

BERNUZ BENEÍTEZ, M.^a José y SUSÍN BETRÁN, Raúl
(coords.), *Ciudadanía. Dinámicas de pertenencia y exclusión,*
Universidad de La Rioja (colección jurídica), Logroño, 2003,
208 pp.

La discusión sobre la «ciudadanía» se ha situado en el centro del debate jurídico-político actual. Esta categoría ha cobrado un protagonismo que había permanecido latente durante las últimas décadas, probablemente desde la clásica construcción teórica de Marshall a mediados del siglo pasado. El concepto de ciudadanía como estatus jurídico propio de los miembros de pleno derecho de la comunidad, y la perspectiva evolucionista de su desarrollo, cuya culminación se habría alcanzado mediante la conquista de la *ciudadanía social* de la mano del Estado providencia, han sido tesis aceptadas mayoritariamente como válidas hasta nuestros días. Sin embargo, hoy la ciudadanía dista mucho de ser una categoría pacífica.

La comprensión de este hecho remite a algunas transformaciones socio-políticas sustanciales producidas en las últimas décadas, como el desmantelamiento del Estado del bienestar, el derrumbamiento de la pretendida homogeneidad de las sociedades nacionales, el auge del paradigma cosmopolita, o la crisis del propio modelo de Estado-nación, todo ello enmarcado en el contexto de la globalización-mundialización del capitalismo de mercado y de los patrones culturales occidentales. La crisis de estas categorías, que le servían de eje vertebrador, ha acabado por arrastrar la propia validez del modelo de ciudadanía. El diagnóstico planteado ha sido el excesivo optimismo patente en el análisis de Marshall en cuanto a la consecución de la justicia social a través del modelo de ciudadanía social y, sobre todo, la constatación de que la ciudadanía no sólo constituye hoy un mecanismo de integración en la comunidad política, sino también un importante factor de exclusión. En este sentido, «si en su día la ciudadanía significaba pertenencia, hoy los márgenes de la ciudadanía se han hecho borrosos y ya no está tan clara la unidimensionalidad de esta idea». «La ciudadanía, en su complejidad, se ve atravesada por dinámicas de pertenencia, pero también de exclusión» (p. 11).

Por este motivo, la ciudadanía ha sido objeto de especial atención en los últimos años. Podría decirse que se ha convertido en el «gran tema» de la investigación jurídico-política y social, en un punto de confluencia y a la vez de origen de los otros temas centrales del análisis actual, como el modelo de democracia y de participación política, el binomio igualdad/exclusión social, la tensión entre universalidad y diferencia, la inmigración y la sociedad cosmopolita, la identidad, etc. Un protagonismo que, a su vez, tiene sus riesgos. Principalmente el de acabar por «vaciar» de significado el concepto hasta hacerlo totalmente inoperante; convertir a la ciudadanía en un «concepto chicle» (Martínez de Pisón) que pretenda abarcar lo que, en realidad, está fuera de su alcance.

El presente volumen, coordinado por María José Beneítez y Raúl Susín Betrán, trata de aportar nuevos argumentos tanto para la comprensión de las dinámicas aparejadas a la ciudadanía en el nuevo contexto sociopolítico, como para el debate sobre la necesidad de su redefinición. Sin embargo, los ocho artículos que componen el libro no proponen la elaboración un nuevo modelo normativo de ciudadanía, propósito omnipresente en la literatura política reciente y que ha derivado en un amplio crisol de construcciones teóricas: desde la «ciudadanía diferenciada» propuesta por M. Young en la

perspectiva de género, hasta la «ciudadanía multicultural» de W. Kymlicka o la «ciudadanía transnacional» apuntada por S. Sassen, por citar sólo algunos ejemplos. Más bien, el presente libro trata de aportar «elementos que sirvan no tanto para una definición de ciudadanía, como para la reflexión crítica sobre la misma y sobre las cuestiones que le afectan» (p. 13); es decir, reivindicar el valor de la ciudadanía en tanto que punto de referencia crítico (p. 18).

Se trata de tomar la ciudadanía en su carácter de «punto de confluencia», de centro gravitatorio sobre el que giran otros múltiples temas que pueden ser estudiados a partir del concepto de ciudadanía y que, a su vez, condicionan su contenido. Así, el libro analiza la ciudadanía en una triple dimensión: como titularidad jurídica de derechos y deberes, como pertenencia a la comunidad política y como participación en la misma. Este esquema atraviesa la obra, y cada dimensión es objeto de atención por los distintos autores, de una u otra forma, en mayor o menor grado. Desde cada perspectiva particular –ya sea la mercantilización de la sociedad, la pobreza, la inmigración o la juventud–, se trata de identificar los factores que cuestionan esa triple funcionalidad de la ciudadanía y de esbozar propuestas de solución.

El libro está encabezado por dos artículos que abordan desde distintos ángulos la crisis de la ciudadanía social como fenómeno parejo al desmantelamiento del Estado del bienestar y a la mercantilización de la vida social. En el primero de ellos, «El tratamiento de los *ciudadanos* pobres. La aportación de los programas mínimos de inserción», Raúl Susín Betrán realiza un análisis paralelo de las transformaciones de las políticas de tratamiento de la pobreza en el marco de la crisis del Estado del bienestar, y de la dimensión social de la ciudadanía. Partiendo de una aproximación histórica al tratamiento de los ciudadanos pobres, el autor explica el surgimiento de las políticas de intervención social como un intento de paliar las insuficiencias del contrato que sustenta el modelo liberal. Intervención que evolucionó desde la beneficencia decimonónica hasta las políticas sociales propiamente dichas. Ésta sería la perspectiva desde la que Marshall dibujó su modelo de «ciudadanía social», como corrección de las insuficiencias integradoras de los modelos de ciudadanía estrictamente civil y política a través del reconocimiento de los derechos sociales a ella aparejados (p. 23). Se habría llegado, así, a una etapa en la evolución social en la que la que la desigualdad derivada del contrato habría logrado ser absorbida.

Sin embargo, como anticipamos más arriba, Susín Betrán considera que este pronóstico es poco menos que idílico. El modelo ideado por Marshall estaba estrechamente ligado al modelo de sociedad salarial, al compromiso interclasista y al desarrollo del modelo del Estado providencia. Por ello, según el autor, el ataque sistemático a ese modelo estatal conlleva la destrucción de aquel modelo de ciudadanía. «La ciudadanía social está sufriendo un ataque complejo y sumamente planificado que nos permite hablar de una sustitución de todo un modelo de sociedad justa por otro, siendo el elemento común de esta sustitución la reivindicación del mercado como instancia reguladora frente a la democracia» (p. 25). Esta situación de crisis, que va más allá de lo estrictamente económico y cuestiona la capacidad del Estado social como instancia integradora, lleva al autor a preguntarse por el significado de las nuevas políticas sociales, sobre los valores que las sustentan y la propuesta de sociedad que persiguen. En este sentido, propone los programas de ingresos mínimos de inserción como un ejemplo adecuado para comprender el presente y el devenir de la ciudadanía (p. 25).

La característica novedosa de estos programas de inserción es, precisamente, que combinan el elemento estrictamente económico (prestación económica) con otro principal, las acciones de inserción. Pese a sus indudables efectos positivos como espacios desmercantilizados, como «última red» de protección ante situaciones de exclusión social, Susín Betrán centra su análisis en los efectos latentes negativos. Encuadrándolos en el proceso de asistencialización del Estado del bienestar, advierte de su participación en la consolidación de un modelo de «Estado disciplinario», donde las políticas sociales desempeñan más un papel de control o seguridad que de verdadera integración. Las nuevas políticas sociales vendrían a demostrar que la lógica mercantil ha trascendido los propios límites del mercado para invadir las relaciones interpersonales. El resultado es un «individualismo de masas» que en la gestión de la pobreza significa diluir un problema que es social en algo estrictamente individual; y, en definitiva, normalizar las situaciones de desempleo masivo y precarización laboral y biográfica (p. 40). La conclusión es que estos programas de inserción no suponen un afianzamiento de la ciudadanía social, sino más bien un paso regresivo en cuanto a la materialización del bienestar.

El autor concluye su aportación esbozando algunas propuestas de solución que «permitan profundizar en un desarrollo democrático del modelo de sociedad», superando las posibles insuficiencias del Estado del bienestar y logrando una auténtica democratización económico-social (p. 44). Propone trascender la concepción del trabajo como exclusivo criterio para la articulación social, para lo cual las diversas propuestas de rentas básicas podrían ser de utilidad.

El segundo de los artículos mencionados es la aportación de Andrés García Inda, «Ciudadanía y cultura de los derechos: el *ciudadano consumidor*». Coincidiendo con el artículo anterior, el punto de partida es el diagnóstico de la actual subordinación de la política a la economía y de la democracia al mercado. En este caso, el autor sostiene la tesis de que la ciudadanía social se ha visto sustituida por la idea del *ciudadano consumidor*; en lo que define como una «tendencia a la *individualización y mercantilización de la ciudadanía*, es decir, a la comprensión de ésta en términos del individuo consumidor» (p. 64). La globalización neoliberal, que trata de imponer el mercado como la única alternativa viable, estaría imponiendo esa versión de la ciudadanía, cuyo sustento en el plano antropológico vendría definido por la formalización del *homo oeconomicus* como paradigma moral. Es decir, la consideración del individuo como entidad aislada del grupo social y su definición en términos de capacidad de disposición como sujeto propietario. Como advierte el autor, esta visión de lo social no es un fenómeno nuevo, pues supone el retorno al contrato como fundamento de toda la organización política y social. Más bien, este proyecto neoliberal supondría la culminación del sujeto propietario de la tradición liberal clásica, «la versión postmoderna y globalizada del individuo propietario lockeano», donde la individualidad propietaria ha sido sustituida por la propiedad de los objetos de consumo (p. 63).

García Inda advierte que este modelo de ciudadanía supone una «desustancialización» del tradicional concepto de ciudadanía manejado en la teoría jurídico-política clásica, lo cual es síntoma del proceso de asistencialización del Estado del bienestar. Ahora el papel del ciudadano se *clienteliza* y es reducido a la mera recepción pasiva de bienes y servicios por parte de la Administración. Una versión «pasiva» o «privada» de la ciudadanía donde impera la idea de «soberanía» del consumidor, que exige que la política del

Estado se dirija a satisfacer las preferencias de los individuos y la identificación de las preferencias relevantes se efectúa a través de las elecciones hechas en el mercado (p. 66). La ciudadanía se ve así reducida a un mero catálogo de derechos ausente de cualquier obligación de participar en la vida pública, lo que genera una verdadera incapacidad para pensar en términos públicos y colectivos: el lenguaje de los derechos se torna absolutamente individual (p. 69). Ejemplo de esta tendencia de la vida social sería, según el autor, la actual orientación del voluntariado, que ha pasado de ser un cauce de participación ciudadana y un espacio para la solidaridad a constituirse en meras empresas de servicios que compiten en igualdad de condiciones con otras empresas en el mercado. También las nuevas formas de gestión pública presentan síntomas de esa tendencia. La otra cara de la *clientelización* de la ciudadanía es la «remercantilización» del espacio de la previsión pública, la «despolitización» del Estado y su transformación en un mero gestor de servicios.

Frente a la hegemonía de la «soberanía del consumidor», García Inda advierte del error que supone esta opción como criterio para estructurar la ciudadanía y la vida social. Por un lado, porque es falso que las preferencias del mercado puedan identificarse con las necesidades sociales. Por otro, porque también es falso que los individuos actúen *única y exclusivamente* movidos por criterios de mera racionalidad individual. Su acción es también resultado del contexto social en el que se desenvuelven (p. 66). Por ello, frente a ese modelo de ciudadanía «privada» el autor enfrenta un modelo de ciudadanía «activa», que refuerza el valor de la participación en lugar de la mera recepción de servicios.

El artículo finaliza con una reflexión sobre las dinámicas en las que se ha visto envuelta la ciudadanía a raíz del 11 de septiembre de 2001: el recorte de libertades, la militarización de los espacios ciudadanos, la adhesión incondicional a los símbolos patrióticos, etc., «parece abonar la idea de una ciudadanía acrítica, sumisa, estructurada en torno al modelo de un consumidor, cuya preocupación fundamental se articula en torno a los valores de la propiedad y la seguridad» (p. 71).

Los dos artículos que encabezan la obra aportan una visión general sobre los procesos y transformaciones a los que se ve sometida actualmente la ciudadanía, haciendo especial hincapié en la invasión de criterios mercantiles en espacios que, de acuerdo con el modelo de ciudadanía social, se regían por principios de mayor equidad y justicia social. Estas reflexiones sirven para enmarcar las aportaciones posteriores, que adoptan enfoques más particulares del significado de la ciudadanía en el contexto actual.

En primer lugar, José Martínez de Pisón aborda en «Ciudadanía e inmigración» la validez del vigente modelo de ciudadanía ante el incremento de los flujos migratorios. Contra el pronóstico de Marshall, la ciudadanía se ha convertido hoy –a causa del ascenso de la multiculturalidad derivada de la nueva oleada migratoria y el derrumbamiento del mito de la homogeneidad de la sociedad nacional– en un criterio de exclusión. La definición del ciudadano implica también la definición del «otro» del «extranjero», de quien no es miembro y por tanto queda excluido de los beneficios del estatuto prefijado (p. 77).

Aunque, en realidad, el propósito del autor es ir más lejos y cuestionar la propia validez del concepto de ciudadanía ante la actual situación. Ciertamente, sostiene, no puede haber ciudadanía sin fijación de quién está incluido y excluido en ese ámbito: «el extranjero o inmigrante es el contrapunto

sobre el que se construye la arquitectura de la ciudadanía» (p. 75). Por ello, «en la actual coyuntura de problematización del concepto de ciudadanía resulta harto difícil que ésta pueda estirarse tanto como para incluir al excluido, pues de esa forma perdería su sentido, su razón de ser» (p. 76). Martínez de Pisón sugiere que quizá sea el momento de dejar de hablar de ciudadanía y preocuparnos por el verdadero problema, que es la negación por parte de nuestras legislaciones de los derechos más básicos de los inmigrantes. No obstante, el autor admite la imposibilidad de desear de plano, hoy por hoy, el concepto de ciudadanía. Por ello, y siendo consciente de que la ciudadanía no puede ser un *concepto-chicle* que pueda estirarse hasta recoger en su ámbito semántico a su contrario, su análisis se dirige a investigar las posibilidades de una relectura del concepto de ciudadanía que, cuanto menos, no se construya en contradicción con la extranjería y la realidad de la inmigración.

En ese propósito, Martínez de Pisón analiza las características de la actual oleada migratoria y su peculiaridad respecto a los flujos migratorios de anteriores períodos históricos. Esta singularidad procede de su inscripción en el proceso de mundialización, que hace de las migraciones un proceso global y general a todos los países del planeta. Son precisamente las paradojas de esa mundialización, que reconoce plena libertad a los movimientos de capital, bienes y servicios mientras obstaculiza el flujo de personas y trabajadores, las que generan un submundo en las sociedades opulentas, alimentando la pauperización y la explotación del hombre por el hombre, junto con la explotación de la periferia a favor del centro (p. 83). La política europea de «puertas cerradas» o la Ley de extranjería española serían dos ejemplos paradigmáticos de este planteamiento.

Esta situación hace que el reconocimiento de los derechos de los inmigrantes y extranjeros sea, a día de hoy, «la última frontera en la lucha por los derechos», que plantea un verdadero reto para la credibilidad de toda la teoría de los derechos humanos (p. 93). La conclusión del autor es la necesidad de una ciudadanía *integradora*, que no dé la espalda al fenómeno de la inmigración; *contextual*, que no margine y excluya y tenga en cuenta las necesidades de la población; *abierta*, que permita acabar con los procesos de regularización como instrumento normalizado de gestión de la inmigración a favor de mecanismos más coherentes; y *dinámica*, que permita su adaptación a las cambiantes circunstancias sociales en el contexto de la mundialización. Su materialización podría lograrse a través de un esquema de círculos concéntricos, que visibilizara los nexos entre ciudadanía, inmigración y extranjería, permitiendo el paso de un estatus a otro con fluidez (p. 93).

En el capítulo siguiente, Tomasa Báñez Tello centra su análisis en la dimensión participativa de la ciudadanía. Bajo el título «Ciudadanía y participación», la autora reflexiona sobre la importancia de la participación como componente esencial de la ciudadanía, aunque sin oscurecer por ello la relevancia de las otras dimensiones esenciales de la categoría, la titularidad jurídica y la pertenencia comunitaria. De hecho, considera que la construcción de una ciudadanía substantiva en el ámbito europeo pasa por el fortalecimiento, no sólo de la participación ciudadana, sino también de las políticas de redistribución del Estado de bienestar (titularidad de derechos sociales) y del reconocimiento de las diferentes identidades culturales (sentimiento de pertenencia) (p. 98).

Dicho esto, la importancia de la dimensión participativa se revela en el análisis de la autora a partir de un concepto dialéctico de ciudadanía, enten-

diéndola como algo «procesual y dinámico», sujeto a los procesos históricos y a los resultados de las luchas y conflictos sociales que contribuyen a dotarla de contenidos concretos (p. 97). Desde esa óptica, la ciudadanía supone siempre un reto para los propios ciudadanos, por lo que la participación es un elemento decisivo a la hora de definirla.

En tal marco teórico, Báñez Tello plantea un análisis del estado actual de la participación ciudadana en el Estado español en dos tiempos. En primer lugar, en una panorámica general, denuncia «una disminución del papel de la esfera pública como medio para la expresión y promoción de esta ciudadanía substantiva» (p. 98). El tema de la participación plantea, según la autora, una paradoja: las numerosas referencias a la misma desde los discursos políticos han acabado por vaciarla de contenido, al mismo tiempo que apenas se han desarrollado los mecanismos y soportes materiales necesarios para hacerla efectiva. En segundo lugar, desde una perspectiva más concreta, propone la evaluación del estado actual de las dos manifestaciones tradicionalmente más importantes de participación social: los movimientos sociales y el asociacionismo. Báñez Tello realiza un breve excursus histórico de su evolución, desde el auge de las movilizaciones con contenido político de los años setenta hasta su fraccionamiento y dispersión tras la implantación del régimen democrático. No obstante, la evolución posterior del fenómeno asociativo no refleja una desaparición de éste, sino más bien una evolución sustancial. La autora observa cambios en los objetivos fundamentales de la participación social y en sus formas de actuación, lo que ha cristalizado en una «crisis de los movimientos sociales con contenido sociopolítico», pero no del asociacionismo. Advierte que en las últimas décadas se ha experimentado un evidente aumento en cuanto al número y variedad de asociaciones, si bien éstas son concebidas en la mayoría de los casos como punto de encuentro o espacio para la realización de una actividad social y no como vía de constitución de movimientos sociales. En consecuencia, se aprecia una despolitización de la participación social, un cambio en el sentido y las motivaciones para asociarse y una pérdida del tejido asociativo como «entramado», a favor de un asociacionismo mucho más disgregado, sin puntos de contacto (p. 106).

Las conclusiones de Báñez Tello en cuanto a la evolución del movimiento asociativo convergen con la crítica planteada por varios autores a la orientación adoptada por el voluntariado social en la última década. Como advertía García Inda (*vid. supra*), las organizaciones de voluntariado parecen haber excluido de sus propósitos principales la transformación social para constituirse en meras empresas suministradoras de servicios en concurrencia competitiva en el mercado. Esta transformación teleológica parece ser alentada, asimismo, por la regulación y normalización del fenómeno del voluntariado acometida en los últimos años desde los poderes públicos.

Báñez Tello defiende la importancia de fomentar la participación ciudadana, no sólo en su dimensión formal –derecho al voto, participación en los procedimientos administrativos, etc.–, sino también como conflicto entre los planteamientos ciudadanos y el poder instituido a nivel político, económico y cultural (p. 98). Como forma de revitalizar la grupalidad y como fundamento de socialidad, de manera que la acción colectiva permita expresar la reivindicación de las necesidades e identidades grupales atendiendo a la transformación de la realidad social. Lo que significa, en definitiva, un ejercicio de profundización de la democracia social y no sólo de su dimensión política o formal.

En «Derecho, ciudad y democracia (apuntes para una lectura urbana)», María José González Ordovás adopta una perspectiva poco frecuente pero de gran interés y que sin duda abre vías de investigación aún poco exploradas: su enfoque es el de la importancia del espacio en el análisis jurídico, político y social. En el caso de la ciudadanía, la autora apuesta por un estudio de la ciudad y sus formas de gestión, desde la afirmación de que «toda actuación sobre ese paisaje humano por excelencia revierte de un modo u otro en los derechos de quienes lo habitan» (p. 124). Lo contrario, la omisión de la condición espacial en el diagnóstico y pronóstico del estado de los derechos, nos priva de cualquier posibilidad de actuar de forma efectiva sobre la realidad (p. 114). Por ello, la autora centra su análisis en el espacio más inmediato donde se desenvuelve la ciudadanía, la ciudad, abordando un conjunto diverso de aspectos de su gestión que afectan a aquella categoría.

En primer lugar, fija su atención en el instrumento jurídico por excelencia para la gestión del espacio urbano, el Derecho urbanístico, extrayendo las características y transformaciones recientes experimentadas en esa rama del Ordenamiento. Enfocando el problema desde la dimensión participativa de la ciudadanía advierte que, con la implantación del Estado social y la correlativa consolidación del Derecho urbanístico, «la organización y distribución del espacio llegó a convertirse (...) en una nueva variante del Despotismo Ilustrado». La especialidad técnica adquirida por esa disciplina ha provocado la ausencia de cualquier atisbo de participación ciudadana y su asignación a un reducido grupo de expertos a los que se les encomienda la gestión del interés público en esa trascendental materia.

Las transformaciones sociopolíticas posteriores, entre las que la expansión de la lógica mercantil no es la menos importante, han provocado algunos cambios en la gestión urbanística en aras de una mayor eficacia incluso a costa de ciertos principios jurídicos básicos. En ese sentido, González Ordovás identifica dos innovaciones importantes presentes en todo el Derecho Público actual, pero respecto a las cuales el Derecho urbanístico y el Derecho ambiental resultan paradigmáticos. Por un lado, destaca la irrupción de la negociación en los procedimientos de decisión administrativa y formación legislativa, es decir, «la progresiva incorporación de distintas formas de acuerdo con los interesados en la configuración de las leyes que les afectan», o «la irrupción en la escena política extraparlamentaria de intereses específicos económicos o no» (p. 117). Por otro lado señala la denominada «aplicación selectiva del Derecho». El superávit normativo provocado por el Estado social ha conducido a un déficit en cuanto a la ejecución de las normas, materializado en un «uso estratégico» del Derecho por parte de la Administración. Frente a la teórica exigencia de igualdad formal y aplicación homogénea de todo el ordenamiento, los órganos administrativos seleccionan en la práctica aquellas reglas que «desde dentro de la legalidad permitan alcanzar satisfactoriamente la meta planeada» (p. 120).

La autora centra la segunda parte de su análisis en la dimensión de la titularidad de derechos, concretamente en la vigencia de los derechos humanos desde una perspectiva urbana. Para ello parte de la necesidad de conectar el ejercicio y protección de los derechos humanos clásicos con los de última generación, y concretamente con el derecho a un medio ambiente adecuado. El modelo de desarrollo vigente está basado en un concepto de riqueza medida exclusivamente en términos de P.N.B., y que en el espacio urbano se plasma en una forma de crecimiento muy concreta e insostenible, desarrollada en buena medida gracias a las posibilidades que el uso selectivo del Derecho

brinda a la Administración. Desde esa noción de crecimiento, que obvia los perjuicios ocasionados para terceros en aras del rendimiento económico, la vigencia de los derechos humanos, incluso de los más básicos, no puede mejorar.

En la parte final de su aportación, González Ordovás retoma el problema de la participación ciudadana. Coherentemente con el resto del artículo, su preocupación por una democracia sustantiva y no meramente formal se inscribe en el contexto local. La idea que subyace a su análisis es la percepción del espacio urbano como un ámbito idóneo para el desarrollo de experiencias participativas que trasciendan la representatividad. Así, lamenta que en la actualidad las elecciones municipales parezcan estar «condenadas a reproducir la lógica de los grandes partidos de las elecciones generales» (p. 125). La autora ilustra su exposición con diversos modelos teóricos y prácticos de participación directa, entre los cuales destaca la experiencia de gobierno local de Porto Alegre como vía exitosa para reconciliar los principios de representatividad y participación.

María José Bernuz Beneítez aborda en su aportación la compleja relación entre «Ciudadanía y juventud». Su estudio indaga en las posibilidades y dificultades que plantea la definición de una ciudadanía de y para los jóvenes, y analiza «las condiciones y las vías a través de las que se materializa y se concreta la ciudadanía de la juventud» (p. 145). El artículo plantea el problema en toda su amplitud y complejidad, afrontando la ciudadanía en su triple dimensión, lo que plantea no pocas dificultades y tensiones en el supuesto de la juventud. En cualquier caso, la autora advierte que el punto de partida para la consideración de una ciudadanía para los jóvenes exige «excluir de plano una concepción únicamente protectora y objetivadora de la infancia y la juventud», «asumir la juventud como un grupo social real –y no sólo potencial y futuro– y al joven como sujeto de derechos y de deberes» (p. 136). En definitiva, liberarse de la carga de prejuicios que rodean a este grupo social y que a menudo condicionan las políticas adoptadas sobre el mismo.

Empezando por la dimensión de pertenencia, Bernuz Beneítez destaca la importancia de la escuela para la vivencia de la ciudadanía en la juventud. Ésta supone el entorno público de socialización del niño, y por ello es el contexto apropiado para orientar y promover la transición hacia una ciudadanía plena. La escuela debería compatibilizar, según la autora, la dimensión educativa de la ciudadanía y la difusión del conocimiento del Derecho y de los derechos que corresponden a los niños en tanto ciudadanos, con la puesta en práctica de su ejercicio (p. 144). Sin embargo, la realidad escolar muestra un déficit evidente en cuanto a la puesta en práctica de la ciudadanía, limitando sus pretensiones al desarrollo de una labor meramente informativa. Por otro lado, el sentimiento de pertenencia del joven a la comunidad se ve hoy obstaculizado por el proceso de precarización laboral. En un sistema en el que el sentimiento de pertenencia a la comunidad se relaciona de forma directa con la autonomía económica, la incertidumbre biográfica propia de nuestros días afecta a las pasarelas de tránsito hacia la edad adulta, y con ello también hacia la ciudadanía.

Esa incertidumbre vital afecta igualmente a la dimensión participativa de la ciudadanía, especialmente en el caso de los jóvenes. La autora entiende que «en este panorama de incertidumbre laboral (...) puede resultar comprensible que los jóvenes consideren en un segundo orden la importancia de su participación política» (p. 142). Sin embargo, el desarrollo pleno de la ciudadanía exige promover la participación social de la juventud. Lo cual implica

el reconocimiento de un espacio social propio y la promoción de la iniciativa y la autonomía de los jóvenes.

En cuanto a la titularidad y el ejercicio de derechos y deberes, Bernuz Benéitez adopta la propuesta ya planteada por algunos autores de configurar una «cuasi-ciudadanía» transitoria para la juventud; la cual exigiría el reconocimiento de una serie de derechos y deberes de forma progresiva mientras no se hayan desarrollado las condiciones para su titularidad y ejercicio plenos (p. 149).

No obstante, estas posibilidades de intervención no ocultan los obstáculos que salen al paso del reconocimiento de una ciudadanía para la juventud. La autora admite que «afirmar con rotundidad una ciudadanía de la juventud resulta, cuando menos, arriesgado» (p. 137). Este hecho deriva, en primer lugar, de ciertas características propias de la etapa juvenil, principalmente su carácter cambiante e intrínsecamente evolutivo, transitorio. En el plano jurídico esa realidad cristaliza en la existencia de una minoría de edad legal que limita la capacidad de actuación de los menores de edad, lo que supone trabas evidentes para un ejercicio pleno de la ciudadanía. En segundo lugar, las dificultades provienen del actual enfoque político de la juventud, que condiciona negativamente las posibilidades de intervención. Hoy, si la atención pública se dirige a la juventud es a menudo para calificarla de «grupo de riesgo» o «clase peligrosa» que impone un tratamiento desde la lógica de la sospecha (p. 146). Por otro lado, la juventud es tratada como un colectivo homogéneo, ignorando que constituye un grupo atravesado por las mismas diferencias y condicionantes que la población adulta (p. 148).

Pese a estas dificultades, Bernuz Benéitez defiende que no debe renunciarse a la definición de una ciudadanía para la juventud, aunque sea oportuno establecer ciertas limitaciones en su extensión. Sostiene que es imprescindible hacer de la juventud no un mero tiempo de espera, sino una etapa «sustantiva y productiva», reconociendo la capacidad del joven para actuar en la comunidad. En definitiva, concluye, «la participación de los jóvenes (...) puede ser el principal laboratorio de la democracia y de la propia ciudadanía» (p. 149).

En su artículo «Asociacionismo étnico, identidad cultural y ciudadanía», Joaquín Giró Miranda elabora un análisis desde la perspectiva sociológica del fenómeno asociativo étnico: las uniones de personas con un mismo origen nacional o cultural en torno a objetivos identitarios y de integración social. Fenómeno que enlaza, en lo que respecta a la ciudadanía, con su funcionalidad de pertenencia a la comunidad y que se muestra decisivo en el actual marco de convivencia multicultural. En ese contexto las asociaciones étnicas actuarían como «catalizadoras» del proceso de integración social. La comunidad que implica la identidad cultural «es percibida como una entidad que facilita la transición social y cultural entre la sociedad de partida y la de llegada. (...) Suavizando así el choque de contacto con una nueva sociedad» (p. 156). De esta forma se produce una reinvencción paulatina de la propia identidad evitando la ruptura con la sociedad de origen y el enfrentamiento con la de acogida; y, al mismo tiempo, permite visibilizar socialmente a las minorías étnicas y facilitar su reconocimiento cultural.

Esta línea argumentativa permite al autor desarrollar una reflexión más profunda sobre la idea de identidad y los mecanismos de conformación de las identidades culturales. Concretamente, Giró Miranda niega la inmanencia de cualquier signo de identidad. La identidad es una categoría construida socialmente que «se basa en significaciones sociales de rasgos individuales y

colectivos compartidos, o presuntamente compartidos, por colectivos de individuos que se perciben a sí mismos en términos de igualdad» (p. 159). Esos rasgos son sólo *presuntamente* compartidos porque la realidad de la identidad colectiva es un fenómeno cambiante, contingente. Si la identidad es sólo la atribución de significación social a ciertos rasgos que además son variables, toda supuesta homogeneidad grupal no es sino un espejismo. Es, en todo caso, una apariencia debida a nuestra percepción del «otro» en contraposición con el «nosotros», con el grupo propio con el cual nos identificamos. La cultura nunca puede ser entendida como un todo que homogeneiza a los participantes de la misma; pues en realidad, «la base de la identidad cultural es la pluralidad y la diversidad a tenor de las diferentes reconstrucciones de la identidad que las personas realizan a partir de su experiencia social» (p. 163).

Reflexión que sirve al autor para rechazar las argumentaciones de quienes afirman que la integración social de los inmigrantes es imposible sin la adquisición de la identidad del grupo de acogida, es decir, sin la asimilación. Esa perspectiva concibe a la cultura mayoritaria como una entidad impermeable a la igualdad en términos de interculturalidad e identidad cultural, e induce la creencia de que la alteridad es un fenómeno problemático para el funcionamiento social; la cohesión social sólo podría lograrse, desde ese punto de vista, mediante la homogeneidad social. Una homogeneidad que, tal y como demuestra el autor, es sólo una ficción derivada de un prejuicio en la percepción del «otro». La coherencia de una sociedad no está ligada a la homogeneidad. Al contrario, «la relación debe darse en términos de igualdad o de simetría (...) y ésta debe apoyarse sobre los límites de la ciudadanía» (p. 169). Así, los intercambios pueden realizarse en términos de reciprocidad, logrando el enriquecimiento de la sociedad y la auténtica cohesión.

Como se ha dicho, las asociaciones étnicas juegan un papel clave en toda esta dinámica. Sin embargo, estos grupos étnicos también presentan sus riesgos para la consecución de una ciudadanía plena. Por un lado, el autor señala que, en ocasiones, dichos grupos alimentan tendencias contrarias a la integración, favoreciendo el repliegue sobre sí mismos y provocando una disminución de los contactos interculturales. Por otro lado, Giró Miranda advierte que hasta el momento las asociaciones étnicas han centrado su labor en conseguir un equilibrio entre integración y mantenimiento de la propia cultura, dejando de lado otras facetas imprescindibles de la ciudadanía como la participación (principalmente, la reivindicación del derecho al voto). Frente a esto, el autor afirma que también la dimensión participativa es fundamental para posibilitar una cultura de convivencia acorde con la realidad multiétnica (p. 171).

Francisco del Pozo Ruiz es el autor del artículo que cierra el volumen, titulado «La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea», en el que analiza en clave positivista la situación de la protección de los derechos fundamentales en la Unión Europea. El proceso de elaboración de la llamada Constitución Europea provoca algún desfase temporal en el texto, debido a la incorporación de la Carta de Derechos Fundamentales en su articulado. Si bien este hecho obliga a puntualizar algunas de las afirmaciones sostenidas por el autor, el trabajo de Francisco del Pozo conserva gran parte de su interés al mostrar la evolución normativa del Derecho comunitario en cuanto al reconocimiento y garantía de los derechos fundamentales, y al plantear ciertas cuestiones que los acontecimientos posteriores en modo alguno han resuelto todavía.

Lo cierto es que, como afirma Del Pozo Ruiz, el Derecho comunitario ha acarreado durante décadas la importante laguna de no contener una auténtico listado de derechos fundamentales. La razón habría que buscarla en el carácter eminentemente económico que alentó la construcción europea en sus inicios (p. 173). Esta laguna tuvo que ser cubierta por el propio Tribunal de Justicia a través de su construcción jurisprudencial, desarrollando una auténtica protección *pretoriana*, sistema que, sin embargo, presentaba evidentes limitaciones. Tras numerosas iniciativas planteadas durante la última década, principalmente por parte del Parlamento, la solución acordada fue la elaboración de una Carta de Derechos Fundamentales de la Unión, proclamada finalmente en el Consejo Europeo de Niza del año 2000. Sin embargo, la falta de voluntad de los Estados miembros desembocó en la carencia de valor jurídico vinculante del texto. Si bien las instancias comunitarias se han comportado desde su aprobación «como si» el texto fuera realmente vinculante, el autor advierte que en esa situación la laguna de protección no estaba de modo alguno colmada. Problema que será realmente corregido con la –previamente– próxima entrada en vigor del tratado constitucional, que incorpora en su parte II el texto íntegro de la Carta (arts. II-61 a II-114).

Sin embargo otras cuestiones planteadas por el autor, como los problemas de coordinación y posibles discrepancias en el nivel de protección de los derechos fundamentales entre el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y el Tribunal Europeo de los Derechos Humanos –al cual están también sometidos todos los Estados miembros de la Unión–, permanecen aún hoy abiertos y pendientes de una solución definitiva.

En su totalidad, el libro –que es el resultado de las discusiones suscitadas en el marco del proyecto de investigación «Ciudadanía y participación: una investigación sociojurídica de los problemas identitarios en la sociedad del siglo XXI», compuesto por investigadores de las Universidades de La Rioja y Zaragoza– conecta algunas manifestaciones concretas del poliédrico edificio de la ciudadanía. Aunque obviamente la obra abarca sólo algunas de esas manifestaciones, pues la pretensión de exhaustividad está excluida de entrada en un tema como éste, su virtud es precisamente la de fotografiar el problema de la ciudadanía en diversos ámbitos concretos de la realidad social, sin por ello renunciar a describir un marco teórico de referencia. Pese a lo heterogéneo de los temas abordados, resultado de las inquietudes científicas de cada uno de los participantes, el eje vertebrador del libro es visible en todos sus capítulos, lo que permite que el volumen conserve una indudable coherencia. El resultado es una amplia visión del fenómeno de la ciudadanía en el contexto actual que, más que aportar respuestas definitivas, abre innumerables puertas para la reflexión. Y, sobre todo, refleja la complejidad de la ciudadanía como categoría jurídico-política, una categoría que rehuye cualquier solución simplificadora o que se pretenda definitiva.

David SAN MARTÍN SEGURA
Universidad de La Rioja