

PALERMO Francesco, WOELK Jens, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, Cedam, Padova 2008, XII + 318 pp.

Nos hallamos ante una obra de gran envergadura tanto por su objeto y extensión como por la pretensión de sus autores de ofrecer una visión jurídica comparada de un proteico fenómeno que desborda los límites del ordenamiento jurídico de los Estados hasta ahora conocidos como democracias liberales.

El título ya en sí mismo resulta incitante para quien ahora escribe al poner el acento sobre el Derecho Constitucional. Por más que, en cuanto se pretenda la protección para los grupos y minorías, la materia lo ha de ser de esta área jurídica, el tema ha sido tratado desde múltiples disciplinas no jurídicas que, sin perjuicio del interés de sus enfoques y de la función auxiliar que a un buen proyecto de protección han de prestar, en ocasiones introducen elementos que, por su difusión a través de ONGs y otros grupos sociales generalmente implicados en la defensa de concretos grupos, acaban generando confusión entre lo deseable y lo realmente comprometido en el concreto ordenamiento jurídico de que se trate.

1.- La dificultad de los primeros capítulos

No en vano los autores dedican un primer capítulo a poner de relieve la imposibilidad de reducir a una definición de general validez tantísimas formas de manifestación de lo que cabe entender por minoría para dejar claro que, en el ámbito jurídico, no cabe la identificación apriorística de una minoría pues ello es el fruto de un proceso social que ha llegado a conformar normas jurídicas. Aunque, curiosamente y a renglón seguido, anuncian los autores que en los capítulos siguientes podrá comprobarse que ello es lo que los organismos internacionales tratan de hacer con “los grupos excluidos del reconocimiento normativo por los Estados” (pag. 24). Esta es sin duda una de las muchas incongruencias que (al menos aparentes) proliferan en el libro como probablemente no podría ser de otro modo si a la extraordinaria complejidad del tema se une, como en el caso presente, la complejidad del ámbito escogido por los autores.

La complejidad de la obra deriva, en efecto, del empeño de los autores en ser exhaustivos en un tema que a su complejidad une la extraordinaria diversidad de las soluciones jurídicas. No obvian siquiera el factor temporal que, más allá de la interpretación ideológica ha llevado hasta las Constituciones más recientes, la introducción de técnicas nuevas que, inevitablemente, nos obligan a revisar la concreta ordenación de los derechos de las tradicionales constituciones liberales. Así, lo que en nuestras Constituciones democráticas no son sino simples derogaciones o excepciones al principio general de igualdad, en las más recientes se consolida la tendencia a considerar en forma expresa los derechos de las minorías como especificaciones del principio de igualdad.

Con razón, y con brillantez en la selección, se nos introduce en la materia con la reproducción del mito de Procusto, pues, en última instancia, lo que se halla en juego es la opción entre el derecho a la igualdad o el derecho a la diferencia o, en realidad, la necesidad de que el Derecho de respuesta a su convivencia. Para ello, obviamente, se recurre a bien diversas técnicas jurídicas que los autores tratan de presentarnos sucesivamente en tres diversos planos metódicos:

En primer lugar, buscando un común denominador en lo terminológico y en lo conceptual; empeño laudable pero ineficaz a la hora de clarificar y cohesitar tan diversificadas experiencias jurídicas.

En segundo lugar, llevando a cabo un riguroso estudio comparado de las formulaciones que han ido cuajando (no solo en ordenamientos particulares sino también en

organizaciones internacionales de muy diversa consideración y eficacia) en torno a concretos derechos que los autores consideran “especiales”.

En tercer y último lugar, centran su atención en varios casos que consideran paradigmáticos aunque, al hacerlo así, realmente no están atendiendo propiamente al problema jurídico general y global que nos anuncian en sus dos primeros capítulos sino, como no podía ser de otro modo ante lo inabarcable de la diversidad de experiencias y la diversificación de posibles soluciones jurídicas, reconduciendo el paradigma de los tratamientos jurídico-estatales al concreto problema que en cada uno de los tres Estados escogidos (EEUU, Italia y Bosnia-Herzegovina) ha sido decisivo; tanto como para configurar una de sus respectivas características sociales y culturales.

La mayor dificultad a mi juicio, y probablemente la razón de que se incluya en tan valioso trabajo algún error (como después mencionaré en lo que se refiere a España), procede de la pretensión de los autores de presentarnos una visión “mundial” o global de los problemas jurídicos de las minorías intentando un estudio comparado entre términos difícilmente comparables y sin establecer una previa, y a mi juicio, necesaria precisión: la lectura jurídica de la protección de las minorías necesariamente impone la consideración previa de si nos encontramos, o no, ante ordenamientos democráticos. No habiéndolo hecho así, el esfuerzo es para ellos (los autores) arduo y el lector puede encontrarse con referencias, en un mismo párrafo, a EEUU, Francia, España, Ruanda, Eritrea, Macedonia, Grecia, Israel o Turquía (pág. 45).

Si a ello añadimos que la referencia a España en esta ocasión aludida se centra en la disolución de un partido que, como los propios autores recuerdan, promueve y/o apoya el terrorismo (autores que, por lo demás, no dejan de poner de relieve la falta de proporcionalidad y progresividad con que en el País Vasco se estableció la política lingüística, con grave perjuicio para quienes no estuvieron en condiciones de probar sus conocimientos de la lengua autóctona), el dato ya nos sitúa en el centro del problema de este tipo de estudios: su dificultad de permanecer en el ámbito jurídico, si no realizan la previa opción por la defensa del orden democrático a que me acabo de referir y, por consiguiente, persisten en el empeño de intentar comparar todo tipo de experiencias.

El problema no es desconocido para los autores que lo advierten en algún caso particular aunque no extraigan de ello consecuencias prácticas para la ordenación de su propia exposición en la obra. Así, en pág. 54, tras mencionar a Suiza y Bélgica junto a Bosnia y Chipre como ejemplos de ordenamientos multinacionales, aclaran que “es evidente que Bosnia no es Suiza y Chipre no es Bélgica. Los trasplantes de reglas de un contexto a otro son siempre problemáticos, porque las normas jurídicas funcionan de modo diverso según la realidad social subyacente”.

En efecto. Ello sentado, cabe desde luego una amplísima gama de experiencias grupales y de convivencia más o menos traumática entre mayorías-minorías. Lo que no estoy muy segura es que sea posible reconducirlas temáticamente (en función de materias jurídicas tratadas en los primeros capítulos, dedicados al instrumental teórico). Pues, junto a la ya aludida distinción fundamental entre ordenamientos democráticos y no democráticos, y estrechamente vinculada a ella, no pueden enterrarse los conceptos jurídicos más clásicos del pensamiento liberal-constitucional (en cuyo marco se han desarrollado las democracias y, por consiguiente también los derechos y libertades) sin motivar o justificar debidamente la virtualidad de los que ahora han venido a sustituirlos por obra de su progresiva difusión o uso generalizado que, si bien encuentra su lugar en los estudios antropológicos, sociológicos, internacionales, humanitarios, etc., han de ir insertándose en el ordenamiento jurídico sólo y en la medida en que no

lleguen a desvirtuar la coherencia innata a todo ordenamiento y, además, sean capaces y adecuados para producir los efectos jurídicos, naturalmente de protección y garantía del ser humano, al que se ordenan los ordenamientos democráticos.

De no ser así, puede que logremos contribuir a la mayor difusión de la nueva terminología en materia constitucional, por cierto cada vez más en boga; o que, persistiendo en el empeño, lleguemos a cambiar nuestro sistema democrático por otro. Pero dudo que, hasta que tenga lugar tal sustitución de la "ordenación jurídica" con la que hemos vivido los dos siglos de constitucionalismo, la masiva introducción de novedosos términos, y hasta derechos, aporte al sistema más claridad ni más garantías para los derechos y libertades ni, en consecuencia, para el ser humano.

Dicho de otro modo, una comparación tan ambiciosa por la extensión de las experiencias que comprende, encuentra, desde el punto de vista jurídico y técnico una segunda objeción: al referir tan diversas experiencias y/o previsiones jurídicas, sería deseable que tengan en común siquiera nociones tan básicas y elementales como la de nación y sus diferencias con población y, por supuesto, sobre lo que deba entenderse, desde el punto de vista constitucional, por derechos y, en especial, por derechos fundamentales. Me explicaré con un ejemplo, de nuevo sobre España: en la pág. 49 los autores quieren poner un ejemplo, entre tantos, de ordenamientos "promocionales" y al referirse a nuestro caso como ordenamiento "promocional" subrayan el interés del art. 3 de la Constitución española que al referirse a las lenguas de las nacionalidades históricas, lo hace en términos de "las otras lenguas españolas"; de ello, y esto es lo preocupante para quien ahora escribe, deducen y concluyen lo siguiente: "de ello emerge la concepción de España como nación de naciones".

Probablemente todo sea una cuestión de perspectiva (*d'impostazione*, dirían los italianos). La cuestión puede llevar a unas conclusiones si se parte del concepto de minoría como aquel que ha de regir el ordenamiento y a otras diferentes si se parte del ordenamiento democrático que, como tal, da necesariamente respuesta a los problemas de las minorías. Los autores no desconocen los conceptos elementales a que me he referido como base de un tratamiento constitucional democrático; bien al contrario, el capítulo cuarto, dedicado a las fases de la tutela minoritaria, creo que pone el dedo en la llaga al presentarnos la evolución histórica del problema y de sus diversas controversias desde la paz de Westfalia hasta nuestros días. Son los propios autores los que subrayan el papel de los nuevos Estados liberales en la constitucionalización de los derechos y en la protección de las minorías, y quienes nos llevan hasta la última conclusión de la (muchas veces confusa) situación presente, el desconocimiento de lo que sigue a partir de ahora: "la fase actual parece recorrer un sendero hasta ahora inexplorado en la aun breve y demasiado compleja historia de las relaciones jurídicas entre las mayorías y las minorías" (pag.79).

Y a ello llegan tras una espléndida exposición del capítulo histórico que a mi juicio está muy logrado. Tal vez es en esta exposición en la que mayor justicia se hace a los Estados liberales, a sus aportaciones en el mundo jurídico en pro de la defensa del ser humano. Como también es en él donde los autores dejan claro que ha sido propio de los totalitarismos exacerbar el elemento colectivo de los derechos, por contraposición al individualismo constitucional y al "regreso" a la idea de persona tras la segunda guerra mundial ("...se inaugura una nueva era en la que al centro se coloca al individuo. Inicia así la etapa de los derechos fundamentales de la persona vistos como dique contra el riesgo de recaer en los delirios colectivos que han llevado a los campos de concentración y a las limpiezas étnicas", pág. 75).

Y, sin embargo, el texto parece resumir prevención frente a tales Estados que representan el principio de igualdad, como si ello fuera incompatible con la defensa de las minorías. Así, en el capítulo tercero, los ordenamientos liberales no se contraponen (tal como se hace en el ya aludido capítulo histórico) tanto a los represivos cuanto a los que llaman promocionales y a los plurales sin dejar nunca de lado el riesgo de tiranía de las mayorías que, lejos de vincularlo al principio de mayorías puro (característica entre otras del Estado liberal pero no su único referente conformador), parece quedar vinculado a los que llaman Estados liberales (o lo que venimos entendiendo en la segunda mitad del siglo XX como democracias occidentales) que en el libro son considerados "indiferentes a la dimensión colectiva".

La siguiente contraposición me parece muy significativa de la posición que parece desprenderse de la lectura de la obra en algunos de sus pasajes: "mientras los ordenamientos "individualistas" se arriesgan a producir la tiranía de la mayoría porque no consideran las exigencias de los grupos que pueden encontrarse en posición de minoría estructural, los ordenamientos "colectivistas" corren el riesgo de degenerar en una tiranía de la minoría, comprimiendo en exceso los derechos individuales en beneficio de los colectivos y derogando en forma desproporcionada los principios deliberativos de la democracia". Curiosamente, tampoco quedan al margen de los riesgos los que denominan ordenamientos multinacionales que, también son contrapuestos a los liberales: "si en los ordenamientos liberales el riesgo es de una irracional prevalencia del principio mayoritario, en los multinacionales el riesgo es de una irracional prevalencia de alianzas entre grupos a costa, tanto del principio mayoritario como de los derechos de los mismos grupos minoritarios no "constitutivos" (pág. 61).

Probablemente la contraposición no sería tan radical si toda la discusión no se hiciera pesar sobre la idea de derechos (individuales y/o colectivos) sino atendiendo también a otras categorías jurídicas que el ordenamiento nos proporciona. Así, el binomio mayorías minorías es susceptible de entenderse y regularse desde la idea de técnicas organizativas como de hecho es usual en términos parlamentarios e incluso electorales en casos como el español en que prima la representación minoritaria de ámbito regional. Lo que, sin embargo, tampoco evitaría el riesgo que los derechos colectivos de orden político-territorial comportan para quienes no participan de sus propias convicciones.

En definitiva, los autores, que son buenos conocedores de la materia en todas sus amplias y diversas manifestaciones, acaban explicándonos la mixtificación jurídica de no pocos de sus elementos y de su nomenclatura por la progresiva internacionalización del derecho constitucional (a veces "condicionada" por las presiones ejercidas sobre los nuevos Estados constitucionales —claramente en los europeos provenientes de la vieja URRS— para que puedan "ingresar" en el orden democrático y en particular en las instituciones europeas) y de la constitucionalización del derecho internacional que acaban por difuminar la delimitación entre norma interna e internacional, con la consiguiente dificultad para los operadores jurídicos que contemplan la obsolescencia de los paradigmas tradicionales y asisten a un cúmulo de novedades terminológicas de contenido y efectos aun no bien determinados.

2.- Progresiva resolución de las dudas y aparentes incoherencias iniciales.

Ahora bien, cuantos interrogantes se van planteando en los capítulos iniciales con su pretensión sistematizadora, se resuelven muy satisfactoriamente a medida que centran su atención en concretos aspectos o en concretas experiencias estatales, tal como vamos a ver.

Mucha mayor coherencia adquiere el capítulo quinto en el que halla cumplida justificación la última de las consideraciones críticas hechas, la referida a la transferencia de contenidos y principios entre el derecho constitucional y el internacional. Ello se logra al haber centrado la cuestión en el ámbito europeo y en concreto en los problemas surgidos a partir de los años 90. Resulta muy ilustrativa la exposición de la labor desarrollada por la OSCE, el Consejo de Europa e, incluso, la Unión Europea en materia de protección de las minorías como reacción a la explosión de los nacionalismos tras la caída de la URSS y la influencia que tales organismos han tenido en la adopción de medidas de protección de las minorías por las nuevas Constituciones.

A la dimensión técnico jurídica u organizativa de las dimensiones mayoría-minoría a que *supra* he aludido con referencia al caso español, dedican los autores el capítulo sexto, cuyo objeto propicia una lectura más técnica y alejada de posiciones filosóficas más discutibles. Se trata de la participación política de las minorías, de sus múltiples formas entre las cuales las más promocionales para las minorías suelen ser los sistemas proporcionales con las correspondientes técnicas de que se acompañan en la práctica. Aquí sí, los autores centran la cuestión en la idea de democracia que en los primeros capítulos se echó de menos. Es la propia cita del párrafo 30 del Documento de la OSCE de Copenhague, de 1990, la que les sirve de conclusión: “las cuestiones relativas a las minorías nacionales sólo pueden resolverse satisfactoriamente en un marco político democrático basado en el Estado de Derecho, con un sistema judicial independiente y eficaz” (pág. 136).

Lo mismo cabría decir respecto del estudio que en el capítulo séptimo nos presentan sobre el autogobierno de los grupos y sus diversas formas. De nuevo, las precisiones son posibles ante la determinación de los aspectos a tratar (autonomías personales, autonomías territoriales, características respectivas, tratamiento constitucional y experiencias reales). No puede dejar de compartirse el planteamiento general (toda solución autonómica nace de un compromiso) ni la principal de las preocupaciones que las autonomías territoriales nos plantean: que, no existiendo en ellas una población étnicamente homogénea, la protección de la minoría territorial no puede comportar incomodidades para el resto de la población que con aquella convive. “Pluralismo y derecho a la diferencia no pueden valer solo para la minoría con relación al Estado, sino también en el marco interno del ente autónomo” (pág. 151).

Pero, como en ocasiones anteriores, también ahora afloran referencias de dudosa coherencia sin duda derivadas de la complejidad del tema y no, desde luego, del desconocimiento de los autores ni de la falta de rigor en sus planteamientos. Así, la referencia a los derechos “especiales” que se atribuyen a la colectividad (sobre los que ya *supra* he manifestado mis dudas)¹; no en vano el “autogobierno... a menudo (está) caracterizado por... un estatus especial (que) constituye una derogación a los otros derechos y valores de rango constitucional...” (pág. 147). O la idea recurrente del “ordenamiento plurinacional” a la que apostillaría que no necesariamente ha de ser tal, que basta con un ordenamiento plural sin que hayan de existir diversas naciones pues ello sí es una realidad en la Europa del Este a partir de los años 90 como magistralmente describen los autores en el ya citado capítulo quinto, pero en absoluto es una carac-

¹ Naturalmente no debo ocultar mi prevención hacia los errores que en ocasiones se observan sobre los conocidos como “derechos colectivos”, ya manifestada en otra ocasión: R. Sanchez Ferriz “Derechos colectivos y derechos comunitarios o autonómicos (irreductibilidad conceptual)”, en Revista Valenciana de Studis Autonómics (2006), págs. 40 y ss.

terística generalizada en todo fenómeno autonómico y menos cuando lo es, no de carácter personal, sino de carácter territorial.

3.- Los derechos que los autores consideran “especiales”

La principal cuestión, a mi juicio, es la referida a la naturaleza de los derechos individuales y/o colectivos. Aunque su exposición no se emprende directamente por los autores, sí se halla en la base de muchas de sus descripciones sobre las diversas experiencias constitucionales con las que se da cobertura a las minorías. Llama la atención que se dé por supuesta la naturaleza colectiva de los derechos que llaman especiales sin referencias a los individuales más que en muy escasas ocasiones y en forma muy accidental. Pues bien, incluso en estas puntuales referencias cabe hallar ocasión para la reflexión en los dos capítulos (octavo y noveno) dedicados a concretos derechos de los ya anunciados como “especiales”; en ellos se describen las complejas soluciones dadas a los “derechos lingüísticos y de enseñanza” de una parte y, de otra, a los “derechos religiosos”.

Sobre los derechos lingüísticos, tras una detallada exposición de experiencias constitucionales en el ámbito europeo, los autores concluyen que constituyen una de las categorías más elaboradas de los derechos de las minorías y son los reconocidos en un mayor número de ordenamientos. Así, en los Estados del Consejo de Europa, de 46 Constituciones, justamente la mitad contienen previsiones sobre minorías y 18 de ellas garantizan sus derechos lingüísticos, 16 contienen derechos culturales, 13 contienen previsiones en materia de enseñanza y 7 ofrecen garantías a las minorías religiosas.

Las múltiples soluciones constitucionales recorren un continuum entre la consideración del uso de la propia lengua como un derecho fundamental universal vinculado a la libertad de expresión (lo que no ofrece problema alguno en lo que se refiere al uso privado), hasta las múltiples formas de utilización de la lengua en el ámbito público; ya sea por su posible uso en la administración, tribunales, medios de comunicación social y en la escuela, como por las eventuales exigencias de conocimiento de la misma por quienes quieren acceder a los cargos públicos.

La exposición, como ya he dicho, es exhaustiva en lo que se refiere a Europa; pero falta a mi juicio una consideración sobre los eventuales excesos de sus exigencias en el ámbito territorial en el que no todos los ciudadanos tienen la misma lengua madre o al menos no desean priorizarla respecto de la estatal. Llama la atención, también en este punto, que no constituya inquietud alguna de quienes son grandes conocedores del tema el que lo que llaman “promoción” lingüística pueda entrar en conflicto con el valor constitucional de la libertad individual. Sí es cierto, en cambio, que los autores en no pocas ocasiones hacen referencias a los costes elevados que este tipo de políticas conllevan, hasta el punto que en ocasiones la limitación de las medidas se hallan perfectamente legitimadas en la consideración del coste desproporcionado.

En cuanto a los derechos religiosos, tan estrechamente vinculados a la aparición del constitucionalismo, la progresiva e imparable secularización explica que el factor religioso haya sido durante los siglos XIX y XX marginal en la construcción de la identidad nacional. Pero no ha impedido, a juicio de los autores, que recientemente el factor religioso haya reconquistado centralidad política e ideológica por obra de la “cuestión islámica”, tanto por lo que se refiere a los fenómenos terroristas como por el hecho de que la presencia de fuerte inmigración en las sociedades occidentales nos plantean las dificultades de su integración. Como en otros elementos característicos de las minorías también en éste se muestran partidarios de los sistemas “promocionales” en los que las relaciones entre el Estado y las confesiones se manifiestan a través de concordatos

o convenios. Y lo mismo que en el caso de las lenguas, los principales problemas se plantean en el ámbito público: “En las sociedades complejas todos los lugares son potenciales “lugares de pluralismo”: la escuela, las piscinas (¿puede pretenderse una separación de sexos por que contradiga las exigencias de algunos grupos religiosos?), los lugares públicos (¿pueden los símbolos religiosos entrar en los hospitales, en los tribunales...?) y hasta en la calle...” (pág. 211).

Pero la cuestión, como en el caso del capítulo anterior, donde cobra un especial interés es en las escuelas. No ya, me permito puntualizar también aquí, por que entran en juego los derechos individuales más inherentes a la dignidad, sino porque en este ámbito escolar, además, afectan directamente a quienes se hallan en pleno periodo de desarrollo de su personalidad en la que, se quiera o no, ha de concederse que los padres han de tener una especial prioridad.

4.- Ordenamientos jurídico-políticos paradigmáticos

El capítulo dedicado a la experiencia estadounidense como paradigma de ordenamiento liberal agnóstico (págs. 215 y sgtes.), centrado en la evolución de la segregación racial hasta el presente, es un espléndido ejemplo de la coherencia con que el tema escogido puede ser rigurosamente expuesto desde la perspectiva jurídica cuando de un concreto ordenamiento se trata. Resulta francamente ilustrativa la evolución del fenómeno racial y la serie de instrumentos jurídicos que progresivamente han sido utilizados en la lucha por la igualdad entre negros y blancos. Es la síntesis de una larga lucha en la que los instrumentos jurídicos principales quedan perfectamente reflejados pero insertándolos en el concreto sistema anglosajón que hubiera impedido hallar experiencias semejantes en la Europa continental.

Hasta los años 60 en que, como recuerdan los autores, la situación se halló suficientemente madura para la puesta en marcha de acciones políticas, lideradas por Luther King, la larga marcha precedente mucho más lenta y penosa, hubo de sortear multitud de medidas aparentemente igualitarias pero en realidad contrarias a la XV enmienda con la que sólo cabía proteger las discriminaciones directas y abiertamente dirigidas a motivos raciales. Así, cupo una largo proceso de discriminaciones indirectas amparadas en medidas absolutamente ineficaces e incluso encubridoras de formas segregacionistas (p. e. la teoría *separate but equal* o las *garndfather clauses*). Sólo cuando realmente se emprende la lucha jurídica abierta contra la segregación puede comprobarse que la organización federal de los Estados de la Unión y la restringida eficacia de las decisiones de la Corte Suprema, sin efecto *erga omnes*, comportaban un factor más entre los retardatarios. No es de extrañar, por todo ello, que los EE.UU. nos puedan aportar a los juristas la más depurada y completa teoría de las acciones positivas de las que los autores nos ofrecen sus más características manifestaciones.

Por ello, el contenido de este capítulo constituye una referencia imprescindible para quienes, desde cualquier perspectiva minoritaria, utilizan la teoría de tales acciones positivas, entre nosotros ampliamente invocadas (no siempre con el mismo acierto) por quienes defienden las políticas de género.

Sin embargo, para una reflexión actual sobre el problema desde la perspectiva española, el capítulo realmente interesante es el que los autores dedican a la tutela de las minorías en Italia por considerarlo paradigmático entre los sistemas promocionales. En efecto, las semejanzas con muchos de nuestros problemas no puede ser mayor aunque las razones históricas y sociológicas que fundamentan el especial reconocimiento a nivel constitucional y su consiguiente protección de las minorías “especiales” y a la vez territoriales sean distintas. Lo que entre nosotros se conoce como nacionali-

dades históricas, en especial el reconocimiento de las lenguas autóctonas, equivaldría al reconocimiento de las minorías lingüísticas italianas, asentadas en los territorios fronterizos derivados del peculiar reparto entre las potencias de fin de la primera gran guerra.

Y en ambos ordenamientos, la sola consideración de su naturaleza plural ya nos lleva a una lectura absolutamente respetuosa con las minorías de todo tipo: lingüístico pero también religioso, étnico, etc. La cuestión, sin embargo, adquiere mucha mayor complejidad en la medida en que las exigencias se han ido ampliando, los programas políticos se han ido haciendo eco de los movimientos minoritarios y la diversa entidad de los grupos y de las circunstancias ha obligado a introducir diferenciaciones normativas (“asimetrías”) que impiden mantener la homogeneidad del sistema constitucional, menos activo o “activista” en la materia, pero mucho más coherente. Hoy al texto constitucional se suman multitud de instrumentos internacionales, normas internas de todo rango e intervenciones de los entes regionales cada vez más incisivas en esta materia, de modo que la coherencia constitucional inicial queda desbordada.

En efecto, “la constitución de las minorías” del ordenamiento italiano está fundada en una gradación normativa de la tutela demasiado diversificada y sobre una marcada asimetría territorial de la que resulta en parte el origen y en parte la consecuencia. Si de hecho la creación de algunas autonomías diferenciadas se debe históricamente a la presencia de los grupos “aloglotos”, hoy se asiste también al fenómeno inverso, caracterizado por el “(re-)descubrimiento” de las minorías que pretenden la diferenciación de determinados territorios...” (pág. 244). Junto a la cada vez mayor exigencia de tutela de la diferencia por los más diversos grupos, otra nota característica del último decenio es la inflación de normas y medidas de carácter regional en la materia. Y ello pese a que no exista una competencia reconocida al efecto; pero ello “demuestra simplemente que la “tutela de las minorías” es un objetivo de carácter general sobre el que la normativa (y la administración) en todos los niveles de gobierno puede, y tal vez debe, tener presente sin que por ello haya de constituir un sector competencial explícito” (pág. 255).

5.- A modo de reflexión final

El esfuerzo por sistematizar tan compleja realidad jurídica italiana de los últimos años plantea al lector con formación jurídica no pocas dudas acerca de la contribución que las modernas tendencias jurídicas puedan hacer a la esencial función de certeza y de seguridad jurídica que siempre ha caracterizado todo Estado de Derecho.

No en vano los propios autores, de quienes se echa de menos algún pronunciamiento personal mas allá de la exposición objetiva de tan complejas realidades como son todas las estudiadas, concluyen con una reflexión sobre la hipotética contraposición entre el Estado de Derecho y la Democracia. Cosa que, obviamente, no puede ser aceptado por quien ahora escribe. Si acaso, sí cabe aceptar su propuesta en términos de revisión de algunos de los postulados más clásicos y tal vez obsoletos ante la complejidad actual. Puede aceptarse su conclusión general: que, más que hablar ya de tutela de las minorías, hoy hemos de plantearnos el “gobierno de las diferencias” pero, inmersos en la mentalidad grupal, se sigue echando de menos la tutela del individuo ¿Dónde queda éste y sus derechos individuales tan costosamente logrados? Y, sobre todo, si tantas razones hay para comprender la necesidad de que no todos los grupos sean tratados del mismo modo, tal como ocurre en Italia, y también entre nosotros, ¿por qué no aceptar que la extraordinaria necesidad de establecer una democracia en la que la convivencia entre los grupos sea el objetivo central, no convierte a este modelo en el

único democrático (o al menos en el mejor) y por consiguiente necesariamente trasplantable a otros ordenamientos con realidades sociales mucho más consolidadas?

Me explico: Es indiscutible que sin la perspectiva grupal que se nos propone no podríamos explicar algunas realidades políticas y jurídicas tal como en el último paradigma estudiado por los autores ocurre, al referirse a la situación de Bosnia Erzegovina en el contexto balcánico como modelo de ordenamiento multinacional. Pero lo que resulta más discutible es que, por obra de un nuevo lenguaje y por la difusión de las nuevas tendencias jurídicas en las que lo internacional y lo estatal no siempre queda bien delimitado (desconociendo así las muy diversas realidades a que puede ir referida una norma internacional), podamos llegar a convertir en paradigma de la normalidad lo que en realidad es paradigma de la excepción. Y así, para acabar, me limitaré a preguntar cómo es posible que la federación suiza, paradigma tradicional de la convivencia multilateral desde la diversidad lingüística, religiosa y cultural, haya desaparecido de los nuevos estudios sobre la multinacionalidad y la multiculturalidad.

Con todo, como ya he afirmado al principio, la obra es un inexcusable punto de referencia para los estudios jurídicos sobre minorías que, sin duda, hallará una favorable acogida por todos los especialistas. En todo caso, con seguridad, es obra de consulta para quien, aun sin pretensiones investigadoras, desee contrastar los innumerables datos que sobre el tema nos ofrecen sus autores. Por último, este comentario, a modo de recensión, es buena prueba de las múltiples cuestiones y reflexiones a que la lectura de la obra nos conduce. Y ello es, a mi juicio, el principal valor que de una obra científica cabe esperar: que sea capaz de hacernos reflexionar, dudar, plantearnos cuestiones, incitándonos, así, a participar en el debate.

REMEDIO SÁNCHEZ FERRIZ

TOZZI, Valerio, PARISI, Marco (a cura di), *Immigrazione e soluzioni legislative in Italia e Spagna. Istanze autonomistiche, società multiculturali, diritti civili e di cittadinanza*, Università degli Studi del Molise, Campobasso 2007, 392 pp.

Desde hace algunas décadas, los países mediterráneos vienen sufriendo un fenómeno del que hace ya algún tiempo fueron sus inversos protagonistas, nos estamos refiriendo a la inmigración.

Estados como Italia y España, que fueron países de emigrantes y perdieron un gran número de ciudadanos debido a los problemas políticos y económicos a los que se enfrentaban, se convierten ahora en los receptores de personas que viven en su territorio de origen las mismas dificultades que antes obligaron a italianos y españoles a emigrar de su tierra en busca de una nueva vida, de una vida mejor.

Las penínsulas transalpina e ibérica son de las que mayor número de inmigrantes reciben y ello obedece, principalmente, a su situación geográfica. No olvidemos que sólo 14 kilómetros separan las costas de Cádiz del territorio marroquí y que, en el caso de Italia, 113 son los que alejan a Lampedusa de Túnez.

Desde hace décadas, estos países situados en el "primer mundo" aparecen como la esperanza a alcanzar por aquéllos que, provenientes del "tercer", no ven otra salida que no sea dejar sus casas, sus familias y su patria para embarcarse en un viaje, en ocasiones, de ida y vuelta (al ser interceptados y repatriados) o, en otras, con un fin sin