

LA CIUDADANÍA COMO EXCLUSIÓN

Rodrigo BRITO MELGAREJO

El de ciudadanía es un concepto jurídico y político fundamental, que muchas veces no se estudia en todas sus dimensiones. Sin embargo, las vertientes que puede tomar la ciudadanía constituyen un aspecto fundamental, sobre todo si se piensa en los conceptos de pluralismo, derechos y democracia. En una sociedad impregnada de multiculturalismo, en la que inciden diversas globalizaciones y con marcadas diferencias económicas, es indispensable dar el justo valor a este concepto si queremos conocer y enfrentar una de las implicaciones de la ciudadanía, que últimamente ha cobrado una fuerza impresionante: su construcción como factor de exclusión.

Desde épocas remotas, la ciudadanía ha sido asociada como una fuente de reciprocidad de derechos y deberes frente a la comunidad política. El *status* de ciudadano se ha referido desde hace tiempo a la pertenencia a la comunidad en que cada persona vive y se desarrolla, e implica diversos grados de participación en esferas como la política, la economía, la cultura, etcétera. Así que el hacer alusión a la ciudadanía nos lleva a pensar en los tipos de lucha que emprendieron los diversos grupos, clases y movimientos para obtener mayores grados de autonomía y control sobre sus vidas ante las distintas formas en que se manifestaron los estratos sociales, las relaciones jerárquicas y los múltiples obstáculos políticos que enfrentaron las personas pertenecientes a un Estado o territorio.

Durante la etapa en que se formó el Estado moderno, la lucha por la pertenencia a la comunidad política adquirió gran fuerza y se presentó como una forma de establecer la soberanía popular mediante la sanción de ciertos derechos civiles y políticos. Por esta razón, después de las disputas en que los ciudadanos lograron asir aquellos derechos necesarios para asegurar su autonomía individual frente a la autoridad, la ciudadanía fue de gran importancia en el desarrollo de los miembros del Estado. Sólo a través de ella era posible que estas personas pudieran tener asegurados los derechos que, incluso de forma sangrienta en ocasiones, habían conseguido.

Con el tiempo, la ciudadanía, inmersa en una participación democrática que fue puesta en marcha lentamente, creó un nuevo nivel de solidaridad mediada jurídicamente, y, simultáneamente, proporcionó al Estado una fuente de legitimación. Por supuesto, el Estado moderno había regulado sus fronteras sociales con antelación mediante los derechos de *pertenencia* al Estado. Pero la *pertenencia* al Estado no significaba nada más que la subordinación a un poder estatal. Esta pertenencia organizativa de carácter adscriptivo se transformó sólo con el tránsito a un Estado democrático de derecho en una forma de pertenencia adquirida (al menos por medio de un consentimiento implícito) de los ciudadanos que participaban en el ejercicio del poder político. En este incremento de significado que experimenta la noción de pertenencia —con el cambio de *status* de *miembro* de un Estado al de *ciudadano* de un Estado— debemos distinguir ciertamente el aspecto jurídico-político del propiamente cultural que se encuentra más ligado a la idea de nación.¹

Tradicionalmente, la ciudadanía ha denotado la adscripción de un sujeto a un Estado nacional.² Esto porque el propio proceso de constitución del Estado moderno como Estado nacional está presidido por el objetivo de homogeneidad social (cultural, lingüística, religiosa, etcétera). Como ha mostrado Gellner, la civilización industrial precisó para su constitución y desarrollo una cultura desarrollada, homogénea y favorecedora de la movilidad social y económica, que requiere una cierta independencia política, un Estado propio. Este escenario sólo era posible en el marco de una estructura política que asegurase dichas condiciones: el Estado nacional. Es esta forma de organización la que exige la homogeneidad jurídico-política (el monopolio de la violencia legítima, del derecho, etcétera), pero no menos requiere imponer la homogeneidad cultural y eso significa en primer lugar, religiosa, lingüística y étnica: por eso el principio *cuius regis eius religio* y por eso también la desaparición de las identidades plurales como precio de esa construcción.³

De esta manera, como lo indica Habermas, la autocomprensión nacional construyó el contexto cultural en el que los súbditos podían llegar a ser

¹ Habermas, Jürgen, *La inclusión del otro. Estudios de teoría política*, trad. de Juan Carlos Velasco Arroyo y Gerard Vilar Roca, Barcelona, Paidós, 2000, pp. 83-91.

² Carbonell, Miguel, *La Constitución en serio. Multiculturalismo, igualdad y derechos sociales*, México, Porrúa-UNAM, 2001, pp. 23 y ss.

³ Lucas, Javier de, “En los márgenes de la legitimidad. Exclusión y ciudadanía”, *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, Alicante, vol. 1, núms. 15 y 16, 1994, p. 358.

ciudadanos políticamente activos. Sólo la pertenencia a la “nación” fundaba un vínculo de solidaridad entre personas que hasta entonces habían permanecido extrañas las unas a las otras. El mérito del Estado nacional estriba, pues, en que resolvió dos problemas en uno: hizo posible una nueva forma, más abstracta, de *integración social* sobre la base de un nuevo *modo de legitimación*.⁴

Pero a esta transformación jurídico-política, como bien señala Habermas,

...le hubiera faltado la fuerza motriz y la república formalmente establecida hubiera carecido de la fuerza vital si el pueblo, que hasta entonces había sido definido desde arriba de una manera autoritaria, no se hubiera convertido, de acuerdo con su propia autocomprensión, en una nación de ciudadanos conscientes de sí mismos. Para lograr esta movilización política se precisaba una idea con fuerza capaz de crear convicciones y de apelar al corazón y al alma de una manera más enérgica que las nociones de soberanía popular y derechos humanos. Este hueco lo cubre la idea de nación. Esta idea les hizo tomar una nueva forma de pertenencia compartida, una forma jurídica y políticamente mediada. Sólo la conciencia nacional que cristaliza en la percepción de una procedencia, una lengua y una historia común, sólo la conciencia de pertenencia al “mismo” pueblo, convierte a los súbditos en ciudadanos de una única comunidad política: en miembros que pueden sentirse responsables unos de otros. La nación o el espíritu de un pueblo (*Volkgeist*), esto es, la primera forma moderna de identidad colectiva en general, suministra un substrato cultural a la forma estatal jurídicamente constitucionalizada. Esta fusión de las antiguas lealtades en una nueva conciencia nacional, en general artificiosa y dirigida asimismo por las necesidades burocráticas, la describen los historiadores como un proceso a largo plazo.

Este proceso conduce a una doble codificación de la noción de ciudadanía, de forma que el *status* definido por medio de los derechos civiles significa al mismo tiempo la pertenencia a un pueblo definido culturalmente. Sin esta interpretación cultural de los derechos cívicos el Estado nacional no hubiera encontrado en su fase inicial apenas la fuerza con la que producir la implantación de la ciudadanía democrática y a la vez un nuevo nivel, más abstracto, de integración social.⁵

⁴ Habermas, Jürgen, *op. cit.*, nota 1, p. 88.

⁵ *Ibidem*, pp. 89 y 90.

La idea de ciudadanía otorgó entonces, al menos en teoría, legitimidad e integridad social al Estado nacional. En este sentido, la ciudadanía se basaba en la existencia de una serie de vínculos como una cultura común, relaciones “de sangre”, un pasado compartido, etcétera, y así se consolidó como un factor de importancia marcada dentro del Estado al que se asociaban *ex lege* todos los derechos, de forma que ésta se convertía en denominación omnicomprendensiva y en presupuesto común de ese conjunto de derechos que Marshal llamó “de ciudadanía”: los derechos civiles, los derechos políticos y los derechos sociales.⁶

Sin embargo, en nuestros días es difícil concebir la imagen de homogeneidad social e inclusión en la que se basó en el pasado la construcción de los Estados nacionales. Es más, podemos decir que estas características están condenadas a quedarse como un registro meramente histórico. Basta tener en cuenta el gran número de grupos étnicos que existen en el mundo y la realidad tan diversa que se presenta dentro de Estados como España, Canadá, Italia o la discriminación que puede palpase en los países occidentales.⁷ La “identidad nacional” y la naturaleza incluyente de este concepto, para efectos de la creación y reconocimiento de la ciudadanía, parecen ser de esta manera sólo poco más que una ficción.⁸

Por el contrario, no es difícil encontrar argumentos que permitan vincular la noción de ciudadanía con la exclusión. Hoy, la categoría de ciudadano en contraposición a la condición de extranjero (y en consecuencia de refugiado o apátrida), constituye un argumento decisivo a favor de superar las condiciones que ésta plantea a los derechos otorgados bajo el manto de los Estados nacionales.

El problema, sin embargo, reside precisamente en la paradoja de que el mito moderno de la identidad, al mismo tiempo que crea cohesión, funciona también como mecanismo de exclusión. Este mito, además, es el que subyace a la moderna noción de ciudadanía (y a su vínculo con la nacionalidad, tal y como la heredamos de la Revolución francesa). En otras pala-

⁶ Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, 2a. ed., trad. de Perfecto Andrés Ibáñez y Andrea Greppi, Madrid, Trotta, 2001, pp. 98 y 99.

⁷ En este sentido se pronuncia Miguel Carbonell en el estudio introductorio que precede la obra de Kymlicka, Will y Christine, Straehle, *Cosmopolitismo, Estado-nación y nacionalismo de las minorías. Un análisis crítico de la literatura reciente*, trad. de Karla Pérez Portilla y Neus Torbisco, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, pp. 14 y 15.

⁸ *Ibidem*, p. 16.

bras, lo que hoy se insiste en denunciar es que fenómenos como el nuevo (des)orden económico y político internacional, junto al impacto de la inmigración, o síntomas como el incremento del racismo y la xenofobia, afectan decisivamente al núcleo social mismo, al fracturar algunos de los supuestos sobre los que se edificaba la uniformidad que el proyecto del formalismo jurídico y del liberalismo político y económico habían tratado de poner en pie.⁹

Aunque en sus inicios el concepto de ciudadanía fue un instrumento importante que se blandió como herramienta para institucionalizar la igualdad y, de cierta forma, la universalidad de derechos auspiciada por el liberalismo político, es evidente que en la actualidad estos fines se alejan cada vez más de su posible consecución. Lo paradójico, una vez más, es que la ciudadanía contribuye a que esto sea así al presentarse, a decir de Luigi Ferrajoli, como el último privilegio de *status*, el último factor de exclusión y discriminación y el último residuo premoderno de la desigualdad personal en contraposición a la proclamada universalidad e igualdad de los derechos fundamentales.¹⁰ Actualmente, con base en la ciudadanía se siguen manteniendo inaceptables discriminaciones y desigualdades basadas en un accidente tan coyuntural como puede ser el lugar de nacimiento.¹¹ Incluso podemos decir que la ciudadanía se ha convertido, en ciertos aspectos, en el arquitecto de una desigualdad social legitimada. Es evidente entonces que seguir manteniendo el concepto clásico de ciudadanía supone, como bien señala Etienne Balibar, formular una regla de exclusión que esté fundada por derecho y por principio.¹² Y es que los Estados que utilizan como escudo o como pretexto el tema de la ciudadanía para negar derechos básicos a los inmigrantes o en general a los no nacionales, están legislando no solamente en contra de los derechos fundamentales, sino sobre todo en contra de la intuición histórica que parece señalar que los fundamentos que se tenían en el pasado para distinguir entre ciudadanos y extranjeros ya no existen en la actualidad.¹³

⁹ Véase Lucas, Javier de, *op. cit.*, nota 3, p. 354.

¹⁰ Ferrajoli, Luigi, *op. cit.*, nota 6, pp. 116 y 117.

¹¹ Carbonell, Miguel, *op. cit.*, nota 2, p. 24.

¹² Balibar, Etienne, “¿Es posible una ciudadanía europea?”, *Revista Internacional de Filosofía Política*, Madrid, núm. 4, noviembre de 1994, p. 27.

¹³ Estos fundamentos son, para Javier de Lucas, la construcción del Estado nacional y la homogeneidad social derivada de la coyuntural (esporádica y aún limitada en el tiempo) presencia del extranjero en la composición social. Véase Lucas, Javier de, *El de-*

No es posible hoy en día, que en virtud de la “condición de ciudadano” un gran número de personas se mantengan hundidas en la miseria y que la condición de nacimiento pueda esgrimirse como argumento suficiente para negar la garantía efectiva de derechos reconocidos a todos los seres humanos que, sin embargo, son condicionados hoy en no pocos países, a un trámite administrativo (los “papeles”), por importante que éste sea.¹⁴

Esta situación inevitablemente nos debe hacer pensar que la ciudadanía no puede esgrimirse más como un factor de exclusión y, por tanto, es necesario redefinirla para que pueda estar en armonía con la tan ansiada universalidad de los derechos fundamentales. Luigi Ferrajoli señala al respecto que:

Tomar en serio [los] derechos significa hoy tener el valor de desvincular de la ciudadanía como “pertenencia” (a una comunidad estatal determinada) y de su carácter estatal. Y desvincularlos de la ciudadanía significa reconocer el carácter supraestatal —en los dos sentidos de su doble garantía constitucional e internacional— y por tanto tutelarlos no sólo dentro sino también fuera y frente a los Estados, poniendo fin a este gran *apartheid* que excluye de su disfrute a la gran mayoría del género humano contradiciendo su proclamado universalismo. Significa, en concreto, transformar en derechos de la persona los dos únicos derechos que han quedado hasta hoy reservados a los ciudadanos: el derecho de residencia y el derecho de circulación en [los] países privilegiados.¹⁵

Como vemos, la necesidad de pensar en los cambios institucionales y de control democrático requeridos para enfrentar los procesos de globalización también hace necesaria la redefinición de la ciudadanía. Ante tal situación, se ha planteado un proyecto cosmopolita en el que el concepto de ciudadanía juega un papel clave porque implica la posesión de

...derechos civiles, políticos, sociales y culturales junto a las correspondientes obligaciones para eliminar barreras de desigualdad entre los miembros de una comunidad política. Una sociedad comprometida con la reali-

saño de las fronteras. Derechos humanos y xenofobia frente a una sociedad plural, Madrid, Temas de Hoy, 1994, p. 135.

¹⁴ Lucas, Javier de, “Por qué son relevantes las reivindicaciones jurídico-políticas de las minorías”, *Derechos de las minorías en una sociedad multicultural*, Madrid, CGPJ, 1999, p. 265.

¹⁵ Ferrajoli, Luigi, *op. cit.*, nota 6, pp. 117 y 118.

zación de los ideales de la ciudadanía está obligada por esta convicción a ocuparse de los *outsiders* dentro de un diálogo abierto sobre todo en lo referente a las acciones que pudieran perjudicar a sus intereses. Esto implica una obligación de trascender la dicotomía entre ciudadanos y extranjeros para poder establecer sistemas de reglas que compartan todos.¹⁶

Esta idea que implica la trascendencia de las diferencias derivadas de la ciudadanía, a pesar de lo que pueda pensarse, no es nueva. El artículo tercero para conseguir una paz perpetua, en la obra de Kant, por ejemplo, es de suma importancia al respecto, pues constituye uno de los pilares de la concepción teórica de la ciudadanía cosmopolita. Kant señala ya desde el siglo XVIII en su obra *La paz perpetua*, que si tomamos en cuenta que la ruptura del derecho internacional en un punto de la Tierra afectaría en más o menos a todos, se impone la necesidad de una ciudadanía mundial que evite la exacción de los pueblos. Sólo así podría abrigarse la esperanza de una continua aproximación a la vida pacífica. Kant liga tal exigencia con la universal hospitalidad de los pueblos que, limitada, trae consigo el derecho de esta ciudadanía mundial.¹⁷

El derecho de ciudadanía mundial, nos dice Kant, debe limitarse a las condiciones de una universal hospitalidad, que debe tomarse como “el derecho de un extranjero a no recibir un trato hostil por el mero hecho de ser llegado al territorio de otro”. Éste puede rechazarlo si la repulsa no ha de ser causa de la ruina del recién llegado; pero mientras el extranjero se mantenga pacífico en su puesto no será posible hostilizarle. Esta situación constituye el derecho, que no puede restringirse a nadie, de un visitante a presentarse en una sociedad, y se funda en la común posesión de la superficie de la tierra. Los hombres, afirma Kant, no pueden diseminarse hasta el infinito por el globo, cuya superficie es limitada y, por tanto, deben tolerar mutuamente su presencia, ya que originariamente nadie tiene mejor derecho que otro a estar en determinado lugar del planeta.¹⁸

Otro aspecto que es relevante en la obra de Kant es la importancia que da a la interrelación entre los pueblos. Para él, la comunidad —ya en ese tiempo avizorada como más o menos estrecha— que ha ido estableciéndose

¹⁶ Linklater, A., *The Transformation of Political Community. Ethical Foundations of the Post-Westphalian Era*, Cambridge, Polity Press, 1998, pp. 211 y 212.

¹⁷ Véase el estudio introductorio de Francisco Larroyo de Kant, Emmanuel, *La paz perpetua*, 13a. ed., trad. de F. Rivera Pastor, México, Porrúa, 2003, p. 238.

¹⁸ *Ibidem*, pp. 259 y 260.

se entre todos los pueblos de la Tierra, ha llegado hasta el punto de que una violación del derecho, cometida en un sitio, repercute en todos los demás. De esto se infiere que la idea de un derecho de ciudadanía mundial no es una fantasía jurídica, sino un complemento necesario del código no escrito del derecho político y de gentes, que de ese modo se eleva a la categoría de derecho público de la humanidad.¹⁹

En época más reciente esta idea se sigue manteniendo. Los textos habermasianos también recorren el tema de la ciudadanía cosmopolita. Para Habermas, una concepción democrática del Estado de derecho puede y debe preparar el camino al estatuto de la ciudadanía cosmopolita que hoy se perfila en las comunicaciones políticas a escala planetaria. Hoy en día, acontecimientos como la guerra del Golfo o las transformaciones de Europa del Este son, a decir de Habermas, acontecimientos cosmopolitas por la presencia que han adquirido en la esfera pública planetaria a través de los *mass media*. El maestro germano nos hace ver, de esta forma, que la organización cosmopolita del planeta no es ya una quimera, pues la ciudadanía nacional y la ciudadanía cosmopolita tienden a unirse en un *continuum* social y político.²⁰

Otro de los elementos interesantes que se han tratado últimamente sobre el nuevo enfoque que se debe dar a la ciudadanía, es su papel de concepto mediador en el diálogo de una comunidad política compuesta por diversas tradiciones culturales y discursos políticos en el establecimiento de ese marco de juego solidario que pretende superar la dicotomía entre ciudadanos y extranjeros. Ésta es la línea de argumentación que sigue David Held, al sugerir que uno de los retos políticos del futuro será que cada ciudadano perteneciente a un Estado deberá aprender a convertirse en un *ciudadano cosmopolita* también, es decir, en una persona capaz de mediación entre las tradiciones nacionales, comunidades y estilos de vida alternativos.²¹

Por estas razones nos podemos dar cuenta de que una versión de la ciudadanía que no sea, al menos tendencialmente, un proyecto universal, no puede dejar de constituir, para emplear los términos de Dahrendorf, “una penosa cobertura del privilegio”. La tesis de la ciudadanía global o cosmopolita se fortalece indudablemente si consideramos, otra vez con Dahrendorf, que la

¹⁹ *Ibidem*, p. 261.

²⁰ Habermas, Jürgen, *op. cit.*, nota 1, p. 137.

²¹ Held, David, “Regulating Globalization? The Reinvention of Politics”, en Giddens, Anthony (ed.), *The Global Third Way Debate*, Cambridge, Polity Press, 2001, *cit.* por Valencia Saiz, Ángel, “Ciudadanía ecológica: una noción...”, p. 277.

auténtica verificación de la fuerza de los derechos de ciudadanía es la heterogeneidad. El respeto común a los títulos de acceso a los bienes fundamentales, atribuidos a personas diferentes por su origen o cultura, pone a prueba la combinación de identidad y variedad que es el núcleo de la sociedad civil civilizada... por eso... la ciudadanía no será nunca completa mientras no exista una verdadera ciudadanía de carácter mundial.²²

Es verdad que los buenos deseos por hallar un medio idóneo para lograr una ciudadanía verdaderamente incluyente se topan con diversas dificultades, riesgos y límites que constituyen tensiones y contradicciones de nuestras buenas intenciones. Al pensar en una extensión cosmopolita de la ciudadanía nos podemos encontrar con muchos inconvenientes (por ejemplo, límites económicos, límites internos al ideal cosmopolita, inexistencia de marcos y órdenes político-estatales estables y pacificados, etcétera) y con personas que consideren estos planteamientos como utópicos; pero a pesar de los obstáculos que puedan presentarse, no debemos sustituir el deber ser por lo que es, ni debemos dejar de lado el ideal por nuestra flaqueza. La idea de una ciudadanía global debe constituir el bastión axiológico que sea capaz de liberarnos de la falacia realista de la reducción del derecho al hecho. La objeción eterna de los realistas y de los que se consideran “hombres prácticos”, para quienes es difícil concebir una ciudadanía con estos alcances, debe ser superada, pues, como afirma Ferrajoli, a estas personas les falta precisamente lo que piensan que les sobra: el sentido (retrospectivo) de la historia. Si le hubiéramos dicho a un señor feudal que algún día los hombres serían considerados iguales en sus derechos, o a las mujeres en el siglo XVII que podrían votar, probablemente nos hubieran tomado por locos o ingenuos. De la misma manera podemos apelar al otro extremo del pensamiento humano, el pensamiento en perspectiva, que nos dice que los fracasos y los éxitos de proyectos ambiciosos —como la creación de una ciudadanía cosmopolita— deben esperar por muchos años, sin que esto signifique bajar la guardia en la lucha cotidiana.²³

Estamos ciertos de que hay preguntas sobre cómo discernir los límites de lo prácticamente posible y cómo definir las condiciones de nuestro mundo social; empero, debemos tomar en cuenta que el problema consiste

²² Véase Dahrendorf, Ralf, “Cittadinanza: una nuova agenda per il cambiamento”, *Sociologia del Diritto*, Milán, año XX, núm. 1, 1993, p. 15.

²³ Véase Vitale, Ermanno, “Ciudadanía, ¿último privilegio?”, en Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro (ed.), *Garantismo. Estudios sobre el pensamiento jurídico de Luigi Ferrajoli*, Trotta-UNAM, 2005, pp. 478 y 479.

en que los límites de lo posible no vienen dados por lo real, ya que, en mayor o menor grado, podemos cambiar las instituciones políticas y sociales, y muchas otras cosas. De ahí que tengamos que apoyarnos en conjeturas y especulaciones, y esforzarnos en sostener que el mundo social que soñamos es factible y puede existir realmente, si no ahora, entonces en un futuro mejor, en el que una ciudadanía incluyente no sea cuestión de filantropía, sino de derecho.²⁴

²⁴ Véanse en este sentido, pero sobre el derecho de gentes, las ideas de Rawls, John, *El derecho de gentes*, trad. de Hernando Valencia Villa, Barcelona, Paidós, 2001, pp. 23 y 24.