

REINVENTAR LA CIUDADANÍA - ACERCA DE LA CONEXIÓN ENTRE DEMOCRACIA, DERECHOS Y LEGITIMIDAD EN EL ORDEN POLÍTICO GLOBAL

Andreas Niederberger

Instituto de Filosofía de la Universidad de Goethe
niederberger@em.uni-frankfurt.de

Traducción del inglés por José Joaquín Andrade A.

RESUMEN

El presente artículo comienza reconstruyendo las razones por las cuales las teorías modernas se concentran en la ciudadanía como una garantía muy importante de legitimidad –arguyendo que la ciudadanía está intrínsecamente ligada a una forma republicana de orden político. La segunda parte del artículo muestra que, bajo las actuales condiciones de la globalización, la ciudadanía crea o mantiene un orden transnacional multinivel que impide que otras personas y políticas puedan realizar una ciudadanía (completa), y que incluso contribuyen a violaciones directas de exigencias legítimas por parte de no-ciudadanos. La tercera parte discute críticamente las propuestas de Archibugi, Owen y Bauböck acerca de cómo repensar la ciudadanía transnacional o formas equivalentes de participación y control. En la parte final, el artículo aboga por una conexión entre la concepción de la ciudadanía constelación y una forma específica de democracia transnacional. Tal conexión permitiría a la ciudadanía seguir siendo el factor clave para la legitimidad.

PALABRAS CLAVE

Ciudadanía, globalización, democracia (transnacional), republicanismo.

ABSTRACT

This article starts by reconstructing the reasons for the modern focus on citizenship as a major guarantee for legitimacy – arguing that citizenship is intricately linked to a republican form of political order. In its second part this paper shows that under the current conditions of globalization citizenships creates or maintains a transnational multi-level order which prevents other persons and polities from realizing (full) citizenship, and even contributes to direct violations of legitimate claims of non-citizens. The third part of the article critically discusses proposals by Archibugi, Owen and Bauböck, how to rethink transnational citizenship or equivalent forms of participation and control. And in its final part it advocates linking the conception of constellational citizenship to a specific form of transnational democracy. With such a link citizenship could continue to be the key factor for legitimacy.

KEY WORDS

Citizenship, globalization, (transnational) democracy, republicanism.

**REINVENTAR LA CIUDADANÍA - ACERCA DE LA CONEXIÓN
ENTRE DEMOCRACIA, DERECHOS Y LEGITIMIDAD EN EL
ORDEN POLÍTICO GLOBAL**

La investigación actual sobre ciudadanía abarca una amplia gama de formas. Entre estas hay muchos enfoques para los que la referencia a la ciudadanía es relativamente circunstancial. Históricamente la ciudadanía ha demostrado ser normativa y políticamente interesante, pues ha sido el depósito para el aprovisionamiento seguro de derechos, bienes, servicios y participación en el poder de mucha gente que vive en un territorio. Estos derechos, bienes, y demás, son el verdadero centro de atención de estos enfoques, los cuales están estudiando actualmente cómo la “ciudadanía” contribuyó a su establecimiento y qué desarrollos futuros se puede o se debería esperar. Por ejemplo, se puede encontrar a menudo esa perspectiva sobre ciudadanía en teorías liberales que consideran que los espacios individuales del libre albedrío constituyen los intereses centrales de los individuos e investigan cómo contribuyen a su preservación los órdenes políticos y los derechos, y opciones que van de acuerdo con la ciudadanía. Por otra parte, hay teorías políticas para las que la ciudadanía es una respuesta precisa al problema específico que representa el orden político mismo. Para estas teorías, las formas que toma o tomó históricamente la ciudadanía también son interesantes, pero su centro primario de atención es la constitución y organización del orden político. Su perspectiva normativa está dirigida no tanto al resultado de los órdenes políticos y al cumplimiento o no-violación de los intereses que ellos garantizan, sino a la manera en que se forman y mantienen los órdenes y cómo dependen de la voluntad de sus miembros.

Esta no es una diferencia de intereses menor o circunstancial (con ciertos traslapes) sino que lleva a tensiones importantes. Este artículo comienza por resaltar estas tensiones. Afirma que en la teoría política moderna la ciudadanía es la respuesta al do-

ble desafío que presenta el orden político y que esta respuesta se opone a cualquier perspectiva que considere los órdenes políticos simplemente como instrumentos que proveen exigencias, bienes y opciones. Pero la segunda parte muestra que aunque el doble desafío todavía está presente, la respuesta de la ciudadanía en su forma moderna “clásica” ya no puede convencer. La ciudadanía se ha convertido ella misma en un problema. Además de esto hay nuevos problemas que la “vieja” respuesta de la ciudadanía todavía no ha resuelto. La tercera parte examina tres propuestas de cómo repensar la ciudadanía en una época de estructuras políticas multinivel y critica estas propuestas por ser respuestas insuficientes. La parte final ofrece otra nueva concepción de ciudadanía.

1. LA CIUDADANÍA COMO SOLUCIÓN A UN DOBLE DESAFÍO

La teoría política moderna supone que todos los seres humanos son libres e iguales. Pero entiende esta libertad e igualdad de maneras muy diferentes. Las teorías liberales mencionadas, por ejemplo, las conciben como un conjunto de exigencias morales y de derechos a espacios iguales de libertad de elección. En esta visión, un orden político es legítimo si garantiza que cada uno pueda decidir libremente sus acciones en cuanto ámbito sea posible, donde el único límite a estas elecciones libres es la igual posibilidad y/o disponibilidad de estas opciones. Uno debería poder decidir libremente sus propias preocupaciones en la medida en que esta decisión les deja a otros la misma oportunidad de una elección libre. Las teorías republicanas difieren de las teorías liberales en que ellas no conciben primariamente la libertad y la igualdad en términos de elecciones individuales que se relacionen y comparen con las elecciones de otros. La libertad y la igualdad, para ellos, más bien califican políticas o un orden político en su conjunto que no les dé a los intereses particulares ningún peso especial y que sea racional, justo o bueno para todos. Las elecciones individuales podrían ser restringidas, y podrían serlo de

manera desigual, pero como esto resulta de la búsqueda del bien común, estas restricciones y desigualdades no afectan la libertad y la igualdad básicas de todos. Más bien aseguran las justas, racionalmente deseables o trascendentalmente necesarias libertad e igualdad.

Estas teorías políticas ofrecen explicaciones “positivas” de la legitimidad, en el sentido de que tratan de explicar lo que significa que las personas sean libres e iguales, y qué orden político tendrían que lograr para asegurar esta libertad e igualdad. Pero también hay un lado “negativo” de la libertad y la igualdad que, de hecho es el primer desafío de la teoría política moderna: la libertad y la igualdad no solo no se logran cuando las personas no disponen de ciertos bienes, opciones o elecciones. Son aun más fundamentalmente violadas cuando se construyen y mantienen estructuras que les dan a algunos ciertas posibilidades de dominar a otros; es decir, que ponen a algunos en posición de poder impedirles a otros establecer un orden en el que estos últimos serían libres e iguales a los otros y en el que podrían realizar los demás requisitos “positivos” de la libertad y la igualdad (véase Pettit, 1997, pp. 52-58). Sería pues equivocado pensar que un orden que suministra determinados bienes y opciones, pero depende de las decisiones arbitrarias de algunos, podría producir libertad e igualdad. El poder de aquellos que toman las decisiones es tan desigual con respecto al poder de los demás, que estos últimos no pueden ser libres e iguales, aunque dispongan de todos los bienes y opciones, que hubieran querido tener como libres e iguales.¹

El primer desafío de la teoría política moderna es pues justificar el orden político: ¿cómo puede haber orden político si tal orden implica necesariamente una distribución desigual del poder, si implica desigualdades estructurales y falta de libertad, es decir, el poder de algunos para coaccionar a otros hacia determinada conducta? Un orden político nunca se establece simplemente

¹Para una argumentación más detallada véase Niederberger (2011a).

para garantizar solo determinados intereses; se constituye siempre (por lo menos también) como una amenaza para la libertad y la igualdad. Pero este desafío no es suficiente para justificar una perspectiva anarquista, porque aun sin una mirada a los intereses “positivos” también hay diferencias de poder en la esfera pre-política, social, que deberían ser tematizadas como problemas “negativos” para la libertad y la igualdad. Sería ingenuo suponer que la ausencia de orden político lleva finalmente a un “equilibrio del poder” que hace a todos libres e iguales en algún sentido suficiente. El orden político es necesario porque solo algún orden puede superar relaciones que les permiten a algunos ejercer poder sobre otros basados en diferencias de recursos y necesidades.² El orden buscado tendrá que transformar las relaciones inmediatas entre personas en relaciones que todos los afectados pueden controlar.³

La pregunta, ¿qué significa este “control”?, de nuevo pone en juego los intereses de las personas. Podría significar que todos deberían tener una participación igual en la constitución de estas relaciones, pero también que las relaciones deberían estar ligadas a los intereses fácticos o racionales de los afectados. El problema con las soluciones a este segundo desafío es simplemente que no pueden resolver también el primero. Si debe haber algún “control” de las relaciones (que no depende de la distribución accidental de los recursos y las necesidades), entonces debe haber instituciones o elementos del orden que sean lo suficientemente poderosos para ejercer coacción sobre todos los afectados para que actúen de conformidad con el tipo de relaciones requerido. Parece, pues, que el control que tiende a eso, traerá necesaria-

² Este argumento se refiere a la importante distinción de Max Weber entre *Macht* y *Herrschaft*. Véase Weber (1972, pp. 541-545).

³ En una perspectiva más extensa, se podría añadir más razones “positivas” de la necesidad del orden político. Estas razones son, primero, el requisito de un orden coherente y estable para la producción y provisión relativamente seguras de ciertos bienes, como educación, productos dependientes de economías altamente integradas, pero también bienes culturales; y, segundo, la relevancia de tal orden para llevar a cabo ciertas acciones que dependen de coordinación y colaboración.

mente la forma fuerte de poder anteriormente mencionada, y con ello invalidará cualquier solución al segundo desafío.⁴ ¿Cómo puede haber un control de las relaciones horizontales de todos los afectados por ellas que no les dé poder verticalmente a algunos para estar en una posición en la que dispongan del potencial de usar sus medios arbitrariamente?

La teoría política moderna parece estar confrontada a la paradoja de dos desafíos, cuyas respuestas implican o agudizan el otro desafío. Se ha pensado que la única respuesta a estos desafíos que podría evitar esta consecuencia paradójica es la *ciudadanía*: como ciudadanos la gente debería y podría ser tanto la que ejerce como la que controla el gobierno. Si el orden político es tal que su ejercicio del poder depende de decisiones de todos sus ciudadanos (es decir, si el orden político está organizado de una manera que no le otorga a ninguna instancia política ninguna autoridad que no resulte de ni se limite a una delegación o autorización expresas de los ciudadanos), entonces nadie está dominado por los poderes coercitivos de este orden. De la misma manera, como ciudadanos, la gente no solo puede bloquear cualquier ejercicio ilegítimo de gobierno, sino que también tiene el poder de controlar las relaciones interpersonales en el territorio del orden político. Esto implica que debe haber algún tipo de imperio de la ley y posibilidades de configurar y de manejar estas relaciones a través de la legislación y su fuerza coercitiva, pero debe haber también posibilidades de vigilar los efectos de la legislación y su fuerza coercitiva sobre la acción ciudadana futura. La ciudadanía está entonces íntimamente ligada a la democracia y los derechos, lo cual es la razón por la que la distinción, ahora común, entre las concepciones ateniense y romana de ciudadanía es útil para subrayar diferentes aspectos de la ciudadanía en teorías que compiten, pero no presenta alternativas mutuamente excluyentes.⁵

⁴ Este es obviamente el argumento clave en el *Leviatan* de Hobbes. (Véase Hobbes, 1999; N. del E.)

⁵ En las últimas décadas se ha vuelto usual distinguir el modelo romano del modelo ateniense en el campo de las teorías de la legitimidad y sus concepciones de

Los dos desafíos que se desarrollaron más arriba son de verdad importantes y siguen siendo desafíos para la teoría política hoy. Esto también aclara por qué es problemática la perspectiva investigativa de muchos estudios actuales sobre ciudadanía: si dichas investigaciones se concentran exclusivamente en el lado de la ciudadanía relativo a los derechos y los bienes —es decir, en los derechos, los bienes o las opciones que van con la ciudadanía y que establecen ciertas relaciones horizontales entre personas o agentes— y descuidan las condiciones en las cuales se constituyen y mantienen las instituciones y las instancias que proporcionan estos derechos y demás, si las investigaciones hacen esto, no pueden excluir que lleguen a servir para justificar o legitimar estructuras que les dan a algunos un poder enorme y arbitrario sobre

ciudadanía (véase, por ejemplo, Pocock (1995) y Walzer (1989). Véase también Bellamy (2008a, pp. 27-51). La idea es señalar que en Roma ser un ciudadano significaba primeramente disponer de ciertos privilegios legales y sociales, mientras que los ciudadanos como tales nunca fueron un actor político mayor. El estatus de ciudadano se usaba para consolidar el Imperio Romano extendiéndolo a los habitantes de los territorios conquistados. Y la legitimidad del imperio se lograba finalmente por esta extensión de la ciudadanía y de los privilegios legales y sociales que la acompañaban. Los ciudadanos atenienses, por el contrario, se definían por su participación en la decisión del bien común y la importancia de la participación política para el completo desarrollo de sus virtudes. En este sentido, los ciudadanos están activamente comprometidos en la decisión sobre las reglas y las medidas respecto del bien común y el desarrollo de la polis. Ciudadanía significaba ser activo en el *ágora* o, en palabras de Aristóteles: “El ciudadano en el sentido no cualificado no se define por nada mejor que por tomar parte en el juicio (*κρίσεως*) y la regla (*ἄρχῆς*)” (*Política*, 1275a22-3 [1988, p. 153; N. del E.]); véase, sobre la dificultad de interpretar esta definición Collins (2006, pp. 120-122). Estas referencias a antiguas versiones de ciudadanía están altamente estilizadas y no dan cuenta adecuadamente de la historia y las diferentes formas que tomó la ciudadanía en Atenas y Roma. Sirven, sobre todo, para resaltar diferentes aspectos en el debate contemporáneo sobre ciudadanía relacionando enfoques con diferentes visiones de la política y del rol atribuido a la ley o a las instituciones jurídicas. Pero también hay problemas importantes en estas oposiciones: por ejemplo, no tienen en cuenta la diferencia cualitativa entre las posiciones antigua y moderna sobre la fundamentación última de la legitimidad. Ningún modelo antiguo de ciudadanía estaba enraizado en la idea de una libertad e igualdad básicas de todos los seres humanos, mientras que las comprensiones modernas de ciudadanía, y las referencias modernas a los modelos antiguos, comienzan todos con la idea de que la ciudadanía, por una parte, y la libertad e igualdad de todos los ciudadanos, por la otra, están estrechamente ligadas entre sí.

otros (aunque hagan “buen” uso de este poder al nivel horizontal de las relaciones interpersonales). La ciudadanía no es un depósito circunstancial de ciertos derechos, bienes y demás, sino que expresa el intento de sobrepasar relaciones de poder interpersonales y, tal vez, también la falta de satisfacción de ciertos intereses racionales o individuales sin crear medios de dominación. Un orden político con la capacidad de conceder o negar ciertos derechos a quienes están sometidos a él sin que ellos puedan controlar esta concesión o esta negación es un orden tiránico, aun si sus efectos para los que están sujetos a él puedan parecer buenos.

2. LA CIUDADANÍA COMO PROBLEMA

Cualquier concepción de ciudadanía que se enfoque exclusivamente en los derechos y demás tendrá que postular que no hay ningún problema intrínseco al orden político o que esos problemas son menos relevantes que los problemas que presentan los intereses no cumplidos o la realización de algún bien común.⁶ Pero, aunque uno pueda rechazar esas afirmaciones, la idea de ciudadanía presentada es menos clara de lo que puede parecer en la última parte de este artículo. Richard Flathman (1995) por ejemplo, ha señalado que la solución ciudadana al doble desafío se basa en fuertes suposiciones de posible unanimidad. Para cada individuo todos los demás ciudadanos pueden estar en una posición dominante, lo que significa que el orden político no será un problema solo cuando uno se identifique fuertemente con todos los otros y cuando uno se considere parte de la ciudadanía que actúa como un todo.⁷ Si, por otra parte, un orden enfrenta esta

⁶Sobre ese argumento véase, por ejemplo, Buchanan (2004, pp. 235-239). El mismo argumento debe ser dado por los enfoques de ciudadanía que se concentran en la cuestión de cómo reproducir la solidaridad y el sentido comunitario necesarios para la existencia de un orden político.

⁷“La política de alta ciudadanía puede comenzar en pluralidad y desacuerdo pero (en la medida en que actúa en una determinada manera sobre una cuestión

amenaza haciendo más difícil que una mayoría de ciudadanos “abuse” del poder de gobernar o asegurando la primacía del bien común, esto llevará a elementos del orden que les hacen mucho más difícil a los ciudadanos que controlen y programen el orden. Habrá posiciones que les permitirán, a quienes detentan los respectivos puestos, rechazar decisiones por considerarlas expresiones de posible abuso o de meros intereses particulares. Esto traerá de nuevo la amenaza de la tiranía.⁸

De allí que la ciudadanía no puede ser simplemente un estatus o función en un orden político. Por el contrario, debe hacer referencia a dos elementos del orden político que no se pueden reducir el uno al otro, sino que solo pueden producir legitimidad en un orden político cuando se realizan simultáneamente. Por una parte, el orden político debe estar organizado de tal manera que cualquier medida tomada por un gobierno finalmente descansa en la autorización y delegación explícitas del poder por procedimientos legislativos a los cuales todos los ciudadanos tienen acceso (más o menos directo). En este sentido, un orden político solo puede ser legítimo si está exclusiva y necesariamente ligado a las decisiones explícitas de todos los que le están sometidos. No puede haber otra fuente de legitimidad porque esa fuente implicaría necesariamente la amenaza de una dominación tiránica. Cualquier otra fuente normativamente relevante debe estar subordinada a la condición del “imperio democrático de la ley” y esto significa, a la ratificación final por el ciudadano mismo. Pero, por otra parte, el orden debe garantizar que nadie esté obligado a someterse a las decisiones de una mayoría, para no correr el riesgo de caer en relaciones de poder pre-políticas con los otros.

específica) *debe* terminar en acuerdo incuestionable (respecto de esa cuestión). Pero por supuesto el acuerdo no puede cambiar (lo que probablemente así será) el hecho de que hay excelentes razones contra la decisión o política [en cuestión].” (Flathman, 1995, p. 144).

⁸ Sobre esta crítica a la protección de los derechos individuales basada en la revisión jurídica y las cortes véase Bellamy (2007; 2008b).

Esto significa que la única opción para impedir la creación de un orden tiránico no puede ser vetar el establecimiento y/o mantenimiento de un orden político, lo que significaría optar por la re-inauguración de algún “estado de naturaleza”. Por el contrario, los ciudadanos tendrán que tener una posición en la que puedan decir no a la legislación y a la autorización del ejercicio del gobierno sin perder (todo) el control de las relaciones interpersonales y sin estar expuestos a las arbitrariedades de los otros. Esta condición solo se cumple cuando la legislación y las medidas ejecutivas que dependen de ella no pueden tocar los requerimientos de una tal posición.

Esto puede parecerse a la tesis de Habermas del co-origen de la autonomía pública y privada –y seguramente en algún nivel hay una relación con esta tesis (véase Habermas, 1996, pp. 84-104). Pero el argumento es diferente, pues no se refiere primariamente a precondiciones o capacidades “positivas” necesarias o normativamente deseables para la participación política. Se refiere más bien al problema de Flathman de que la ciudadanía no es una solución convincente al doble desafío si requiere que los ciudadanos finalmente abandonen su libertad e igualdad para identificarse con la ciudadanía como una totalidad y confiar en su “juicio sabio”. Si la libertad y la igualdad son la base de la legitimidad, deben estar presentes en la solución, y no pueden simplemente ser aplicadas como un criterio moral de legitimidad a la ciudadanía (ideal) como un todo y a su presunta cualidad normativa. El orden político debe tener entonces dos dimensiones: primero, debe ser un imperio democrático de la ley y, segundo, debe otorgar a todos sus ciudadanos una posición legal y política, tal vez incluso social, que garantice la no-arbitrariedad (básica) de las relaciones interpersonales. Hay una cierta primacía de la primera dimensión porque es necesaria para configurar y desarrollar legítimamente los elementos que constituyen esa posición. Pero esta primacía no significa que la segunda dimensión podría ser reducida a la primera. Solamente cuando las personas pueden estar seguras de que su posición es independiente de la buena voluntad de los otros en los

procedimientos legislativos, estos procedimientos pueden conferir legitimidad a las medidas de un orden político.

La ciudadanía es, entonces, una solución compleja al doble desafío. La complejidad consiste tanto en que los aspectos de la ciudadanía no pueden ser reducidos el uno al otro, como en que las dimensiones del orden político deben ser hasta cierto punto independientes. La ciudadanía debe significar que todos están en situación de participar en la política democrática y tienen determinados derechos, y el orden político debe estar organizado de tal manera que los ciudadanos (en procedimientos y foros relevantes) mantengan el poder decisivo último y que todo el orden esté caracterizado por algún tipo de constitucionalismo que garantice la no-arbitrariedad básica del mundo social y político.⁹ Muchas formas de supuesta ciudadanía son claramente insuficientes para satisfacer las expectativas de esta solución compleja, de manera que no pueden brindar las condiciones suficientes o apenas necesarias para la legitimidad de un orden dado. Durante mucho tiempo parecía claro que la estrategia para producir legitimidad debía ser acercarse a la realización de la solución compleja. Hoy día esas estrategias no solo se ven confrontadas con la ya enorme dificultad de que la solución compleja excluye la posibilidad de encontrar pasos fáciles que realizarían una parte de la solución después de la otra. De alguna manera, la solución de la ciudadanía es una solución de todo o nada, y no una solución que se pudiera simplemente abordar en fases claras. La dificultad adicional es, sin embargo, que aun estas estrategias, si logran establecer la solución de la ciudadanía compleja, se tornan inverosímiles porque la situación es tal que el desafío es diferente y dado el nuevo desafío, la ciudadanía posiblemente es parte del problema y no la solución.

⁹ Este constitucionalismo solo es compatible con la primacía de la prerrogativa legislativa de los ciudadanos si las instituciones y procedimientos que le dan cuerpo no pueden suplementar procedimientos legislativos, sino solamente suspender la aplicación de la ley y forzar a los legisladores o gobiernos a reconsiderar estatutos y medidas. Sobre este modelo de constitucionalismo véase, por ejemplo, Zurn (2007).

Hoy día hay cuatro dificultades mayores a las que se debe adaptar la solución de la ciudadanía compleja para seguir siendo convincente:

Primera, se puede observar un incremento del número de personas que como migrantes (más o menos legales) viven más o menos temporalmente en un orden político y están sometidos a su legislación y ejercicio del poder sin ser sus ciudadanos. A menudo estas personas no gozan para nada de ninguna ciudadanía significativa aunque formalmente sean ciudadanos de sus “países de origen” (si la participación en política está limitada a la presencia en el territorio del país de origen y no hay más derechos u otros beneficios derivados de la ciudadanía del otro país en el Estado en el que reside actualmente la persona). La pregunta es si, y cómo, podrían o deberían convertirse en ciudadanos de sus “países anfitriones”.

Segunda, hay personas que pueden estar viviendo en un Estado donde son ciudadanos, pero están expuestos a reglas y decisiones de otros Estados o de organizaciones trans o internacionales privadas o públicas sin tener ciudadanía o medios similares de control, ni posición en ellos, y sin que “sus” Estados tengan el poder de controlar los otros Estados u organizaciones o de influir en ellos significativamente. Este grupo de personas tiene una ciudadanía limitada. Pero incluso esta ciudadanía limitada ya no expresa “libertad e igualdad” si los ciudadanos simplemente ya no pueden actuar legislativamente en sus Estados, sino que deben mantener a la vista la relación de su Estado con otros Estados o con organizaciones internacionales.¹⁰

¹⁰ Un ejemplo que se podría considerar aquí son las decisiones de Estados que son estratégicamente o económicamente importantes para otros más poderosos. Aunque estos otros Estados no pudieran interferir nunca directamente en las decisiones del primer Estado, el hecho de que el primero asuma que podrían interferir, y tienen la capacidad de interferir si sus intereses están en juego, afectará seriamente el proceso de toma de decisiones y cuestionará si las decisiones son expresiones de libertad e igualdad.

La solución al primer problema parece ser otorgarle ciudadanía por lo menos a los que desean claramente permanecer en la comunidad donde viven actualmente. Esta solución encuentra algunas dificultades si se toman en consideración “opciones de regreso” u otros vínculos sociales o culturales con el país de origen, y requiere mayor elaboración para las “élites cosmopolitas” o gente más normal que se mueve entre diferentes Estados. Porque también estos grupos podrían estar dominados aunque no tengan la clara intención de quedarse en una comunidad por un período más largo. Pero esa solución no convence para el segundo problema: la solución para la dominación por otros órdenes políticos no puede ser simplemente transferir la ciudadanía a un orden político más grande, más completo. La ciudadanía en un orden más grande podría contribuir al control negativo de la legislación y del ejercicio del gobierno, pero también afectará, es decir, disminuirá las posibilidades propias de configurar el orden político –y esto tiene impactos significativos, por ejemplo, sobre la legislación para decidir sobre implementar las condiciones para una no arbitrariedad básica, y ciertamente todavía más sobre la búsqueda de proyectos y objetivos comunes con medios del orden político.

Al mismo tiempo, este fenómeno de dominación en órdenes políticos resalta el hecho de que el establecimiento de órdenes políticos supuestamente legítimos (es decir, de un orden en el cual hay establecida una ciudadanía compleja) puede llevar a la creación de poderes normativos¹¹ que le permiten a uno dominar a otros. El primer desafío debe, entonces, ser reformulado, porque la amenaza a la libertad y la igualdad que supone el orden político no está limitada a posiciones dentro de una única entidad política o una sociedad. Los órdenes políticos también pueden ser una

¹¹ Sobre esta idea de poderes normativos (“el poder de modificar los derechos y deberes de los otros”) véase Richardson (2002, p. 34). Sobre el diagnóstico de muchos problemas actuales como el de la dominación a través de poderes normativos véase Bohman (2007).

amenaza para la libertad y la igualdad dominando otros órdenes políticos y traspasando fronteras entre órdenes.¹² Dado esto, hay una nueva paradoja al acecho: la creación de legitimidad para algunos puede crear estructuras ilegítimas para otros. La pregunta es, pues, si y cómo la solución de la ciudadanía podría volverse aun más compleja para enfrentar este problema adicional.

El *tercer* problema para la solución de la ciudadanía es que hay una disminución significativa del valor de la ciudadanía hoy, es decir, de la manera como la ciudadanía contribuye a la no arbitrariedad de las propias condiciones de vida. Muchos estudios señalan que los ciudadanos de muchos Estados logran cada vez más derechos y opciones hoy. En este sentido, parece que la ciudadanía todavía tiene alto valor para las personas que la tienen y que es atractivo, para las personas de partes más pobres y menos desarrolladas del mundo, adquirir la ciudadanía para gozar también de estos derechos y opciones. Esta perspectiva podría ser convincente para las teorías liberales que ya fueron criticadas anteriormente. Pero si la participación en política o, más generalmente, en el control del ejercicio del poder político es el aspecto clave de la ciudadanía, la situación parece muy diferente. En muchos Estados y contextos, la ciudadanía ya no es ni una garantía de que uno tiene el poder de participar en procedimientos de toma de decisiones, ni le asegura a uno una posición y derechos que los agentes del orden político no puedan violar. La transferencia de decisiones a comités y asambleas de grupos de interés, la formulación de leyes y estatutos por agencias privadas y la distribución de procedimientos de toma de decisiones en diferentes niveles al interior y más allá de los Estados, todo esto lleva a una dificultad creciente para comprender quién toma qué decisión y dónde. Los parlamentos pueden tener todavía la última palabra

¹² En algún sentido, Kant (1996) ya había señalado este efecto del orden legítimo cuando señaló que “en relación con otros pueblos, sin embargo, un estado es llamado simplemente un poder (potentia)” (p.89).

sobre las reglas y las medidas, pero a menudo están decidiendo bajo restricciones de tiempo significativas (piénsese, por ejemplo, en las recientes decisiones sobre el mecanismo financiero europeo y las quejas, entre otros, de Jean-Claude Juncker de que la participación del parlamento alemán en el procedimiento de decisión perjudica seriamente las negociaciones europeas) o enfrentan costos muy grandes si rechazan acuerdos logrados en comités y demás. Parece haber una complejización de los procedimientos de toma de decisiones, que tiene como su efecto más importante, el que las posibilidades de influenciar y controlar las decisiones están distribuidas desigualmente y que se necesitan nuevas capacidades y derechos de acceso si se las quiere igualar.

Pero incluso en la visión “liberal” de la ciudadanía, las cosas son menos positivas de lo que a menudo parece. Algunos o muchos Estados pueden garantizar más derechos y capacidades (e incluso pueden garantizarlos a más personas), pero esta garantía es cada vez más dependiente de la voluntad de agentes en el orden político o del acuerdo de mayorías. En la guerra contra el terrorismo, por ejemplo, muchos Estados han llegado a la conclusión de que tienen el derecho de matar a sus ciudadanos si esto es presumiblemente necesario para detener o prevenir un ataque terrorista.¹³ Aquí el Estado obviamente no está obligado por derechos de un modo absoluto, sino que depende del Estado sopesar los pros y los contras de respetar los derechos y tomar una decisión basada en ese cálculo y no en los derechos. De manera similar, algunos Estados fueron capaces de “reformar” la seguridad social o los sistemas de bienestar para hacer las economías nacionales más competitivas sin haber tenido que enfrentar la pregunta de

¹³ Véanse los informes recientes sobre la decisión del presidente Obama de ordenar la muerte de un ciudadano americano supuestamente involucrado en operaciones de terrorismo, por ejemplo (Shane, 2010). El intento de legislación para legitimar el acto de disparar contra aviones en Alemania muestra, igualmente, que el gobierno alemán también se ve en una posición en que sus ciudadanos están sujetos a la benevolencia de buenas decisiones del gobierno.

cómo estas “reformas” afectarían la posición *política* de los afectados por los recortes en las provisiones sociales. Mirando todos estos desarrollos, parece que los Estados (ab)usan de la “tensión” entre las dos dimensiones de la ciudadanía y justifican sus violaciones de unas partes por las exigencias de otras.

Considerado al nivel más general, se debe reconocer que estas disminuciones en el valor de la ciudadanía no han llevado consigo ninguna resistencia significativa, ni por los ciudadanos mismos, ni por las instancias o instituciones dentro de y más allá de los Estados que están diseñadas para garantizar las posiciones políticas iguales y los derechos de los ciudadanos. Los Estados existentes parecen estar organizados de tal manera que se pueden reproducir y operar sin depender de sus ciudadanos. Una tal dependencia implicaría necesariamente (es decir, lógicamente) garantizarles los derechos y capacidades requeridas para su participación significativa.

Esta falta de resistencia a los desarrollos que llevan a menor control político e influencia, y a la pérdida de posición de los detentadores de derechos, está ligada al *cuarto* campo en el que la ciudadanía está amenazada hoy. Parece cada vez menos claro por qué son necesarios los procedimientos políticos comunes si no sirven al propósito de asegurar y hacer avanzar los objetivos e intereses particulares. La gente concibe los procedimientos y órdenes políticos como medios para proteger lo que ellos piensan que es de ellos, pero ya no piensan estos procedimientos, y el orden en general, como proyectos comunes o incluso necesidades para la protección de su libertad e igualdad. Esto no necesariamente es un desafío a la legitimidad del orden pero puede volverse problemático si es necesario enfrentar quejas de falta de derechos o capacidades para contribuir en procedimientos políticos. Se puede observar a este respecto una tendencia creciente a dirigirse a cortes para establecer los derechos y capacidades necesarias para la propia posición, sin movilización política para mostrar las dimensiones más generales de una situación. Las decisiones de la corte pueden ser sentidas, en últimas, como invasiones ilegítimas del poder de los otros ciudadanos.

Estos dos problemas indican que la solución de la ciudadanía simplemente ya no es convincente, porque está basada en una comprensión (probablemente) inadecuada del orden político y de las condiciones contingentes para su constitución. Si los órdenes políticos son capaces de impedir que gran parte de la ciudadanía participe en los procesos de toma de decisiones, y si pueden violar estructuralmente derechos fundamentales, entonces necesitamos una mejor comprensión de cómo debe estar organizado el orden para que responda adecuadamente a los desafíos que se desarrollaron antes. Si, por otra parte, la gente tiende a no ver más el vínculo entre ciudadanía y legitimidad, probablemente se necesite incluso reflexionar más básicamente sobre si es correcta la suposición de que la libertad y la igualdad son las condiciones básicas de la legitimidad.

Si la ciudadanía debe seguir siendo el punto de referencia clave para la legitimidad, la teoría política debe enfrentar cuatro preguntas importantes: debe mostrar, primero, cómo la ciudadanía impide que los migrantes y demás estén expuestos a órdenes políticos sin (muchas) posibilidades de controlarlos. La teoría debe, segundo, explicar cómo el establecer legitimidad por la vía de la ciudadanía en algún lugar sobre la tierra, no creará ilegitimidad en algún otro lugar. Como tercera pregunta, debe desarrollar una comprensión mucho más precisa y concreta de los órdenes políticos, y especialmente de los órdenes políticos multinivel, con sus distribuciones específicas de competencias y el lugar de la negociación, en vez de la deliberación, en ellos. Y cuarto, debe reaccionar al desafío de que la libertad y la igualdad como tales no son los puntos de referencia básicos que hacen legítimo a un orden.

3. TRES SUGERENCIAS PARA LA CIUDADANÍA EN LA ERA DEL ORDEN POLÍTICO MULTINIVEL

Los desafíos a la ciudadanía son obvios y, de este modo, no resulta sorprendente que haya muchas sugerencias de cómo responder

a ellos. Algunas de estas sugerencias son de nuevo primariamente éticas y están apelando a nuevas actitudes hacia el orden global, regional o local. Políticamente hablando, la idea básica de estas soluciones es movilizar una esfera pública o crear un espacio de razón pública en el cual la gente (pueda) pedir justificaciones y reformas a los grandes agentes políticos e institucionales. Las partes previas de este artículo han argumentado que tal perspectiva no solo es ingenua, sino que incluso puede servir para agravar los problemas existentes con la legitimación de órdenes dados.

Me concentraré, entonces, en otras tres sugerencias que están más cercanamente relacionadas con la argumentación previa y que tratan de enfrentar explícitamente los problemas resaltados antes.¹⁴ La primera de estas sugerencias es la ciudadanía cosmopolita, la segunda la membrecía política sin ciudadanía y la tercera la ciudadanía constelación.

(1) La concepción de la ciudadanía cosmopolita ha sido adelantada por los abogados de la democracia cosmopolita, como Daniele Archibugi y David Held, y su modelo, especialmente en publicaciones más recientes, es la estructura de doble ciudadanía en la UE.¹⁵ La idea detrás de la ciudadanía cosmopolita es añadir otro tipo de ciudadanía a la ciudadanía doméstica clásica que se conserva mayormente en la forma en que fue presentada en la primera parte de este artículo. La ciudadanía cosmopolita extra deberá enfrentar en particular los siguientes asuntos: debería, primero, garantizar que las personas sigan siendo poseedoras de derechos también más allá de las fronteras de su Estado de origen, dándoles acceso a y una posición legal en las instituciones judiciales tanto internacionales como extranjeras –y, por lo tanto,

¹⁴ No tomaré en consideración sugerencias sobre un mundo o Estado regional único y totalmente coherente, es decir, intentos de responder a los problemas mencionados moviendo la solución de la ciudadanía compleja al nivel global. No hay muchas sugerencias interesantes y desarrolladas de este tipo y ellas no enfrentan el problema de que las estructuras englobantes pueden ellas mismas ser dominantes.

¹⁵ Sobre la forma actual de esta estructura de doble ciudadanía véase Olsen (2011).

respondiendo también en algún sentido al incremento, de facto, de movimientos más allá de las fronteras. Esto también incluye la posibilidad de presentar quejas individuales contra su propio Estado en cortes internacionales si una persona es sometida a una severa violación de los derechos humanos. Segundo, debería contener la solicitud de ser parte de una entidad política local que se autogobierna, lo que significa que debería haber instituciones que sean capaces de interferir en la dominación entre órdenes políticos, no solo si ocurren violaciones de los derechos humanos, sino también si la existencia y el modo de operación de un orden político hace dependientes, a otro orden o a sus habitantes, de las decisiones arbitrarias del primer orden. Tercero, para contribuir a las condiciones básicas de no-arbitrariedad, el nivel cosmopolita debería también ser capaz de proveer las necesidades básicas y ayuda en casos de catástrofes y para los refugiados (véase Archibugi, 2008, p. 117).

En la visión de Archibugi y Held, la ciudadanía cosmopolita es el suplemento necesario para que la ciudadanía doméstica trate todos o casi todos los asuntos más relevantes que ella –la ciudadanía doméstica– podría no (ser capaz de) tratar. Esta ciudadanía suplementaria consiste primariamente en derechos, pero está incluida en la estructura comprensiva de la democracia cosmopolita que implica toda una complicada arquitectura de instituciones, procedimientos y estructura legal. El propósito de la ciudadanía cosmopolita, sin embargo, no es muy convincente, pues finalmente enfrenta los desafíos de la ciudadanía de una manera demasiado esquemática. Los demócratas cosmopolitas conciben el orden político de una manera “constructivista”¹⁶, lo que significa que miran los intereses básicos que tienen las “personas” y construyen las instituciones necesarias para o responsables de la realización de estos intereses. Cuando un conjunto dado de

¹⁶ Véase Held (1995, p. 145). Para una metodología alternativa, más reflexiva y circular, véase Niederberger (2011b).

instituciones es insuficiente para garantizar el cumplimiento de uno o más de estos intereses, se añade otra institución para remediar esta deficiencia. La idea es que siempre debe haber otra institución, a la cual puedan apelar los ciudadanos, con el poder de obligar a la otra institución a respetar o a responder al interés del ciudadano.

La lógica lleva a un punto en el que se requieren instituciones generales globales que sean lo suficientemente poderosas como para obligar a cualquier otra institución u orden regionales o domésticos a establecer la ciudadanía y a no violar ninguna de las demandas que ella lleva consigo. Al mismo tiempo, es claro que las instituciones globales ya no pueden estar sometidas al mismo control, porque Archibugi y los demás autores no quieren un Estado federal global (es decir, ellos no quieren reproducir la ciudadanía doméstica en un orden global) y porque una estructura pluralista (es decir, una estructura con una pluralidad de centros de poder) finalmente socavaría toda la construcción. Como consecuencia, quieren limitar las competencias de las instituciones globales a un estrecho y preciso rango de asuntos –lo que es una idea interesante sin que, sin embargo, diga mucho acerca de qué remedios existen si estas instituciones exceden sus competencias. En este sentido, el primer problema de la ciudadanía cosmopolita es que justifica elementos muy fuertes de un orden político global sin ofrecer una respuesta suficiente a la pregunta de cómo le va a impedir a estos elementos que se vuelvan tiránicos. Se supone que la ciudadanía cosmopolita responde a la amenaza de la tiranía doméstica que la ciudadanía doméstica no pudo evitar, pero de ninguna manera toma en consideración el posible uso, o mejor, abuso de instituciones globales o transnacionales para dominar personas y órdenes políticos.

El segundo problema con la ciudadanía cosmopolita es que opera con una visión demasiado simple de los conflictos que confronta el mundo hoy. La idea de que hay una jerarquía de intereses, y de que la estructura política global cuadra con esta jerarquía, no toma suficientemente en cuenta que muchos de los

conflictos no solamente se refieren a la pregunta de qué tan importantes son los intereses relevantes y cuál es el nivel político que puede actuar legítimamente. Muchos de los conflictos son, en cambio, relativos al carácter de un asunto o un desarrollo, y tales conflictos no se pueden resolver moralmente (o no primariamente de un modo moral) pues dependen de interpretaciones de la evidencia, teorías y enfoques diferentes, y también de perspectivas políticas y de intereses más o menos contingentes, etc.¹⁷ La ciudadanía debe ofrecer una vía para controlar las soluciones de estos conflictos sin limitar el control al nivel moral más fundamental —especialmente porque las soluciones globales o regionales a los conflictos tienen a menudo una amplia gama de consecuencias en otras áreas políticas.

(2) Si las últimas dos críticas a la ciudadanía son correctas, la ciudadanía debe, de manera crucial, proporcionarles a las personas posibilidades de controlar de manera general (es decir, con respecto a la amenaza general de que el orden político se vuelva dominante) y de manera específica (es decir, respecto de las posibilidades de configurar y regular el espacio de las acciones humanas con decisiones específicas) la operación del orden político en todos sus niveles. Una respuesta a los actuales problemas de ciudadanía y legitimidad que limite la ciudadanía (por lo menos con respecto a los órdenes políticos más allá del Estado de origen) a la garantía de los intereses morales más fundamentales, será insuficiente para establecer la libertad y la igualdad para todos. Esta percepción lleva a muchos a la conclusión de que se debe otorgar la ciudadanía completa (es decir, ciudadanía en las dos dimensiones desarrolladas más arriba) a todos los que son afectados por decisiones, reglas y medidas de un orden dado (véase Carens, 1987; 2005; Rubio-Marín, 2000). Los críticos de estas posiciones

¹⁷ En el conflicto sobre la intervención de la ONU y la OTAN en Libia, por ejemplo, nadie argumentó que las vidas de la gente que Kadafi amenazaba no importaban. La discusión fue más bien qué tipo de intervención sería mejor para proteger más vidas.

(que generalmente simpatizan con la posición y no piensan que hay límites intrínsecos a la inclusión de los extranjeros en una comunidad política y social) han señalado que tal modelo de ciudadanía es problemático en por lo menos dos aspectos: primero, no toma suficientemente en consideración la estructura de largo plazo de muchas de las características del orden político y social que lleva consigo la ciudadanía. Los derechos de bienestar, así como la creación de sistemas institucionales tales como un sistema educativo o instituciones culturales, requiere la cooperación a lo largo del tiempo, y esto también significa la voluntad de cargar ciertos costos y deberes con la prospección, muchas veces relativamente incierta, de beneficiarse en el futuro de estos derechos y sistemas. Si se revisa constantemente el grupo de los que son miembros del sistema de cooperación y si los miembros reflexionan sobre esta constante revisión, muchos de estos derechos y estructuras institucionales dejarán de existir o serán reducidos a un mínimo. Dado esto, sería difícil concebir la ciudadanía como *status ad hoc* otorgado fingidamente por decisiones y regulaciones. Segundo, la idea parece estar ligada a una concepción de sistemas de cooperación y regulación cerrados territorialmente. Pero este tipo de sistemas sociales obviamente solo es una forma de cooperación entre muchas otras que trascienden las fronteras y no están limitados a formas clásicas de sociedad y de Estado.

David Owen (2011) ha sugerido, por lo tanto, que deberíamos separar la ciudadanía de su elemento clave en términos de legitimidad, a saber el voto, o más generalmente, los derechos de participación política. La gente debería tener un derecho a la ciudadanía, lo que significa que debería ser capaz de formar sistemas de cooperación más durables con más o menos costos y beneficios mutuos. Estos sistemas deberían estar abiertos a nuevos miembros, pero no deberían incluir a todos los que viven en un lugar que se configura en algunos aspectos por estos sistemas de cooperación. Esto no implica la amenaza de una estructura dominante si todos pueden en principio tener acceso a los sistemas de cooperación y si todos disponen de los derechos a votar

y a participar políticamente, de manera que puedan controlar el papel que juegan estos sistemas de cooperación y sus futuros desarrollos aunque no sean miembros (plenos) de ellos.

La ciudadanía transnacional consiste, entonces, esencialmente en el derecho a la participación política en todas las estructuras e instituciones que afectan la vida de uno y el derecho a acceder a sistemas de cooperación más o menos comprensivos si uno está dispuesto a cargar con los costos y deberes que implican. Con una tal ciudadanía, todo el mundo podría estar seguro de disponer de los medios de controlar los ordenes políticos en las dos dimensiones relevantes y aunque se podría no compartir los mismos derechos, bienes y servicios con todo el mundo, esto no sería problemático porque dependería de uno mismo tomar la decisión de compartírselos o no.

Pero de nuevo hay problemas con esta sugerencia: primero, no es claro cómo se podría operacionalizar la distinción entre los derechos de ciudadanía y los de participación política. La participación política, especialmente si se concibe como “oportunidades efectivas de comunicar (y reflexionar) públicamente visiones y argumentos y de influenciar la agenda política” (Owen, 2011, pp. 22-23), requiere ciertos bienes o capacidades (por ejemplo, educación) o acceso a los medios y demás, que hacen difícil ver que le queda a la ciudadanía. Owen parece modelar los derechos y bienes que lleva consigo la ciudadanía como los beneficios de una asociación privada, lo que es extraño en sí mismo, pero también pone más preguntas acerca de la necesaria organización interna y democrática de la “asociación”.

Segundo, esta idea de ciudadanía transnacional concibe la “transnacionalidad” como el movimiento de personas entre sociedades u ordenes políticos, pero no reflexiona sobre el carácter multinivel o de traslape de los ordenes políticos hoy. Por una parte, quiere preservar la posibilidad para la gente de formar distintos sistemas de cooperación pero, por otra parte, no explica cómo la gente elevaría esta demanda si siempre tendrán que decidir finalmente sobre la admisibilidad, la forma y la configuración de

tal sistema con todos los potencialmente afectados por él. O el derecho a la participación política está de nuevo limitado a los intereses morales más fundamentales o, como Owen parece sugerir, es el amplio derecho a compartir en las decisiones políticas. En el segundo caso, la ciudadanía transnacional no puede excluir que algunos usen órdenes políticos generales o que se extralimiten para decidir sobre la manera como se organizan los órdenes subordinados o afectados. En este sentido, el derecho universal a la participación política no es una respuesta convincente a la amenaza de un uso dominador de los órdenes políticos.

(3) Una solución convincente para los diferentes requerimientos de la ciudadanía y la legitimidad en un orden político multinivel, debe estar atenta a la forma general del orden político y la posibilidad del ciudadano de controlarlo, pero no puede extender simplemente los derechos de participación política a todos los niveles y sistemas de regulación. Esto reforzaría el peligro de mayorías tiránicas con la habilidad de imponerles simplemente reglas y regulaciones (o su ausencia) a las minorías (estructurales). La participación política parece ser la manera correcta de abordar los requerimientos pero no puede ser aplicada de manera idéntica a todos los niveles y órdenes políticos posibles. Una sugerencia de cómo pensar la ciudadanía en esta dirección surge del análisis de Rainer Bauböck del (los) estatus de la ciudadanía actual en estructuras multinivel y plurales. Para él, las personas poseen actualmente, a menudo, ciudadanías múltiples y especialmente también ciudadanías que tienen efectos e implicaciones para el estatus propio en órdenes en los que no se es ciudadano. Estas personas tienen diferentes maneras de controlar los diferentes órdenes: en algunos órdenes pueden participar directamente en política, y configurar las reglas y regulaciones que constituyen el espacio de la acción social. En otros órdenes tienen un status que se deriva de su ciudadanía en otro orden, pero que les da posibilidades de controlar ciertos efectos que tiene sobre ellos el orden que los está afectando actualmente. Aquí ellos podrían no estar en capacidad de configurar las reglas y regulaciones en el orden

dado, pero pueden rechazar ciertas reglas y regulaciones o su aplicación si los perjudican o los dominan. Además, la pluralidad de órdenes en la que tienen ciudadanía o “ciudadanía externa” (es decir, ciertos derechos y opciones porque son ciudadanos de otro orden más alto o paralelo) les da posibilidades tanto de controlar su estatus de ciudadanía dentro de los órdenes como de dominar los efectos entre ellos. Para que existan estas posibilidades debe excluirse que la pluralidad de órdenes pueda simplemente ser integrada en un único orden, pero también debe asegurarse que todo el mundo tenga acceso a una pluralidad de ciudadanía y de ciudadanía externas (lo que, por ejemplo, implica que debería haber derechos para un movimiento ampliamente libre entre los órdenes políticos y las instituciones que garantizan este derecho).

Esta es una sugerencia muy promisoriosa para una nueva concepción de la ciudadanía. Combina la primacía de la participación política con una diferenciación entre los órdenes políticos (y sus condiciones específicas de mantenimiento), los diferentes estatus y las diferentes posiciones de las personas en estos diferentes órdenes –reduciendo la amenaza de dominación entre los órdenes políticos– y con los diferentes intereses que tiene la gente en la membrecía y la residencia en órdenes diferentes. Pero en la reconstrucción de Bauböck, la ciudadanía constelación depende en gran medida de la realidad sociológica y legal de las personas que se mueven a través de las fronteras, de los Estados que aceptan doble ciudadanía y de órdenes transnacionales, como la UE, con su estructura de ciudadanía suplementaria. Y, una vez más, Bauböck (2010, pp. 855-856) regresa al lenguaje de los intereses y ve las “ventajas” de la ciudadanía constelación primariamente en términos de los intereses individuales que cumplen. La pregunta es, entonces, qué estructura del orden político global necesitamos para que la ciudadanía constelación sea suficiente para la legitimidad de este orden.

4. CIUDADANÍA Y DEMOCRACIA TRANSNACIONAL

Para que la ciudadanía sea la solución a los problemas que enfrenta hoy en día el orden político, ella debe estar relacionada con cuatro requisitos:¹⁸ primero, el orden político debe ser tal que en sí mismo no sea una amenaza a la libertad y la igualdad; segundo, debe establecer condiciones de vida no arbitrarias; tercero, debe ser claro que nadie esté expuesto a, o dominado por el orden político; y cuarto, se debe excluir que los órdenes políticos puedan ser usados para dominar otros órdenes y/o gente que viva en ellos. La discusión precedente de las sugerencias para una concepción revisada de la ciudadanía ha mostrado que estas sugerencias adolecen, ya sea de garantizar demasiada discreción al (a los oficiales en el) orden político, o bien de no reaccionar suficientemente ante el problema de la dominación entre y a través de órdenes políticos o niveles del orden político. La idea de la ciudadanía constelación señala en la dirección correcta, pero no reflexiona suficientemente sobre el aspecto de la ciudadanía relativo al orden político y sobre cómo el orden puede ser tal que deba responder a, y ser controlado por, los ciudadanos.

Para volver más convincente esta idea de ciudadanía múltiple y ciudadanía externas, ella debe ser construida dentro de una concepción de prevención de la dominación y de que la libertad y la igualdad hacen posible la democracia transnacional.¹⁹ Este tipo de orden global distingue crucialmente dos tipos de estructuras e instituciones políticas: *por una parte*, órdenes políticos únicos con estructuras e instituciones capaces de establecer condiciones de acción no arbitrarias (es decir, que realizan la ciudadanía compleja presentada al principio del artículo), y, *por otra parte*, estructuras e instituciones capaces de asegurar que órdenes

¹⁸ Sobre la justificación de estos requisitos, véase la parte 2 de este artículo.

¹⁹ Lo que sigue es solo una presentación de mi propia concepción de la democracia transnacional. Para una defensa de esta concepción contra otras posibles concepciones de orden global véase Niederberger (2009; 2012).

singulares no se vuelvan ellos mismos dominadores y que no fallen en su tarea de asegurar la no arbitrariedad. En términos de modelos, se debería pensar el segundo conjunto de estructuras e instituciones como una *estructura de red* cuya función es garantizar que los primeros órdenes, como *elementos de red* no entren en conflicto entre sí o no se vuelvan internamente arbitrarios.

Para los órdenes singulares el Estado moderno sigue siendo un punto de referencia conveniente – como ha sido claro a lo largo de este artículo. Nos permite explicar cómo se pueden equilibrar diferentes dimensiones y grados del establecimiento no arbitrario, de configuración y de control social de la acción. Sin embargo, se deberían considerar también otras formas de organización y orden. El proceso de globalización ha precipitado el surgimiento de estructuras e instituciones que difieren significativamente del modelo del Estado, ya sea en términos del alcance de sus objetivos o de los límites de sus operaciones. En tales casos, no tiene sentido modelarlas sobre las instituciones y estructuras del Estado. Por ejemplo, las organizaciones e instituciones internacionales persiguen a menudo objetivos bastante estrechos, pero lo hacen de una manera global, mientras que formas de asociación no gubernamentales como sindicatos, ONG, organizaciones profesionales y corporaciones multinacionales pueden ciertamente ser concebidas como asegurando la no arbitrariedad en ciertas áreas, mientras que no tomen al Estado como modelo. Usar al Estado como punto de referencia puede ayudar a entender cómo las instituciones pueden operar a un nivel profundo y de amplio alcance. También nos puede ayudar a explicar la diferenciación funcional y controlabilidad, o los límites de la controlabilidad de las instituciones. Y el modelo del Estado es útil cuando se trata de reconstruir normativamente procedimientos de coordinación y deliberaciones entre personas con intereses divergentes, tanto positivos como negativos. Pero, por causa de la heterogeneidad y de la naturaleza ocasionalmente conflictiva de los intereses y proyectos, el modelo del Estado también debe ser usado con cuidado. Su combinación de funciones, objetivos y demás, a menu-

do termina siendo disfuncional tanto en términos de eficiencia como, especialmente, de libertad (como se argumentó más arriba con respecto a la dominación doméstica y a la dominación externa).

Los “elementos de red” son los garantes primarios de las condiciones sociales de acción no arbitrarias. De manera característica, su legalidad y la manera como las estructuras y las instituciones operan en ellas, están crucialmente enraizadas en, o apoyadas por, una legislatura compartida. Entonces, la no arbitrariedad en este contexto depende del principio de que todos los individuos son capaces de determinar, por medio de una legislación (por lo menos potencialmente) compartida, las reglas y principios que gobiernan, así como en qué grado de profundidad y amplitud se garantiza su validez. Solo una legislación compartida puede asegurar que cada uno de los afectados pueda concebir que las operaciones de las estructuras e instituciones se originan en ellos mismos, y en los límites y las posibilidades de sus relaciones con los otros agentes. También debe existir un sistema judicial correspondiente que decida sobre la legalidad de las acciones individuales y de las operaciones institucionales, basado en la legislación inclusivamente aprobada (con algunas raras excepciones concernientes a las condiciones de la participación general en el proceso legislativo). Al mismo tiempo, parece claro que las estructuras y las instituciones habrán perdido su legitimidad si la actividad legislativa compartida tiene el único propósito de asegurar que las estructuras e instituciones relevantes no empleen o no puedan emplear su poder de una manera dominante.

El segundo conjunto de estructuras e instituciones debe ser concebido de manera muy diferente; estas realmente solo tienen sentido como cuerpos globales o regionales abarcentes. Ellas constituyen la cima de un arreglo comprensivamente no arbitrario y por tanto asumen una función subordinada. Tienen la autoridad y capacidad de intervenir en los casos en que los Estados y otros órdenes no son lo suficientemente poderosos para asegurar condiciones de acción no arbitrarias. Tales casos suceden usual-

mente en una de cuatro diferentes formas, lo que se relaciona con el tercer y cuarto desafíos de la ciudadanía hoy en día. *Primero*, cuando los elementos de red dejan de establecer internamente las condiciones de no arbitrariedad (como en el caso de violaciones de derechos humanos); *segundo*, cuando los elementos de red se dominan el uno al otro interfiriendo arbitrariamente con las opciones de otros elementos (por ejemplo, amenazando con violencia o “externalizando” daños ecológicos); *tercero*, cuando agentes (individuos) no tienen la posibilidad de actuar en condiciones no arbitrarias como las proporcionadas por el primer conjunto de instituciones y estructuras (por ejemplo, gente que vive en Estados fallidos o en contextos de guerra civil); y *cuarto* y último, cuando los elementos de red son tales que su revisión (incluso donde ningún orden singular puede ser responsabilizado de dominar “activamente” a otros) podría implicar una maximización significativa de no arbitrariedad (por ejemplo, en áreas donde se mantiene una administración costosa en muchas locaciones diferentes). En casos del primer y segundo tipo, las estructuras e instituciones globales asumirán primariamente una función negativa. Deben ser capaces de impedir que las estructuras e instituciones, en elementos de red individuales o dentro de órdenes relevantes, dominen a otros. Los afectados por el tercer tipo deben recibir también apoyo positivo. Esto no debería significar, sin embargo, que las estructuras e instituciones globales mismas asuman la forma de un elemento de red.

Este último punto es primordial, y distingue esta concepción de la democracia transnacional de otras concepciones como la democracia cosmopolita de Archibugi y Held, las cuales están en el trasfondo de algunos de los modelos de ciudadanía discutidos más arriba: los órdenes singulares deben ser concebidos primariamente como la expresión de la actividad legislativa colectiva de los afectados. Los cuerpos de la estructura de red, por otra parte, deben ser concebidos primariamente (es decir, en vista de los tipos uno a tres) según el modelo judicial. En las democracias se le atribuye (idealmente) al aparato judicial dos funciones: *por una*

parte, le otorga a cada uno la oportunidad de determinar de una manera no arbitraria si las acciones individuales o institucionales fueron legales o no. Esta función es decisiva pues proporciona una garantía general de la legalidad de las condiciones de acción. *Por otra parte*, el aparato judicial tiene el poder de la revisión jurídica, lo que significa que debe revisar toda la legislación y todas las medidas ejecutivas permitidas, o incluso hechas necesarias, por esta base, en términos de su compatibilidad con el principio de no arbitrariedad en la legislación colectiva. Las funciones de la estructura de red deben ser concebidas consecuentemente. Sus cuerpos e instituciones deben permitirles a los individuos, grupos y elementos de red, revisar el carácter no dominante de las decisiones y modos de operación, y modificarlos donde sea necesario.

Los cuerpos e instituciones de la estructura de red ni siquiera deben asumir una función suplementaria donde la gente se halla en una situación “sin Estado” y no tiene acceso a la legislación ni a las instituciones respectivas del orden político. Pues, aun en un caso como este, los agentes podrían exigir co-determinar las condiciones sociales de las cuales ellos mismos son parte. Las operaciones “suplementarias” de las instituciones globales, por otra parte, implicarían la consecuencia de tener que incluir a todos los afectados por ellas, y esto a su vez equivaldría a crear circularmente un Estado mundial comprensivo, después de todo – la implicación tanto de la ciudadanía cosmopolita como de la perspectiva de los derechos de participación. Lo mismo sucede con el objetivo perseguido por las instituciones globales de maximizar la amplitud y la profundidad de la no arbitrariedad. También en este caso, no debería tratarse de una simple eliminación de los elementos de red existentes, sino de cambiar la dinámica de las relaciones entre ellos y entre los afectados por ellos.

Es en una estructura bidimensional como la descrita que la ciudadanía constelación debe ser ubicada y, allí, será la clave para la legitimidad. Los ciudadanos tendrán la capacidad de formar órdenes políticos a muchos niveles –y en cuanto estructura, tienen el derecho de formar estos órdenes al nivel que consideren

conveniente para sus proyectos y objetivos, en la medida en que un orden tal puede existir y operar sin dominar a otros. Con esto, la ciudadanía constelación también responde a la cuestión abierta de las razones que tiene la gente para formar y colaborar en comunidades políticas y sociales. Está abierta a una pluralidad de tipos heterogéneos de tales comunidades y le da ampliamente a la gente misma la competencia para decidir sobre su establecimiento, mantenimiento y desarrollo. Cuando aparece la dominación al interior, entre o a través de órdenes políticos, hay instituciones a las que los ciudadanos pueden acudir más o menos directa e individualmente, pero las instituciones diseñadas para impedir esta dominación son “negativas”. Dado esto, ellas no tienen el poder de actuar suplementariamente, por lo que el peligro de que se vuelvan dominantes es limitado. Como señala acertadamente Bauböck en su descripción de la ciudadanía constelación, mucho depende de vínculos legales plurales entre los diferentes elementos de red y la función de la estructura de red para referirse a estos vínculos y para requerir acuerdo con ellos.

La reinención de la ciudadanía para nuestros tiempos requiere primero la reinención del orden político –el cual puede estar basado en la legislación democrática sin crear una legislación omniabarcante global o regional– y la consiguiente regulación de los espacios de la acción social. La ciudadanía está constituida por un orden político para el cual la ciudadanía misma es constitutiva. Y la ciudadanía constituirá un orden político que es plural, multinivel y heterogéneo –pero no dominante.

REFERENCIAS

- Archibugi, D. (2008). *The Global Commonwealth of Citizens. Toward Cosmopolitan Democracy*. Princeton, Oxford: Princeton University Press.
- Aristóteles (1988). *Política*. M. García (Trad.). Madrid: Gredos.
- Bauböck, R. (2010). Studying Citizenship Constellations. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 36 (5), 847-859.
- Bellamy, R. (2007). *Political Constitutionalism. A Republican Defence of the Constitutionality of Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bellamy, R. (2008a). *Citizenship*. Oxford: Oxford University Press.
- Bellamy, R. (2008b). Republicanism, Democracy, and Constitutionalism. En C. Laborde & J. Maynor (Eds.), *Republicanism and Political Theory* (pp. 159-189). Malden, Oxford: Blackwell.
- Bohman, J. (2007). *Democracy across Borders. From Dêmos to Dêmoi*. Cambridge/Mass: MIT.
- Buchanan, A. (2004). *Justice, Legitimacy, and Self-Determination. Moral Foundations for International Law*. Oxford: Oxford University Press.
- Carens, J. H. (1987). Aliens and Citizens: The Case for Open Borders. *The Review of Politics*, 49 (2), 251-273.
- Carens, J. H. (2005). The Integration of Immigrants. *Journal of Moral Philosophy*, 2, 29-46.
- Collins, S. D. (2006). *Aristotle and the Rediscovery of Citizenship*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Flathman, R. (1995). Citizen and Authority: A Chastened View of Citizenship. En R. Beiner (Ed.), *Theorizing Citizenship* (pp. 105-151). Albany: State University of New York.
- Habermas, J. (1996). *Between Facts and Norms. Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Cambridge/Mass: MIT.
- Held, D. (1995). *Democracy and the Global Order. From the Modern State to Cosmopolitan Governance*. Cambridge: Polity Press.
- Hobbes, Th. (1999). *Leviatán*. C. Mellizo (Trad.). Madrid: Alianza.
- Kant, I. (1996). *The Metaphysics of Morals*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Niederberger, A. (2009). *Demokratie unter Bedingungen der Weltgesellschaft? Normative Grundlagen legitimer Herrschaft in einer globalen politischen Ordnung*. Berlin, New York: de Gruyter.

- Niederberger, A. (2011a). Willkür. Von der Notwendigkeit und den Grenzen politischer Ordnung. En A. Hetzel, B. Liebsch & H. R. Sepp (Eds.), *Profile negativistischer Sozialphilosophie. Ein Kompendium* (en prensa). Berlin: Akademie.
- Niederberger, A. (2011b). Freiheit und Recht. Zur philosophischen Bedeutung der Demokratie. *Philosophisches Jahrbuch*, 118 (1), 21-38.
- Niederberger, A. (2012). Republicanism and Transnational Democracy. En A. Niederberger & P. Schink (Eds.), *Republican Democracy. Liberty, Law and Politics* (en prensa). Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Olsen, E. D. H. (2011). European Citizenship. With a nation-state, federal, or Cosmopolitan twist? *ARENA Working Paper*, 4.
- Owen, D. (2011). Transnational Citizenship and Rights of Political Participation. *Normative Orders Working Paper*, 6.
- Pettit, P. (1997). *Republicanism. A Theory of Freedom and Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Pocock, J. G. A. (1995). The Ideal of Citizenship since Classical Times. En R. Beiner (Ed.), *Theorizing Citizenship* (pp. 29-52). Albany: State University of New York.
- Richardson, H. S. (2002). *Democratic Autonomy. Public Reasoning about the Ends of Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Rubio-Marín, R. (2000). *Immigration as a Democratic Challenge. Citizenship and Inclusion in Germany and the United States*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Shane, S. (2010). U. S. approves targeted killing of American Cleric. *New York Times* 6.4.2010. Extraído el 25 de octubre, 2011, de <http://www.nytimes.com/2010/04/07/world/middleeast/07yemen.html>
- Walzer, M. (1989). Citizenship. En T. Ball, J. Farr & R. L. Hanson (Eds.), *Political Innovation and Conceptual Change* (pp. 211-219). Cambridge: Cambridge University.
- Weber, M. (1972). *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie*. Tübingen: Mohr.
- Zurn, C. F. (2007). *Deliberative Democracy and the Institutions of Judicial Review*. Cambridge: Cambridge University Press.



“El Límite”

GABRIEL ACUÑA RODRÍGUEZ

Técnica: Diseño digital a partir de fotografía,
grabado y dibujo (2012)