

Ciudadanía y globalización

Fabio Humberto Giraldo Jiménez

Cuando se habla de un tema tan común como la ciudadanía, conviene advertir que la idea más trivial y más artesanal es aquella que regularmente usan los políticos cuando nos piensan como sus posibles votantes, o la que usan los funcionarios cuando nos consideran objetivos de sus ejecutorias, o las que usan los medios de comunicación para hacer campañas, o las que ensayamos de niños con las poesías patrióticas y las izadas de bandera. Porque resulta que esta concepción es al mismo tiempo la más concreta pero la más difusa. Uno puede sentirse ciudadano cuando vota e inclusive puede sentir que renuncia a la ciudadanía, o que se rebela contra ella, cuando no vota. Uno puede sentirse ciudadano cuando asiste a una oficina pública y puede sentir que no es ciudadano cuando no le resuelven el caso. Y puede sentirse ciudadano, y de bien, cuando colabora en una obra comunal, cuando ayuda a recoger un herido, o responde por una infracción; cuando ayuda a barrer una calle e, incluso, por esa simbiosis religiosa que tiene nuestra política, podemos sentirnos ciudadanos cuando asistimos a una misa.

Parecen pues, junto a muchos otros eventos, las vivencias más definidas de la ciudadanía; pero, paradójicamente son experiencias muy efímeras y vaporosas, casi siempre desligadas de una certeza de larga duración –aunque sean muy amables–. Pero sobre todo son concepciones muy instrumentales de la ciudadanía; una especie de herramienta que cada cual usa y desecha a gusto. Como que, por ejemplo, sin cédula, no hay ciudadanía.

Considero que la idea común que se tiene de la ciudadanía es una extraña mezcla entre la concepción griega –intimista, patriótica, inalienable de la personalidad– y la concepción liberal moderna –abstracta, universalista y despersonalizada–; la primera se usa como sentimiento y la segunda se usa como formalidad legal.¹

A diferencia de la concepción griega, en la tradición liberal los derechos civiles, de la persona, se atribuyen también a los no ciudadanos, independientemente de que participen o no en las actividades ciudadanas, en las actividades públicas. Porque mientras que la concepción liberal distingue entre pertenencia y participación considerando a ésta última como un derecho y no como un deber o una obligación exigible, la concepción griega considera la pertenencia como algo indisoluble de la participación. Aquella, la moderna, práctica y teóricamente distingue entre derechos civiles –de la persona– y derechos políticos –del ciudadano–; ésta, la griega, los funde. Para un ciudadano griego era imposible pensar la ciudadanía como un derecho adquirido; era algo natural, personal. También para los romanos, quienes pensaban, como Cicerón, que la política, es decir, el ejercicio de la ciudadanía, era un “digno ocio”. A diferencia, en la vida moderna la política se ha convertido en una especie de “profesión”.

Desde la modernidad existen diferencias entre derechos de la persona y derechos del ciudadano; la persona universaliza al individuo, la ciudadanía lo restringe. En los griegos, la ciudadanía universaliza a la persona. Según la concepción moderna, la ciudadanía no se lleva como algo personal. Y ese proceso de conformación teórica

1 Permítanme que al tema principal le agregue, al borde, una salpicadura de epistemología. Muchas fueron las corrientes culturales y científicas no políticas que concurrieron para que se introdujera la teoría política sobre la ciudadanía en la modernidad. Entre otras, la física. En efecto, la física newtoniana había liberado a las cosas de su puesto especial en el espacio haciendo a éste homogéneo y a aquellas iguales espacialmente. De la misma manera, ideologías modernas como el individualismo y el liberalismo, unidos, homogeneizan, universalizan y, en ese sentido, igualan la condición de los hombres frente al poder del Estado que termina no por ser el sol –un lugar privilegiado– sino un actor igual; es decir, igualan al hombre y al Estado en el espacio político. Precisamente la diferencia con la concepción premoderna de la ciudadanía es que ésta la define como la pertenencia a una comunidad; la restringe; y ello le da a la ciudadanía el carácter de sitio, de puesto, de asiento, de status, de posición y, consecuentemente, de rango, privilegio o diferencia, no casualmente parecida a la concepción aristotélica del espacio que no es homogéneo ni isótropo y en el que cada cosa ocupa su lugar y se mueve con él. Por ello los griegos pese a cualquier adversidad no perdían la ciudadanía aunque tuvieran que venderla. Por lo demás, aunque científicamente usemos la física newtoniana o la relativista, regularmente utilizamos o podemos utilizar la física aristotélica.

de la ciudadanía moderna se desarrolla paralelamente con la conformación de los Estados nacionales. Y de ello resulta que a la intención universalizadora y homogeneizadora de la racionalidad moderna se atraviesan los Estados nacionales, las fronteras ciudadanas, los linderos. Y se atraviesan precisamente como una alternativa entre la universalización y los poderes locales –talvez un viejo y joven miedo a los imperialismos–. Creo que, al respecto, podemos decir que al ideal Kantiano de la paz perpetua entre todas las naciones –la primera idea de la ONU– se le atraviesa el apetito imperialista de Napoleón. Y así, con la conformación del Estado nacional –la patria–, se consolida en la modernidad la definición más comúnmente aceptada de ciudadanía, que la considera como la posesión plena de derechos y deberes que vinculan a una persona con una determinada comunidad. El ciudadano sería el sujeto de esos derechos y deberes –territorialmente definidos–. O sea que la concepción moderna aún conserva rasgos de la griega. Conserva el carácter de status de la ciudadanía pero la considera un derecho adquirido, desechando el rasgo intimista, personal y privilegiado; conserva el carácter de pertenencia pero lo distingue de la participación, a la que considera algo opcional y si se quiere artificial o aún desdeñable si no sirve a sus intereses. No por casualidad hemos sido formados en el antiestatalismo; eso sí, sin una teoría alternativa, salvo el egoísmo, que no es lo mismo que individualismo.

Con el desarrollo del constitucionalismo, que desde finales del siglo XVIII sólo contenía los derechos civiles y políticos –de carácter individual–, se le han ido adscribiendo a la ciudadanía los derechos de segunda y tercera y hasta de cuarta generación, que son derechos sociales. Pero resulta que sobre la titularidad de los derechos –entre la persona y el ciudadano– subsiste una discusión que tiene consecuencias sociales. Porque si todos los derechos recaen sobre la ciudadanía y ésta sigue siendo un status, ejercida en un espacio restringido que hasta hace poco era el Estado nacional (la patria), esto contrasta con la universalidad de los derechos y con la globalización de las relaciones sociales. Y, además debilita el soporte fundamental del sujeto de los derechos que es la persona puesto que ésta se antepone ética y genéticamente al ciudadano.²

Unos son los derechos de la persona y otros los del ciudadano y así, desde el punto de vista jurídico, está consagrada esta complementaria diferencia de derechos en todas las constituciones modernas que desde 1789 distinguen aunque no separaren al hombre y al ciudadano, siendo aquél un término más genérico y universal y éste más específico. Es una diferencia de extensión en el contenido que se traslada igualmente al contenido de los derechos.

2 Luigi Ferrajoli. *Derechos y Garantías. La ley del más débil*. Madrid, Trotta, 1999.

A las personas corresponden los derechos civiles establecidos positivamente para preservar derechos que caracterizan la personalidad política del hombre –su soberanía– frente a los poderes constituidos (en general frente al Estado al cual también le es atribuida una soberanía); son, típicamente, los derechos de libertad de raigambre netamente individualista y liberal porque políticamente liberan al hombre individual de su status, de espacios prefijados –privilegiados o no–. Al ciudadano le corresponden los derechos políticos que se refieren a su derecho a participar en el manejo de las cosas públicas, pero en el Estado nación al que pertenece. En los ordenamientos jurídicos contemporáneos estos derechos junto con los sociales y junto con las garantías para su cumplimiento, constituyen en un todo la parte dogmática de las constituciones.

La idea de la universalización de los derechos de la persona, que en la tradición liberal se entiende desde el punto de vista de las libertades políticas y de las garantías jurídicas y en la tradición marxista se entiende desde el punto de vista de las condiciones socio-económicas, se ha revivido, desde la segunda mitad de este siglo en otra idea también de estirpe liberal: una ciudadanía globalizada –que sólo es nueva por las circunstancias nuevas en que se propone–. Esta se viene a superponer a la idea griega de ciudadanía –no del todo superada– y a la moderna –no del todo realizada–.

La idea actual de una ciudadanía global trasciende el uso común y cotidiano del concepto de ciudadanía porque, quiérase o no, nuestras más cercanas vivencias sociales, desde las familiares hasta las de la guerra que padecemos, con todo y ser domésticas aunque de una intrincada complejidad, se ven aventadas a conectarse con la aún más intrincada globalización. Se trata de un encuentro aún confuso entre una ciudadanía basada en un Estado nacional y otra basada en un Estado transnacional o, si se quiere, de las relaciones entre una ciudadanía doméstica, casera, íntima, de tiempos lentos, espacios y fronteras bien definidas, rincones, olores y colores que sentimos sin verlos y que nos hacen sentir el alma desnuda cuando estamos lejos; en relación, como he dicho, con otra ciudadanía abstracta, sin fronteras definidas, donde el tiempo tiende a superarse a sí mismo, sin pausa, sin espacios fijos; donde la monotonía la puede producir el vértigo; una ciudadanía virtual. Y uno transita de una a otra incluso sin moverse.

En palabras de Ferrajoli este nuevo fenómeno ha producido una triple crisis. Se trata de la crisis simultánea del Estado de derecho, no sólo de la incapacidad del derecho como la que nosotros padecemos de manera tan patética, sino también de la crisis producida por las nuevas fuentes del derecho, abiertas con la internacionalización de la jurisdicción. Se trata también de la crisis del Estado social cuya ineficacia en la intervención asistencial abrió las puertas a una solución contrariamente radical como el neoliberalismo. Y se trata también de la crisis del Estado nacional cuya soberanía

se decide allende las fronteras ya no sólo por cuenta del imperialismo sino incluso por los llamados Estados sin frontera ni sitio, que son las compañías multinacionales del mercado. Se trata de la globalización.

Pero además existe un contexto económico en el que este fenómeno se produce: se trata de algo que metafóricamente podríamos llamar la regurgitación económica, una especie de revuelta económica que inventó una economía que no produce sino que recicla mediante la competencia lo que se ha producido; es una economía que no produce crecimiento económico sino que compete en el mercado por la riqueza ya producida. No es casual que su primer objetivo sea la colonización de empresas ya establecidas como las estatales. Hasta en la música se da este fenómeno: ya no se producen nuevas canciones sino que se reciclan las viejas para sacarles más provecho del que rindieron.

Para el ciudadano y para la ciudadanía—también para el ciudadano colombiano aquejado por una enfermedad interna gravísima—, la crisis de la soberanía del Estado nacional tiene profundas implicaciones. Porque tengamos en cuenta que la Globalización es una expansión. Eso significa incursionar en terrenos de otros y a esos otros hay que convencerlos, doblegarlos o subordinarlos, con mecanismos bien conocidos: desde la cruenta conquista colonial hasta la actual y no menos cruenta condicionalidad cruzada de los préstamos; se trata de administrar desde afuera a las otrora economías nacionales.³

La consecuencia no es sólo económica sino también cultural porque, al igual, se enajena el sentido de pertenencia: la ciudadanía con sus derechos y hasta con sus deberes. En efecto, la integración planetaria del mercado—con su teoría consecuente de ser el final de la historia— cambia la identificación de los ciudadanos con la sociedad en la que viven: desaparece el Estado, el status, el soporte de la ciudadanía moderna. Aparece la era de la sociedad civil que se regula básicamente mediante las relaciones de mercado. La ciudadanía se torna más abstracta, virtual.⁴ Ciudadanía significa ahora identificación de los individuos con el mercado; el ciudadano no súbdito de una nación concreta, como el Estado nacional, sino súbdito del mercado invisible y sin fronteras. Por ello es que se dice que el capitalismo se organiza inexorablemente en torno a las ganancias, no al patriotismo.

Y ocurre un efecto perverso. Al desarrollarse un mercado unificado se amplía el espacio del capital transnacional, pero se debilita la ciudadanía o identidad de los

3 Wim Dierckxsens. *Los límites de un capitalismo sin ciudadanía*. San José de Costa Rica, Editorial Universidad de Costa Rica/DEI, 1997.

4 *Ibid.* p. 56.

ciudadanos con este nuevo espacio económico y, en contraste con esa aparente racionalidad de la aldea global, y en su afán de no perder la identidad, los seres humanos buscan vínculos irracionales con una comunidad más concreta y más cercana. O sea que la decreciente identidad del Estado nación no genera ciudadanía más global sino que tiende al localismo. Y aún más: como el mercado es cada vez más virtual en cuanto que se hace a través de la competencia bursátil, la ciudadanía también se convierte en asunto de competencia pero ya no virtual, sino real. En efecto, el recurso a las innovaciones tecnológicas permiten tanto la reducción de los efectivos laborales (desempleo) como de las materias primas requeridas (por la denominada desmaterialización de la producción), lo cual avienta a los ciudadanos a una desafiada competencia por subsistir en desmedro de valores como la solidaridad.⁵ Resulta pues paradójico que la universalización de las relaciones económicas conduzca a la xenofobia, al chauvinismo: la aldea universal convertida en la nueva edad media de la que habla Umberto Eco.

Por ello el asunto que tenemos al frente, no menos importante –aunque sea más urgente solucionar nuestros problemas internos–, es éste. Cuando se pierde el vínculo propio de la ciudadanía de status frente a un Estado concreto, y se diluye esa soberanía y por tanto los derechos y la seguridad, en un espacio sin fin y sin responsabilidades concretas, se pierde la seguridad, se pierde el piso y entra la competencia a jugar a dentelladas por un pedazo de espacio como en una especie de vuelta a un Estado de naturaleza pero en una selva robotizada; que sería una situación de guerra no entre Estados sino entre individuos del mundo.

Pero un diagnóstico tan enfermizo no puede hacerse sin presentar propuestas alternativas. Propuestas que incluso a nivel interno y sin la presión de resolver un asunto tan aparentemente virtual como el que estoy presentando, servirían para recuperar, sin renunciar a la globalización, no sólo los andrajos que nos está dejando la competencia mercantilista interna y externa, sino la ropa completa.

Se trata, por lo menos por ahora, de fomentar la necesidad de la universalización de los derechos fundamentales a través del constitucionalismo rígido tanto a nivel nacional como internacional para que en esa inevitable pérdida de la soberanía del ciudadano y del Estado, se le garantice la seguridad de que no será engullido por la vorágine de la competencia y del mercado sin ningún límite ni vínculo. Se trata de recuperar los derechos de la persona por encima de la ciudadanía como status. Es decir, que en la medida en que se diluye la ciudadanía nacional, la soberanía del ciudadano y la soberanía del Estado, se deben fortalecer jurídicamente los derechos

5 *Ibid.* p. 9.

y las garantías, tanto en los ordenamientos internos como en los internacionales porque, como se ha visto, la globalización ahonda la discriminación y las desigualdades. Obviamente en el Estado actual de cosas, en el que hay ciudadanos de distintas categorías por su nacionalidad o por su posición, una propuesta como ésta sólo puede ser una utopía, pero la entendemos no como lo que no es posible realizar sino como lo que aún no se ha realizado.

Autores como Marshall identifican con la ciudadanía todos los derechos fundamentales (civiles, políticos y sociales). Para otros, los derechos fundamentales han llegado a ser en el derecho internacional, derechos de las personas con independencia de sus diversas ciudadanía. ⁶ La posición de Ferrajoli va más allá en el sentido de que rescata la intención de Marshall que consistía en ampliar el concepto jurídico de ciudadanía dándole una base jurídica obligatoria a los derechos sociales, pero replanteando su concepción restringida de ciudadanía en cuanto status o pertenencia a una determinada comunidad, ampliándola hasta hacerla coincidir con los derechos de la persona, es decir, haciendo más universales y más obligatorios los derechos de ciudadanía. Se trata de superar esa concepción de la ciudadanía, desnacionalizando los derechos fundamentales y desestatalizando las nacionalidades. En fin, se trata de quitar todo lo que de la tradición griega tenga la ciudadanía y de establecer una simbiosis entre los contenidos liberales del concepto que son de índole política puesto que se refieren a la igualdad de las libertades políticas y de las garantías jurídicas y los contenidos socialistas del concepto de ciudadanía que se refieren a la igualdad socioeconómica. Porque el problema de fondo consiste en cómo salvaguardar en el vendaval de la competencia todos los derechos fundamentales y principalmente los derechos sociales en el proceso de globalización.

Sobre la garantía de los derechos sociales existen al menos dos teorías. Una que los rebaja a la condición de prestaciones sociales que ofrecen, discrecionalmente, los gobiernos de turno por razones altruistas de igualdad social en el mejor de los casos, o las más de las veces por razones de legitimación y gobernabilidad política o por razones de orden público. Los que defienden esta posición consideran que es imposible formalizar y ritualizar las maneras de satisfacer estos derechos y que también es imposible establecer procedimientos dirigidos a obtener su cumplimiento. O sea que una laguna en el ordenamiento jurídico –nacional e internacional–, como es la falta de garantías idóneas para satisfacer esos derechos con todas sus implicaciones, laguna que el mismo ordenamiento tiene la obligación de llenar, se considera como algo inevitable. Obviamente de una posición como ésta, en la que las lagunas del

6 Luigi Ferrajoli. *Op. cit.* p. 55.

derecho interno y externo se convierten en una estrategia política, medran las teorías en las que estos derechos se ponen al servicio del mercado que se sustrae al control de la legislación convirtiendo al ciudadano no en un sujeto de derechos sino en un consumidor de productos del mercado, en un competidor, por ejemplo, de los servicios de salubridad o de educación. De esta teoría también se desprende la justificación de la necesidad de mantener separadas la política y la economía, sobre el supuesto de que la regulación rígida de la competencia en la economía entorpece su crecimiento. Esta es, básicamente, la ideología del neoliberalismo .

Otra teoría propende por la aproximación crítica de distintas disciplinas, jurídicas, sociológicas, políticas, para tratar de conjugar normativismo y realismo. Se trata, ni más ni menos, del asunto de cómo sujetar el poder del mercado sin un Estado autoritario. Ello resulta particularmente necesario en el caso de los derechos sociales en los que no sólo es más imperfecta la elaboración teórico-jurídica sino que también es más defectuoso el sistema de garantías, en contraste con la eficacia y la sencillez de los mecanismos de tutela elaborados para los derechos civiles y políticos.

Sobre todo porque los derechos sociales deberían imponer obligaciones a las autoridades e instituciones –públicas y privadas–, del nivel nacional y del internacional, para garantizarlos y conocer que su violación es el producto de lagunas jurídicas –subsanales– y de la falta de medidas coercitivas para su cumplimiento. Porque de la existencia de lagunas en el derecho, que como he dicho son estrategias de poder (la plata está donde está la guerra y la confusión), no se puede deducir la imposibilidad de diseñar técnicas de garantías para estos derechos. Por ejemplo, la calificación constitucional, nacional e internacional, de estas expectativas como derechos no supone sólo la obligación constitucional del legislador de llenar las lagunas de garantías con disposiciones normativas y políticas presupuestales orientadas a su satisfacción, sino que también supone la obligación de establecer directivas con relevancia decisiva para la actividad interpretativa en todos los niveles de la jurisprudencia y de la administración.

Es decir, los problemas de la satisfacción de los derechos sociales son económicos y políticos pero sujetos a una normatividad jurídica rígida en la que el papel de los jueces constitucionales nacionales e internacionales no es interpretar la formalidad de las leyes, su vigencia o su existencia, sino su validez sustancial conforme a los contenidos sustanciales o materiales y establecerlas como directrices para la administración. Se trata, ni más ni menos, de rescatar el papel político del ordenamiento jurídico.

A nadie se le puede escapar que esto tiene un costo elevado que, seguramente, no es mayor que el que se usa para garantizarlos utilizando las formas paternalistas

o las clientelistas o las privatistas que a su vez utilizan sofisticadas, onerosas y complejas formas de contratación, de mediación política y burocrática, que se nutren precisamente de las lagunas jurídicas, de la falta de controles y de límites que, repito, son una estrategia de poder discrecional. Lo que pasa es que al manejar esa discrecionalidad los gobiernos disponen de una caja menor (ahora se llama en Colombia fondo interministerial, que antes eran auxilios parlamentarios). Y esa caja menor, siempre mayor, constituye la fuente principal de despilfarros y de ineficacia.

Una alternativa que se ha presentado para pagar los costos, entre otros por los ideólogos del neoliberalismo, es la desburocratización del Estado social en el entendido de que la garantía de un derecho social resulta más sencilla, completa y eficaz desde el punto de vista jurídico, menos costosa en el plano económico, más distante de la discrecionalidad político-administrativa, menos selectiva y corrupta, cuando más reducida sea la intermediación burocrática para su satisfacción. Sólo que la alternativa del neoliberalismo es entregarle a un mercado autónomo todo el sistema de prestación de los derechos sociales a nombre de una eficacia social que no se ha probado.

Otra alternativa es garantizar rígidamente los derechos, allende la ciudadanía como status y aquende la persona como razón de ser última o *prima ratio*; una garantía que se podría costear a través de sistemas de recaudación fiscal progresivos y no indirectos, que pueden resultar menos onerosas que los costos de los enormes aparatos parasitarios que hoy administran la asistencia y la seguridad social y menos costosos que las enormes ganancias de las empresas privadas que tienden a sustituir al Estado precisamente por lo que dijimos antes: su tendencia a no acrecentar la economía si no a vivir y a usufructuar la riqueza ya existente.

Y es que la garantía constitucional de los derechos reconocidos en la constitución –nacional o internacional–, reside en su inviolabilidad por parte de las leyes y al mismo tiempo en el sometimiento a ellos del legislador y del administrador. El constitucionalismo del siglo XX, tal como lo interpreta Ferrajoli, acabó con el dogma de la omnipotencia del legislador completando el diseño del Estado de derecho que exige el sometimiento de todos los poderes públicos a normas no sólo válidas por su vigencia formal, sino válidas por su consistencia sustancial con los derechos fundamentales. Se trata de la creación de una esfera de lo indecible en la que incluso a las mayorías políticas les está prohibida su intromisión; es decir, que se trata de constituciones rígidas casi irreformables en el aspecto de los derechos fundamentales y sus garantías.

Y, para terminar, tiro una lanza por la ilustración. Como el derecho, por más rígido y eficaz que sea, no es una panacea, porque no hay una norma para cada

situación específica, porque el mundo real excede infinitamente el mundo jurídico, porque el juez no es boca de la ley, porque toda decisión jurídica tiene vacíos normativos que pueden llenarse con cualquier cosa y porque, en fin, toda decisión es política en última instancia, aparte de esta opción jurídica que hemos descrito, está la complementaria opción política que consiste en fortalecer las voluntades políticas formando grupos de presión que sin desconocer la globalización la asuman críticamente. Este, por supuesto, ya no es un asunto de la razón jurídica sino del conocimiento del poder y del deseo de ejercerlo.