

Incorporarse

a

la

Ciudadanía

RALF DAHRENDORF(*)

Uno de los acontecimientos más importantes que acompañaron al nacimiento de la modernidad fue la creación de la nación-estado. En la mayoría de los casos, el proceso fue obra deliberada de los monarcas y de sus primeros ministros, pero se realizó, evidentemente, en interés de un grupo social que no podía confiar en los poderes territoriales tradicionales. La nación-estado fue también un vehículo necesario para que el contrato social moderno ocupara el lugar de los vínculos feudales. Proporcionó el marco para la ley y las instituciones que habían de sostenerlo. No deja de ser significativo que las primeras sociedades modernas fueran también las primeras naciones estados, y que las que se formaron más tarde tuvieran muchos más inconvenientes en forma de problemas de nacionalidad y de ciudadanía.

Ningún contemporáneo de la segunda guerra de los Treinta años, o incluso de las guerras entre las naciones nuevas del período de posguerra, consideraría que las naciones estados eran una bendición pura. Muchos ni siquiera las considerarían como una bendición. Pero se equivocan. Al menos desde el punto de vista histórico, la nación-estado fue una condición de progreso tan necesaria como habría de ser, por desgracia, fuente de regresión y de inhumanidad. La alianza del nacionalismo y el liberalismo significó una fuerza emancipadora durante las décadas revolucionarias de 1789 a 1848. Hasta ese día no se había conocido otra garantía del imperio de la ley que la nación estado, con su constitución de controles y

(*) Publicado originalmente en *El Conflicto Social Moderno, ensayos sobre la política de la libertad*.- Mondadori, Madrid 1990.

equilibrios, el derecho a ser juzgado y a la revisión de los procesos¹. La generalización, por parte de la nación-estado, de la vieja idea de ciudadanía, no fue su menor virtud.

El ciudadano es el habitante de la ciudad y, en primera instancia el habitante (varón y libre) de la Atenas del siglo V antes de Cristo. Cuando llevaron a la ciudad a los primeros muertos de la Guerra del Peloponeso, Pericles explicó a los supervivientes los valores por los que sus amados deudos habían caído y describió la constitución de la ciudad.

Su administración favorece a los más en lugar de favorecer a los menos; por eso se llama democracia. Si examinamos las leyes, vemos que proporcionan la misma justicia a todos, a pesar de las diferencias entre ellos; si contemplamos la posición social, el progreso en la vida pública recae en la reputación por la capacidad y no se permite que las consideraciones referidas a la clase se interfieran con el mérito; la pobreza no corta ya el camino, si un hombre es capaz de servir al Estado, no podrá impedirle que lo haga la oscuridad de su condición.

Quizás la traducción que hemos hecho del relato que hace Tucídides de ese discurso sea demasiado moderna², pero en la famosa oración fúnebre pueden encontrarse muchas de las características de la ciudadanía: igualdad de participación, igualdad ante la ley, igualdad de oportunidades y un suelo común de estatus social. Hubo de transcurrir mucho tiempo y hubieron de entablarse duras batallas antes de que ninguna nación moderna se aproximara a este ideal; pero luego, uno recuerda que Atenas fue una excepción y que luchó con una Esparta muy diferente, que dentro de Atenas, incluso, la mayoría de adultos estaban excluidos de la ciudadanía «por naturaleza», y que la gran experiencia no duró nada. Su importancia reside en que estableció la posibilidad de desarrollar una gran idea, porque no hay mejor manera de hacer las cosas que hacer cosas reales en un lugar determinado. La ciudadanía no fue una idea utópica; fue el desarrollo de una experiencia antigua.

La experiencia no se perdió nunca por completo. Al contrario de lo que hacen algunos, yo no alabaría a los romanos por «su agudeza al efectuar una distinción entre derechos civiles –derechos de igualdad ante la ley- y derechos políticos –derechos a ser miembros del cuerpo soberano»³. Una vez que se ha efectuado esta distinción, los derechos civiles tienden a evaporarse de este cuerpo se convierten rápidamente en deberes de súbditos. Sin embargo,

¹ Raymond Aron escribió un notable documento sobre el tema «¿Es posible la ciudadanía multinacional?» (Social Research, vol. 41, no. 4, Invierno 1974). Pregunta: «¿Cómo podría pertenecer un ciudadano a varias entidades políticas al mismo tiempo?» Su respuesta es que no puede. Los derechos humanos son reales solamente dentro de los confines de las (naciones-) Estados. «Los judíos de mi generación no pueden olvidar lo frágiles que llegan a ser estos derechos humanos cuando dejan de corresponderse con los derechos de ciudadanía.» La Comunidad Europea no altera este hecho, porque «no hay animales que sean «ciudadanos europeos»»; incluso puede «debilitar el sentimiento que tiene la gente de su ciudadanía». Esto puede sonar sorprendente en uno de los pocos franceses de su generación que no se dejaron impresionar por de Gaulle. Sin embargo, tiene un fuerte núcleo analítico, porque la ciudadanía y el derecho son inseparables, y el único derecho que conocemos es el derecho nacional.

² He utilizado la traducción de la Historia de la guerra del Peloponeso, de Tucídides, realizada por Richard Crawley, revisada por R. Feetham y publicada por la Enciclopedia Británica en su serie de Grandes Libros, en 1952.

³ Robert M. MacIver: The Modern State (Oxford University Press: Londres 1926). P. 97.

hay una historia romana de la ciudadanía; están las ciudades romanas, las ciudades hanseáticas y otras, en la Edad Media. La diferencia consiste en que el principio permaneció dormido durante muchos siglos. Servía para defender a los menos más bien que para cubrir a todos. El monumento del principio de ciudadanía comienza con la creación de unidades políticas en cuya constitución los derechos civiles y la participación ciudadana se convierten en elementos necesarios. Hemos vuelto a la nación-estado.

La ciudadanía describe los derechos y obligaciones asociados a la capacidad de ser miembro de una unidad social y, de manera especial, a la nacionalidad. Es, por tanto, común a todos los miembros, aunque la cuestión de quién puede ser miembro y quién no es parte de la turbulenta historia de la ciudadanía. Su turbulencia continúa estando muy en evidencia. Está relacionada con la cuestión de la exclusión y la inclusión lateral o nacional (en cuanto opuesta a vertical o social)⁴. Afecta a la identidad de las personas porque define a donde pertenecen. Más frecuente que infrecuentemente, implica el trazado de fronteras visibles por los mapas, por el color de la piel de la gente o por otros signos. Se trata de procesos que elevan rápidamente la temperatura de las relaciones humanas. Seguramente que la exclusión lateral ha originado más violencia que la exclusión social. Las disputas en torno a la definición se cuentan también entre los más insolubles conflictos humanos.

No escasean los ejemplos. Las sociedades multirraciales constituyen una excepción más bien que una regla, incluso en el mundo moderno. La civilización no ha traído consigo un descenso notable en el deseo que tienen las personas de encontrarse entre los suyos. Pocas sociedades han conseguido integrar a tantos grupos étnicos como la norteamericana y, sin embargo, incluso en dicha sociedad en que los americanos de origen extranjero, italiano, polaco, etc., han terminado por hacerse tan importantes como los de ciudadanía americana, los negros se sienten molestos porque son los únicos que parecen no haber logrado nada. Después del Imperio Habsburgo, el Reino Unido es un ejemplo notable de país que incluye a varias naciones. Esto resulta aceptable en Gales, apenas llevadero en Escocia y es fuente de lucha civil en Irlanda. El concepto de autodeterminación nacional que emergió de la gran división de los imperios después de la Primera Guerra mundial confirmó la tendencia hacia la homogeneidad que parece ser característica de las sociedades humanas. También ha debilitado la fuerza del espíritu de ciudadanía al desviar la atención de sus derechos a favor de la mera aspiración a ser miembros de tales sociedades. Yo soy letón, tirolés, vasco, y la libertad puede esperar hasta que se reconozca esto...

Quizás fuera erróneo suponer que las sociedades modernas deberían encontrar más fácil convivir con las diferencias que las antiguas. ¿No están hoy los quebequenses y los irlandeses, los libaneses y los belgas sometidos a conflictos más enconados que hace 100 o

⁴ La distinción es mía. Harry Eckstein, en su «Civic Inclusion and Its Discontents» (Daedalus, Otoño 1984), utiliza la expresión «inclusión cívica» para designar «el proceso por el cual, segmentos de la sociedad excluidos con anterioridad de la membratura (en el sentido que le da Charles Tilly) de las instituciones políticas y socioeconómicas se incorporan como ciudadanos a estas instituciones». Véase también Charles Tilly: From Mobilization to Revolution (Addison-Wesley: reading, Mass – Menlo Park, Calif. 1978).

200 años? Además, por todas partes hay versiones evidentes de estos problemas. ¿Tiene un judío converso de una comunidad reformada motivos para reclamar la ciudadanía israelí? ¿Puede esperar un inmigrante egipcio que le pongan al frente de una empresa sueca? ¿Se les daría a quienes piden asilo en un país ni siquiera los derechos más elementales de que disfrutaban los miembros de ese país? ¿No se les recluye en campos, como los «boat people» en Hong Kong o los refugiados camboyanos en Tailandia? Algunos países son más conscientes de las fronteras que otros; quizás tengan problemas especiales de identidad. Pero ocurre en todas partes que cuando los vínculos tradicionales se debilitan, las fronteras del derecho a ser miembro de la comunidad adquieren más importancia⁵. El tema es complicado. La movilidad juega un papel en él, en la medida en que el rol social característico del siglo parece ser cada vez más el del inmigrante para el más afortunado y el de refugiado para el que tiene menos suerte. Cuando se considera el resultado, es difícil concluir que la humanidad ha hecho grandes progresos en el camino de la civilización. Una Sociedad civilizada es aquella en la que los derechos comunes de ciudadanía se compadecen fácilmente con las diferencias de raza, religión o cultura. Es también la que no utiliza su estatus cívico como arma de exclusión, sino que se contempla a sí misma como un mero paso en el camino hacia una sociedad civil mundial. No perdamos de vista el sueño mientras que hacemos el inventario del mundo real.

La ciudadanía, por consiguiente, es un conjunto de derechos y obligaciones para aquellos que están incluidos en la lista de miembros. Lo de «derechos y obligaciones» se escribe fácilmente, pero tiene sus trampas. Está claro que no hablo simplemente de un valor, de un ideal. La ciudadanía es un rol social real. Provee de titularidades. Por supuesto que las titularidades son derechos, tales como el derecho de acordar un contrato libremente, o el derecho a votar o el derecho a cobrar una pensión de vejez. Pero, ¿qué quiere decir obligaciones?

Una obligación obvia del ciudadano es cumplir la ley. (Dejo a un lado la cuestión de la desobediencia civil, aunque no altere la proposición básica). Pero se ha argumentado mucho que no basta con esto. Un autor ha observado, reciente y contundentemente, que el error del Estado del bienestar es que olvida las obligaciones a favor de las titularidades⁶. Las obligaciones no deberían incluir solamente obediencia, sino también «civismo», «actividad y competencia». Las «obligaciones comunes del ciudadano» abarcan «tanto los deberes políticos como los sociales», y la más importante de las obligaciones sociales es el trabajo. De hecho, además de la «observancia de la ley», forman parte también de la «definición operativa de la ciudadanía en su dimensión social», «el formarse suficientemente para obtener un empleo», «la soltura y la cultura en inglés», «el contribuir... al mantenimiento de la propia familia» y el «trabajar en oficios asequibles para los cabezas de la familia... y para otros miembros de la familia que lo necesiten».

⁵ Giovanna Zincone me ha puntualizado, en una carta, que la ciudadanía moderna no es transportable. Al contrario de lo que ocurría con la ciudadanía medieval, la gente no la lleva consigo, sino que está ligada al territorio al que pertenece (con garantías internacionales limitadas).

⁶ Lawrence M. Mead: *Beyond Entitlement: The Social Obligations of Citizenship* (Free Press: Nueva York 1986).

Creo que este punto de vista es fundamentalmente erróneo y destruye un concepto importante, los derechos del pueblo. Las objeciones se podrían discutir en términos de historia del trabajo, a la que volveré en un capítulo posterior, pero también se pueden formular en términos generales. La ciudadanía es un contrato social generalmente válido para todos los miembros; el trabajo es un contrato privado. En aquellas sociedades en que no existe el contrato privado de trabajo tampoco hay ciudadanía. Esto es cierto en lo que se refiere a las relaciones feudales de dependencia y a algunas versiones del socialismo realmente existente. No es un accidente. Cuando los derechos generales de ciudadanía se han hecho depender de que las personas se integren o no en las relaciones privadas de empleo, éstas han perdido su carácter privado y fundamentalmente voluntario. El trabajo se convierte en trabajo forzado de un modo indirecto, aunque compulsivo. El que las obligaciones de ciudadanía sean generales y públicas es un imperativo, por decirlo así.

Esto no quiere decir que hayan de reducirse necesariamente a la obediencia de las leyes. El pago de los impuestos se ha convertido en una obligación asociada al hecho de ser miembro de la sociedad, aunque los impuestos sobre la renta se recauden sólo entre quienes pueden pagarlos. (El argumento expuesto aquí es, por implicación, un argumento referido a los impuestos cívicos más que al que grava las rentas del trabajo). Puede muy bien que tenga sentido pedir a los ciudadanos que den a la comunidad una parte de su tiempo vital. El reclutamiento es el ejemplo obvio, aunque algunas formas de servicio comunitario podrían constituir un método de tratar problemas que el mercado no resuelve por sí mismo. Un servicio tal, sea civil o militar, es, por supuesto, «trabajo forzoso» también. Pero está enmarcado en unos límites estrictos y es, a todos los respectos, una parte del dominio público en el que viven los ciudadanos.

De manera que tanto los derechos como las obligaciones inherentes a la ciudadanía pueden variar con el tiempo. Sin embargo son, bajo cualquier condición, no sólo públicos sino, en principio, universales. Además, es una cuestión importante que afecta a la libertad, el saber hasta dónde pueden incluir pretensiones sobre lo que la gente hace realmente, más bien que sobre lo que tiene derecho a hacer. Probablemente, tales demandas deberían de minimizarse en lugar de maximizarse. El voto obligatorio es una dudosa interpretación de los derechos de ciudadanía. En principio, los derechos de ciudadanía no son condicionales, sino categóricos. Lo que ofrece la ciudadanía no depende de la buena disposición de la gente a pagar un precio en el terreno privado. La ciudadanía no puede ser objeto de comercio. Estas advertencias son importantes cuando se trata de entender el concepto relacionado de sociedad civil. El término tiene una historia larga y distinguida. Desde Aristóteles hasta el siglo XVIII, se utilizó indistintamente con el de comunidad política, el cuerpo político, la *commonwealth* e incluso el Estado⁷. Después, la gente –la gente liberal– comenzó a distinguir entre sociedad y Estado. Una de las fuerzas productivas de la burguesía fue la sociedad en

⁷ Hasta donde yo conozco, la mejor explicación de la historia del concepto es la que se da en el artículo de Manfred Riedel «Gesellschaft, bürgerliche», en el diccionario *Geschichtliche Grundbegriffe*, de De Otto Brunner, Werner Conze y Reinhart Koselleck (Klett: Stuttgart 1975). Sin embargo, el conjunto del artículo tiene un sesgo típicamente alemán y es menos satisfactoria en el término inglés «sociedad civil».

cuanto contraria al Estado o, más precisamente, una nueva sociedad contraria a un viejo régimen. Entre esta confrontación y la comprensión de la sociedad civil no hubo sino un pequeño paso que asoció la noción con los intercambios mercantiles y las relaciones económicas capitalistas, generalmente. La ambigüedad del término germano *bürgerliche Gesellschaft* contribuyó a tales malentendidos; para algunos, el citoyen y el burgeois parecían ser las dos caras de una misma moneda. En realidad, no lo son, Puede que las dos monedas se haya acuñado aproximadamente al mismo tiempo, pero son dos monedas y puede pensarse que una dejará de estar vigente mucho antes que la otra.

En otras palabras, no hay razón alguna para que la sociedad civil deje de ser deseable, o real, una vez que la burguesía haya abandonado el escenario social y político. Esto significa, a su vez, que las distinciones efectuadas en el siglo XVIII han desempeñado su papel, pero que no necesitan mantenerse. La separación de la sociedad civil del Estado, como la del contrato de asociación del contrato de dominio, es inútil desde el punto de vista analítico, pero resulta engañosa en la práctica. La sociedad civil no es un juego privado de discurso inteligente separada de las instituciones del gobierno, y mucho menos contra ellas. Es, más bien, el concepto inclusivo para las unidades sociales en el que la ciudadanía es el principio guía. Todos los miembros poseen ciertas titularidades iguales que tienen la cualidad de normas sociales. Están obligados por las sanciones y protegidos por las instituciones. Esto sólo resulta efectivo cuando hay estructuras de poder que las respalden. La búsqueda de una sociedad civil, y, en último término, de una sociedad civil mundial, es la búsqueda de derechos iguales en un marco constitucional que domestique al poder, de manera que todos puedan disfrutar de la ciudadanía como fundamento de sus oportunidades vitales.