

**LA CIUDADANIA GLOBAL:
APUNTES SOBRE EL DESAFIO COSMOPOLITA**

Alfonso de Julios-Campuzano*

1 Introducción

Una de las categorías políticas centrales de la modernidad es, indudablemente, la ciudadanía. El ciudadano como centro de atribución de facultades e imputación de derechos es, ciertamente, el elemento nuclear de la articulación de las relaciones entre política y derecho en los Estados nacionales. No en vano, ese status de ciudadano vino a abrogar, definitivamente, la estratificación estamental de las sociedades del antiguo régimen en beneficio del reconocimiento de la igualdad jurídica de todos los individuos con independencia de su origen social o de su posición económica. Durante doscientos años - que a título orientativo podríamos acotar básicamente por la Revolución Francesa y la caída del muro de Berlín - la ciudadanía ha ejercido este papel de primer orden como elemento dirimente de la atribución no sólo de derechos políticos sino también de otra naturaleza en el seno de la estructura burocrático-administrativa del Estado. La ciudadanía definida como ciudadanía-institución ha sido y continua siendo el elemento vertebrador de las relaciones interindividuales en el ámbito de la vida política intraestatal y, a través de ella, los derechos subjetivos han cobrado cuerpo como correlato jurídico del reconocimiento de la igualdad política de los individuos.

Sin embargo, las profundas mutaciones a que se está viendo sometido el mundo contemporáneo en su ordenación jurídico-política en virtud del impacto transformador de la globalización, coloca un amplio espectro de cuestiones hasta ahora desconocidas que hacen que el concepto de ciudadanía se tambalee a la par que el modelo Estatal se redefine en las coordenadas de la economía global. El modelo de ciudadanía que tan eficaz servicio prestó a ese modelo de organización social está hoy en crisis. No podía ser de otra forma, porque muchos son los factores que inciden sobre él. Huelga decir que la ciudadanía no puede quedar al margen de este vasto repertorio de transformaciones, porque es, sin duda, una de las elementos nucleares del modelo de organización jurídico-política de la modernidad. Ya no son las cosas como antes: se acabó el tiempo de las estructuras de poder unitarias y de los sistemas jurídicos plenos, completos y acabados. El formalismo jurídico sobre el que descansó el dominio del Estado-nación en su época de apogeo es ya solo un recuerdo desléido de épocas pretéritas. Terminó ya el imperio de la individualidad abstracta, despersonalizada,

* Profesor Titular de Filosofía del Derecho - Universidad de Sevilla.

indiferenciada cuya correlato jurídico en una igualdad meramente formal ante la ley y en un haz de derechos individuales difícilmente tangibles en la vida real de la personas. Eso, ciertamente, es ya agua pasada. Tanto que algunos casi ni lo recuerdan (aunque en el fondo, no nos engañemos, todos sabemos que los rescoldos de esa lumbre no fueron aún definitivamente sofocados).

Sea como fuere, el Estado social de Derecho vino a poner las cosas en su sitio, al recordarnos que el abstracto individuo del derecho liberal-burgués ni enferma, ni come, ni duerme, ni padece. No envejece, no se muere. Quizás por eso, un individuo que sólo existía en las leyes lo único que precisaba eran derechos que, también, sólo existían en las leyes. Desde entonces, sin embargo, las cosas han cambiado mucho y ni siquiera el reluciente Estado social ha podido hacer frente a la cascada de transformaciones que se han producido en los últimos treinta años. El status jurídico de ciudadano está viéndose redefinido, quizás porque el modelo sobre el que se había cimentado resulta ya anacrónico. No valen ya las fórmulas abstractas ni las estructuras centralizadas de poder, no sirven ya los derechos indiferenciados que mutilan las derivaciones sociales de la individualidad. Es el derecho ciego el que está en crisis y con él una ciudadanía invidente que parece por fin rebelarse. Ya no será ni tan dócil, ni tan pánfila: reivindica su reconocimiento. Y el Estado no consigue satisfacer sus expectativas pues ni puede responder con celeridad a sus demandas, ni cuando lo hace sus respuestas resultan satisfactorias. La pluralidad y la complejidad de nuestras sociedades y de los procesos que desarrolla no son ya fácilmente reconducibles al esquema arquetípico de ese estatuto monista de la ciudadanía que la concebía como una unidad orgánica, indiferenciada y simétrica, una reducción artificial a la igualdad que traducía discriminación y apartamiento. Quizás por ello se produce un vaciamiento del Estado por abajo, esto es, a nivel infraestatal: sus estructuras no consiguen articular mecanismos de respuesta en cantidad y con la rapidez requerida por la complejidad de los procesos sociales. De esta suerte, el Estado se desmembra en una miriada indescifrable de organismos, instituciones y micropoderes que hacen que el propio concepto de ciudadanía se erosione, se desgaste, se fragmente o se divida siguiendo un proceso que, utilizando un símil, bien pudiera compararse con la disgregación del átomo en la fisión nuclear.

No concluye aquí la relación de alteraciones que afectan a la ciudadanía, pues si a nivel infraestatal constatamos un vaciamiento, a nivel supraestatal se puede registrar un proceso de desbordamiento de esa concepción rígidamente vinculada al modelo político del Estado-nación. Desde esta perspectiva, el Estado carece de la posibilidad de articular respuestas consistentes a problemas que trascienden con mucho las propias fronteras estatales, problemas de escala planetaria cuyo tratamiento sólo puede abordarse con éxito trascendiendo las estructuras de poder estatales. Se produce entonces un efecto de globalización de la ciudadanía como tentativa de vertebrar vínculos sociales más allá de las reducidas dimensiones del Estado. La globalización de la ciudadanía entraña una transnacionalización de la política, en busca de soluciones eficaces a cuestiones que no pueden ser resueltas siguiendo los cauces que proporciona el modelo estatal.

El nuevo diseño de las relaciones humanas a nivel infraestatal y supraestatal que introduce el paradigma emergente de la globalización está comportando alteraciones significativas en la percepción del status de ciudadanía, en la medida en que éste tiende a fragmentarse en el ámbito infraestatal o a globalizarse en el ámbito transnacional. Estas dos tendencias introducen, así, cambios relevantes que permiten augurar una

redefinición del concepto en la medida en que la crisis del Estado-nación amenaza también a las categorías políticas nucleares sobre las que éste ha descansado. Parece que, a la vista de lo anterior, podemos delinear básicamente dos tendencias que afectan al concepto de ciudadanía y que ya han sido enunciadas: 1º) La fragmentación de la ciudadanía a nivel intraestatal comporta un progresivo proceso de diferenciación y de ruptura del status jurídico único que la ciudadanía vino a establecer en los albores de la modernidad. Apuntamos así a todo un conjunto heterogéneo de fenómenos cuya común denominador consiste en la diferenciación estructural de clases o grupos de ciudadanos y en la correlativa atribución funcional de facultades y derechos; 2º) La globalización de la ciudadanía que apunta también a un complejo muestrario de fenómenos de diversa etiología cuyo común denominador es la superación del marco jurídico-político estatal en la articulación de las relaciones interindividuales reguladas jurídicamente. La ciudadanía global parece avanzar así en la línea del cosmopolitismo pero con avances y retrocesos que jalonan el discurrir de su proceso de desarrollo. ¿Cuáles son esos fenómenos en que los que cristalizan las tendencias a la globalización y a la fragmentación de la ciudadanía? Trataremos de dar respuesta a esta cuestión en los apartados que siguen.

2 La Fragmentación de la Ciudadanía

Cuando hablo de una tendencia a la fragmentación de la ciudadanía en las sociedades contemporáneas me estoy refiriendo a un conjunto complejo de fenómenos que se producen en el ámbito estatal y que, según mi parecer, tienen consecuencias relevantes. Y es que la ciudadanía ha dejado de ser, en el interior de cada Estado, un conjunto cerrado, completo y homogéneo de facultades y derechos que se atribuyen por igual a cada uno de los miembros de la comunidad política. La fragmentación de la ciudadanía supone, en cierta medida, la incorporación del principio de la diferencia que con tanto vigor ha sido reivindicado por las teorías postmodernas, aunque esa «diferencia» sea introducida en un sentido bien distinto. Frente a la concepción homogénea e igualitaria de la ciudadanía como un status único de los miembros de la comunidad, situados en pie de igualdad, la sociedad actual ha generado tendencias a la diferenciación que traducen la necesidad de ajustar la atribución de facultades y derechos en función de las posiciones diferenciadas de los miembros de la comunidad política. En este contexto, la ciudadanía deja de ser un concepto singular para ramificarse en un conjunto plural de situaciones diferenciadas en función de las cuales se definen los derechos y deberes de los individuos dentro de la comunidad política. Se producen así todo un complejo de fenómenos que exponemos a continuación y que coadyuvan, de una u otra forma, a la redefinición de la categoría de ciudadanía:

1) La crisis del principio de soberanía popular como consecuencia de la creciente interdependencia de los mercados:

La intensificación de los flujos comerciales en el ámbito transnacional y la creciente dependencia de los Estados respecto de las corporaciones transnacionales, de las grandes instancias económicas y de las fuerzas que operan en el mercado global tienen consecuencias directas sobre la capacidad de control del Estado sobre sus iniciativas de gobierno y sus programas políticos. La soberanía se diluye en una compleja red de interdependencias en la que todo queda condicionado y trabado por las fuerzas

LA CIUDADANIA GLOBAL: APUNTES SOBRE EL DESAFIO COSMOPOLITA

incontrolables de un mercado global. En estos parámetros es fácil concluir que la incapacidad de los individuos de intervenir en los procesos de decisión global condiciona su (in)capacidad para actuar como ciudadanos en el ámbito el Estado puesto que la interdependencia transnacional de las relaciones económicas sustrae un amplio repertorio de competencias estatales a la decisión democrática. Y esto provoca, también, inevitablemente una fragmentación de la ciudadanía cuyos derechos de participación y decisión quedan formalmente incólumes pero fácticamente limitados y reducidos a la mera expresión formal de una voluntad electoral. Este proceso de paulatina sumisión del Estado al poder económico transnacional con la correlativa pérdida de competencias y de control sobre sus políticas en el ámbito interno tiene básicamente dos variantes:

Foros, Instancias, y Organismos económicos internacionales que coadyuvan a la expansión del mercado: Junto a los ya enunciados mecanismos informales de decisión en la esfera económica supranacional, la globalización ha generado una constelación de foros, instancias y organismos económicos internacionales en los que, con la participación directa o indirecta de los Estados, se dictan pautas, se establecen medidas y se promulgan resoluciones que ordenan la actividad económica de los mercados en el ámbito intraestatal y en el contexto internacional, limitando así los márgenes de soberanía de los Estados en la definición de sus programas de política económica y asistencial. El efecto que esta catarata de decisiones supranacionales tiene sobre la soberanía estatal y, consiguientemente, sobre los derechos de ciudadanía resulta devastador, puesto que la posibilidad de maniobra de los poderes públicos ante los programas impuestos en los foros económicos internacionales queda mermada drásticamente por un conjunto de disposiciones férreas a las que necesariamente los Estados han de someterse si quieren seguir contando con el apoyo financiero de esas instancias internacionales. Es fácil inferir que en estas instancias económicas las relaciones de poder interestatales son flagrantemente asimétricas, y que esa desigualdad provoca paradojas sutiles y lacerantes puesto que los Estados económicamente más débiles se ven arrastrados forzosamente por las decisiones que los países más poderosos imponen «democráticamente» en los procesos decisorios. De este modo, en la medida en que un Estado cuenta con escaso peso en la esfera internacional y, por tanto, también en la posibilidad de participar o influir en esos procesos decisorios supranacionales, y en la medida también en que sus posibilidades de desarrollo económico están condicionadas profundamente por la ayudas económicas de esas instancias financieras globales, quedará drásticamente limitada la implementación de sus políticas económicas.

En esa red compleja de instancias y organismos participan no sólo instituciones oficiales sino también foros informales que se arrogan competencias en la reordenación de la economía mundial. Ejemplo de lo primero son el Banco Mundial (B.M.), el Fondo Monetario Internacional (F.M.I.), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (O.C.D.E.) o la Organización Mundial del Comercio (O.M.C.) que es la institucionalización con carácter permanente de los diversas rondas de Acuerdos Generales sobre Aranceles y Comercio (G.A.T.T.). En el segundo grupo podemos citar, sin ánimo de exhaustividad, los foros de los países más industrializados del planeta (G7) o los encuentros periódicos de los líderes de Bancos Centrales.

a) Las fuerzas anónimas del mercado global: Los flujos económicos, financieros y comerciales de la economía global generan interconexiones e interdependencias que propician la formación de corporaciones transnacionales: complejas estructuras empresariales con gran capacidad de gestión y adaptación a las demandas cambiantes

de los mercados. Asistimos a la creciente transformación de las compañías multinacionales en corporaciones transnacionales, lo cual comporta algo, mucho más sin duda, que una simple alteración semántica. La corporación transnacional supone un importante salto cualitativo en el control de los recursos productivos y en su capacidad para gestionar las unidades de producción y los cauces de distribución de los productos en el mercado. Para ello la corporación articula un complejo entramado de estrategias tendentes a la diversificación de productos y servicios, de sedes, de proveedores y de clientes, proyectando nuevas técnicas productivas que permiten la flexibilización de la producción y la fragmentación del mundo laboral.

Que la corporación transnacional es una de los principales actores de la escena global está ya lejos de toda duda, pues son cuantiosos los ejemplos de corporaciones transnacionales cuyo peso específico a nivel mundial es mayor que el de muchos Estados. Y podemos fácilmente intuir que desde las inaccesibles e incontrolables estructuras de poder de las corporaciones transnacionales se adoptan multitud de acuerdos que limitan fácticamente las capacidades de decisión de los ciudadanos de los países afectados. Pero lo que resulta especialmente lacerante no es ya que los Estados queden al albur de las decisiones de grandes corporaciones industriales, comerciales o financieras, sino que en muchas ocasiones las decisiones son adoptadas por una tupida red de intereses inidentificables y por coaliciones eventuales que se forjan al abrigo de los vertiginosos y cambiantes movimientos de la economía global; con lo cual florecen multitud de prácticas y acuerdos que oprimen a los Estados sin que éstos dispongan de un interlocutor con el cual discutir, negociar, transaccionar o consensuar medidas alternativas que permitan ampliar el horizonte de gobernabilidad sistémica. Además las limitaciones que la gobernabilidad del sistema financiero global introduce en el ámbito de las políticas públicas estatales provoca la necesidad de adaptación y ajuste de éstas a los márgenes de disponibilidad del sistema. De esta forma y siguiendo a Cox «el capital global ganó un efectivo poder de veto sobre las políticas públicas».¹

Por otro lado, la integración financiera global produce una estructura reticular, flexible y capilarizada de interconexiones e interdependencias que se teje entre las fuerzas económicas privadas transnacionales y los Estados nacionales, especialmente a través del servicio de la deuda pública y de la correlativa política monetaria². Como consecuencia de todo ello se genera una estructura global de poder cuyas instancias decisorias quedan difuminadas en un conjunto indistinguible de instancias e interacciones cuyos contornos se diluyen en el vértigo de los intercambios económicos y financieros. Frente a los perfiles institucionales definidos de las estructuras estatales de decisión y de las organizaciones internacionales cuyos procesos decisorios están definidos con claridad, el nuevo ámbito de decisión transgrede esta exigencia elemental de la ciudadanía que queda indefensa e impotente en la medida en que la decisión colectiva es sustraída a su participación y supeditada a las convergencias coyuntural de intereses económicos globales que terminan imponiendo sus reglas.

¹ Cox, R.W., "Democracy in Hard Times: Economic Globalization and the Limits to Liberal Democracy", en McGrew, A. (ed.), *The Transformation of democracy?*, Polity Press, Cambridge, 1997, p. 59 (cit. por Gómez, J. M^a, *Política e democracia em tempos de globalização*, Vozes, Petrópolis, 2000, p.33).

² Cfr. Gómez, J. M^a, *Política e democracia em tempos de globalização*, op. cit., p. 33.

LA CIUDADANÍA GLOBAL: APUNTES SOBRE EL DESAFÍO COSMOPOLITA

Este dominio que el sistema capitalista ejerce sobre el espacio político restringe el ámbito público y limita drásticamente el discurso democrático cercenando con ello la capacidad de la ciudadanía para vertebrar acciones estratégicas y programas políticos específicos. Quiere decir esto, ni más ni menos, que la democracia se convierte en reo del mercado y que la política se diluye ante la intensidad creciente y el empuje irrefrenable de las fuerzas expansivas del capitalismo, lo cual genera una sensación de frustración y desánimo en la ciudadanía que provoca la desertión de ésta del espacio público: “Se verifica así -como subraya Gómez- un ostensivo debilitamiento de la democracia liberal, que es reforzado, por un lado, por los procesos en curso de intensa fragmentación de la sociedad civil (traducida en la explosión de identidades definidas en términos de género, religiosas, étnicas, locales, nacionales, etc., que el fenómeno del “multiculturalismo” evoca), y, por otro, por el debilitamiento de los antiguos componentes de identidad y organización colectiva (especialmente los vinculados al mundo del trabajo), derivado del efecto combinado de la reestructuración global de la producción y de la propia implementación de las reformas económicas neoliberales pro-mercado”.³

3 La Globalización de la Ciudadanía

Si en el ámbito intraestatal asistimos por diversas causas a un proceso de fragmentación de la ciudadanía cuya repercusión se hace patente en la progresiva diferenciación en el acceso a los derechos, en el ámbito supranacional se puede constatar un proceso inverso de globalización de la ciudadanía. No se trata, ni mucho menos, de una tendencia pacífica y no es, tampoco, un fenómeno homogéneo. Muy al contrario, nos enfrentamos a una cuestión vidriosa, que suscita discrepancia y que encierra aspectos controvertidos; tantos que puede afirmarse, sin exageración ni desmesura, que sus manifestaciones, aún embrionarias, no están exentas de polémica. Avanzan tímidamente con paso vacilante, a empujones de las consecuencias irreversibles de la interdependencia y la mundialización; pero su discurrir es errático y en algún sentido puede sostenerse que su trayectoria responde a un vagar falto de todo plan.

Podemos así esbozar un conjunto de aspectos variopinto, múltiple, dispar y heterogéneo, cuyo común denominador se cifra en una tendencia hacia la transnacionalización de los derechos de ciudadanía. Tendencias que traslucen un común empeño por superar el marco estatal como único escenario en el que la ciudadanía se expresa. El mundo global demanda nuevos contextos cívicos que permitan articular una respuesta también global a problemas de alcance planetario. Por eso, estas manifestaciones emergentes, embrionarias, fragmentarias y parciales de globalización de la ciudadanía tratan de satisfacer los apremios que nos acechan, avanzando en la búsqueda de nuevas sendas para la formación de la voluntad colectiva y de cauces inexplorados de participación política, de colaboración y de solidaridad más allá de los estrechos confines de las fronteras estatales. Veamos, a continuación, cómo se vertebran estas expresiones, aún balbucientes, de globalización de la ciudadanía:

a) Los movimientos antiglobalización: una expresión sin duda singular y a todas luces interesante de la transnacionalización de la ciudadanía es la que cristaliza

³ Gómez, J.M*, *Política e democracia em tempos de globalização*, op. cit., p. 40.

en el rechazo cívico a la globalización. Y digo que resulta interesante porque articula una respuesta, ciertamente desproporcionada en muchas ocasiones por sus manifestaciones violentas, a un fenómeno irreversible cuya expansión y avance a nivel mundial se impulsa desde instancias decisorias transnacionales carentes, por regla general, de base democrática. Por eso, a pesar de las múltiples sombras que se elevan sobre este fenómeno (en particular, sobre sus variantes violentas),⁴ los movimientos antiglobalización suponen un intento de vertebrar una respuesta ciudadana ante la voracidad y el desenfreno de un sistema de producción y distribución de la riqueza que desvanece promesas, destroza esperanzas, acrecienta las desigualdades, socava la dignidad y pisotea los derechos. Allí donde esas instancias todopoderosas se congregan en foros impenetrables, opacos y nebulosos, los movimientos antiglobalización convocan a la resistencia activa de la ciudadanía para combatir la desordenadas, irracionales e iníquas reglas del capitalismo transnacional. ¿Un aldabonazo a las conciencias? Sin duda. ¿Un ejercicio de responsabilidad cívica? También. La oposición que estos movimientos exhiben a la globalización tiene un valor que no es meramente simbólico, puesto que estimulan la conciencia cívica, despertando una actitud crítica y de rebeldía contra la injusticia.

Hoy como ayer el hombre sigue teniendo en sus manos la posibilidad de resistir frente a todo ejercicio abusivo del poder. Desde antiguo, el derecho de resistencia ha ocupado un lugar privilegiado en la tradición doctrinal del iusnaturalismo desde la Grecia Clásica hasta nuestros días. La resistencia frente a las disposiciones injustas, frente a la arbitrariedad y el abuso. El derecho de resistencia como expresión suprema de la dignidad humana frente al poder ilegítimo. Es justo resistir toda norma alienante, opresiva y avasalladora. Ese es el derecho al que se acoge Antígona cuando invoca las leyes firmes y no escritas de los dioses para dar sepultura a su hermano Polínice, muerto en batalla contra el tirano Creón. Esa es también la actitud de Tomás Moro cuando rechaza el juramento de obediencia al rey Enrique VIII como jefe de la Iglesia Anglicana, y se niega a reconocer la nulidad del matrimonio contraído con Catalina de Aragón y la validez de sus nupcias con Ana Bolena. La historia está plagada de actitudes de resistencia, ejercicios responsables del derecho a no acatar la norma injusta, de oponerse al poder ilegítimo. Por eso, toda una fecunda y riquísima tradición doctrinal, desde Aristóteles a Tomás de Aquino, desde Cicerón a Grocio, desde Séneca a Bartolomé de las Casas, avalan el recurso a la resistencia, la “invocación al cielo”, como la denomina Locke en su Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil. No por casualidad el derecho de resistencia encontró espacio en diversos textos jurídico-positivos, desde declaraciones de derechos hasta constituciones estatales y pactos internacionales. Así, la Declaración de Derechos del Buen Pueblo de Virginia de 12 de junio de 1776, después de proclamar solemnemente los derechos inalienables de la persona, advierte, en su apartado tercero,

⁴ En cuanto garantía suprema para la defensa del sistema internacional de derechos humanos, así contemplada en la Resolución 217 A (III) de la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas, el derecho de resistencia debe ser distinguido de otras acciones conceptualmente diferentes como la revolución (que persigue una transformación abrupta y radical del ordenamiento institucional); la subversión (entendiendo por tal la perturbación destructiva del ordenamiento institucional identificado con el Estado democrático de Derecho) o la insurgencia (la defensa formal del ordenamiento institucional ante las usurpaciones del poder). Debe también aclararse que la resistencia, de suyo, tampoco comporta acciones encuadrables dentro de los tipos penales de la sedición y la rebelión.

LA CIUDADANIA GLOBAL: APUNTES SOBRE EL DESAFIO COSMOPOLITA

que “cuando un Gobierno resulta inadecuado o es contrario a estos principios, una mayoría de la comunidad tiene el derecho indiscutible, inalienable e irrevocable de reformarlo, alterarlo o abolirlo de la manera que se juzgue más conveniente al bien público”; y más modernamente la ya cincuentenaria Declaración Universal de Derechos Humanos en uno de sus considerandos declara sin paliativos la licitud del recurso a la resistencia: “Considerando esencial que los derechos humanos sean protegidos por un régimen de Derecho, a fin de que el hombre no se vea compelido al supremo recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión”.

Entiendo que la resistencia a la globalización económica se encuadra en estas coordenadas: la defensa de la dignidad humana allí donde es inmolada por intereses y pretensiones injustas, opresivas y tiránicas que vulneran de forma flagrante el catálogo universal de derechos humanos. Se podría alegar que no puede haber resistencia para esa instancia difusa de poder que es el gran macropoder económico transnacional, pero creo que eso es tan absurdo como decir que el delito cometido por medios informáticos no es delito. ¿O es que el poder económico de las grandes instancias transnacionales no resulta opresivo, avasallador, tiránico e insultante? ¿Cuántas víctimas sufren las atrocidades de un poder que escapa a todo control y cuya única finalidad es satisfacer, con desenfrenado afán, un ansia ilimitada de acumular? ¿Acaso alguien dijo que los perfiles de este derecho no podrían renovarse en sus formas históricas? El elemento nuclear del derecho de resistencia, aquello que lo constituye como tal es, justamente, la existencia de un poder cuyas reglas quebrantan derechos básicos, humillan a las personas y conculcan su dignidad. El contenido de la violación que motiva la acción resistente debe referirse a cualquier acción que atente contra la dignidad humana, concretada en diferentes niveles: en sus necesidades primarias (derechos de libertad); en sus necesidades básicas intercomunicables (derechos de igualdad) o en sus objetivos programáticos (derechos de solidaridad).⁵ Y queda claro que la acción que se emprenda debe ser proporcionada y no causar males mayores que el que se trata de evitar. Conviene tener aquí muy presente las aportaciones teóricas de los clásicos sobre los límites del derecho de resistencia, puesto que no toda acción resistente es legítima. Además de lo establecido por la doctrina clásica, especialmente las consideraciones de Santo Tomás sobre el bien común, hay que tener en cuenta tres límites principales: a) no es legítima cualquier manifestación de violencia contra las personas porque atropella su dignidad y conculca sus derechos; b) tampoco lo es el daño premeditado e indiscriminado a propiedades muebles o inmuebles cuyos titulares no son acreedores a la acción resistente; c) cuando la violencia fuere inevitable como consecuencia de alguna agresión externa sólo será aceptable la respuesta violenta que se ajuste íntegramente a las exigencias de la legítima defensa.

Los movimientos antiglobalización encarnan una nueva expresión de la ciudadanía transnacional: aquella que reivindica, que demanda, que exige participar en un ámbito de gobierno más amplio y más inaccesable: el del orden económico transnacional. La resistencia actúa así como un estilete de ese nuevo paradigma transnacional de la ciudadanía, reactualizando la doctrina clásica del derecho natural de resistencia que, ahora, en virtud del surgimiento de nuevas formas de opresión, adopta

⁵ Cfr. Torres Caro, C.A., *El derecho de resistencia: una aproximación a la defensa de los derechos humanos*, Universidad Complutense, col. Tesis doctorales, Madrid, 1993.

también nuevas ropajes. La versatilidad de la opresión sólo puede ser combatida desde la reivindicación de los derechos.

Por último, *last but not least*, la resistencia cívica a la globalización no debe ser considerada como una oposición anacrónica y estéril a una tendencia irrefrenable de nuestras sociedades sino como una llamada de atención hacia los efectos devastadores de determinadas formas de expansión comercial, industrial y financiera que amenazan con convertir a los derechos humanos en una caricatura desleída y sarcástica. Los movimientos antiglobalización no blanden la bandera de la nostalgia, no huyen precipitadamente hacia el pasado, sino que tratan de encarar con esperanza el futuro abordando con coraje el presente. Nunca las grandes conquistas históricas fueron logradas sin esfuerzo. Quienes denostan con irrepimible locuacidad la carencia de alternativas en los movimientos antiglobalizadores deben conocer algunos de sus resultados y algunas de sus propuestas. Entre los primeros debe mencionarse la suspensión de las negociaciones para la constitución del acuerdo multilateral de Inversiones (AMI), impulsado a nivel mundial por el selecto club de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (O.C.D.E.) que integra a los veintinueve países más ricos del mundo. La movilización cívica que se produjo en diciembre de 1998 en Francia provocó la retirada del gobierno francés y la suspensión de las negociaciones. Entre las segundas, destaca el programa de medidas que los movimientos antiglobalización proponen en el ámbito de la producción y del comercio agrícolas, pues en este sector se concentra la mayor parte de la renta de los países en vías de desarrollo que, paradójicamente, se ven sometidos al dominio de los mercados y de las reglas de producción e intercambio establecidas por la coalición entre Europa y Estados Unidos.⁶

Frente a la globalización-desde-arriba los movimientos de resistencia reivindican una globalización-desde-abajo: una globalización no desde el mercado sino desde el individuo y sus derechos; globalizar desde abajo es integrar, globalizar-desde-arriba es discriminar. La gravedad y la relevancia de los problemas que la globalización plantea determina que éstos no puedan ser abordados con éxito ni por los Estados de manera exclusiva o unilateral ni por el mercado global desregulado. Ante esa constatación, los movimientos contra-hegemónicos, multiformes y temáticamente diversificados de lucha contra la globalización, afectados sin duda por problemas serios en cuanto a la posibilidad de implementar acciones y vertebrar proyectos tendentes a la constitución de una política democrática en escala global y regional, se multiplican por doquier reactivando los nexos de vinculación entre los ciudadanos del mundo y propiciando con ello la constitución de espacios públicos de carácter global, movidos por la aspiración de

⁶ Conviene recordar que el bloque compuesto por Estados Unidos y la Unión Europea controlan el 50% de los mercados agrícolas, con peligrosas veleidades monopolísticas de algunas empresas transnacionales, especialmente en el ámbito de la producción agroquímica en la que el 90% del mercado está bajo el control de 10 corporaciones empresariales. Entre las propuestas concretas que componen ese programa sobresalen: la firma por los Estados de la Convención sobre Biodiversidad Biológica; la regulación de la exportación, importación e investigaciones de los Organismos Genéticamente Modificados (O.G.M.) u organismos transgénicos; la exigencia de que no se eliminen los subsidios al campo y de control y establecimiento de precios justos; una política para combatir la tendencia a la formación de monopolios en la producción alimentaria y de semillas y la defensa de los derechos de los trabajadores.

LA CIUDADANIA GLOBAL: APUNTES SOBRE EL DESAFIO COSMOPOLITA

participar activamente en la construcción de una identidad ciudadana desterritorializada y más cosmopolita.⁷

La alternativa no es el retroceso sino la humanización; una apuesta por el desarrollo pleno de la democracia y de los derechos humanos en la época de la economía global; un empeño por articular repuestas globales a situaciones hasta ahora desconocida y de alcance mundial. Los movimientos ciudadanos de resistencia antiglobalización reubican en un contexto mundial el debate sobre la ciudadanía, la política, la democracia y los derechos e introducen con ello un elemento trascendental en la dinámica expansiva de la gobernabilidad sistémica. Seguramente estemos asistiendo al triunfo del capitalismo pero queda claro que este mundo sólo conseguirá ser más humano si ese triunfo no se construye sobre la muerte de la democracia. Por eso, globalizar-desde-abajo es movilizar, concienciar, estimular y azuzar, avivar la llama de un compromiso cívico cuyos rescoldos aún no se extinguieron, introduciendo, en estas lánguidas sociedades del capitalismo desorganizado, el estilete del inconformismo y de la reivindicación y reinventando, con ello, la ciudadanía: espacios nuevos de participación que impulsen la recuperación de lo público por los individuos, desde la responsabilidad para construir el futuro. Una nueva teoría de la ciudadanía está emergiendo: aquella que sin ignorar la articulación local de las concretas demandas y necesidades históricas tiene muy presente también la interconexión global de los problemas, de las inquietudes y de las esperanzas del hombre, superando el localismo pacto y alicorto del Estado-nación en beneficio de una visión global, compleja, interdependiente y ecuménica de las condiciones de vida sobre el planeta y del futuro de la especie humana. ¿Esto nos lleva a la república cosmopolita? Sería demasiado aventurado un ejercicio de futurología de esta estirpe. No somos nigromantes ni visionarios, pero apostamos por niveles crecientes de integración entre los miembros de la especie humana desde las coordenadas de la democracia y de los derechos humanos, y creemos firmemente que toda iniciativa de articulación global de la ciudadanía puede contribuir de forma relevante a la consecución de espacios mayores de identidad y cooperación.

La resistencia a la globalización representa la inserción de la ciudadanía en ese espacio inexpugnable de los asuntos económicos a nivel transnacional. Es la lucha de la razón frente al imperio de las pasiones más viles, más sórdidas, más tristemente humanas si se quiere. Justamente, la lucha contra la exaltación de aquello que como hombres nos avergüenza, nos humilla y nos corrompe. No se trata de esquivar el tren de los cambios históricos y que tantas veces ha transportado a la humanidad hacia épocas mejores, pero sí de evitar que ese tren descarrile o que termine precipitándose al vacío por la angostura de la sinrazón y la codicia.

b) Los procesos de integración regional: la unión europea y la ciudadanía cosmopolita: los procesos de integración regional son ya una de las características principales de nuestro tiempo. Nadie puede dudar que la globalización, al intensificar los intercambios comerciales, económicos y financieros, acrecienta la interdependencia y contribuye a la integración creciente no sólo de los ámbitos económicos, sino también de las esferas culturales, sociales y políticas. El incremento de la cooperación comercial constituye la base de un complejo entramado de efectos concatenados que desemboca en la constitución de espacios regionales de cooperación y de gobierno. El paradigma

⁷ Cfr. Gómez, J. M., *Política e democracia em tempos de globalização*, op. cit., pp. 137-138.

de ese vasto conjunto de procesos interrelacionados lo constituye el proceso de unificación europea cuyo origen estrictamente comercial, en cuanto esfuerzo aglutinador tendente a la constitución de un mercado único, quedó ya definitivamente superado hace una década.

En efecto, la firma del Tratado de la Unión Europea en la ciudad holandesa de Maastricht el siete de febrero de 1992 marca un punto de inflexión en el proceso de integración europea, pues en él se apunta ya hacia el horizonte de la integración política. Tras la constitución del mercado único, con la supresión de las fronteras internas entre los Estados miembros de la Unión, y la garantía definitiva de las cuatro libertades de circulación (de personas, de mercancías, de capitales y de servicios), el proceso de integración avanza hacia la plena consecución de la unión monetaria que, desde el 1 de enero de 1999, se halla en su tercera fase con la creación del Banco Central Europeo, la fijación por éste de los tipos de cambio y la implantación gradual de la moneda única, proceso que se desarrollará entre el 1 de enero y el 30 de junio de 2002.⁸ Simultáneamente, el Tratado de la Unión Europea (en vigor desde el 1 de noviembre de 1993) da pasos decisivos en el proceso de integración política de la Unión, entre los cuales sobresale la creación de la ciudadanía europea, que es contemplada como objetivo en su artículo B⁹ (artículo 2 actual) y establecida en el artículo 8 (actual artículo 17 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea), atribuyendo específicamente al ciudadano europeo los siguientes derechos: a) el derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros de la Unión; b) el derecho a ser elector y candidato en las elecciones municipales en el Estado de la Unión en el que se resida, derecho que se hace extensivo a las elecciones al Parlamento Europeo; c) el derecho a disfrutar de la protección diplomática y consular de las autoridades de cualquier Estado miembro de la Unión en terceros países, siempre que en ese país no esté representado el Estado del que sea nacional; d) el derecho de petición ante el Parlamento Europeo y de reclamar ante el Defensor del Pueblo Europeo. Posteriormente, el Tratado de Amsterdam (fruto de la conferencia intergubernamental para revisar el Tratado de la Unión Europea, culminada en la ciudad holandesa los días 16 y 17 de junio de 1997 y cuya entrada en vigor se

⁸ La Unión Económica y Monetaria (U.E.M.) es un objetivo que la Unión Europea establece en el TUE como paso previo a la intensificación de la integración política. Para su consecución se han desarrollado, tanto desde las instituciones comunitarias como desde los Estados, todo un conjunto de acciones encaminado a la armonización de las políticas económicas y monetarias de los Estados miembros de la Unión cuya meta es el establecimiento de una moneda común: el euro. El proceso de integración monetaria se desarrolla en tres fases, de las cuales las dos primeras están ya completadas, mientras que la tercera se despliega en la actualidad sin la participación de cuatro de los países miembros: Reino Unido y Dinamarca (excluidos voluntariamente acogiéndose a la facultad que les brinda el Derecho comunitario), por un lado, y Grecia y Suecia, por otro (al no cumplir con los criterios de convergencia establecidos en la fase segunda del proceso de Unión Económica y Monetaria). En la primera fase, que tuvo lugar entre el 1 de julio de 1990 y el 31 de diciembre de 1993, se perseguía alcanzar la libre circulación de capitales entre los Estados miembros, el refuerzo de la coordinación de las políticas económicas y la intensificación de la cooperación entre los Bancos Centrales. La segunda fase, desarrollada entre el 1 de enero de 1994 y el 31 de diciembre de 1998, estuvo marcada por la convergencia de las políticas económicas y monetarias de los Estados, con el fin de garantizar la estabilidad de los precios y el saneamiento de las finanzas públicas.

⁹ Concretamente, el artículo B establece que constituye uno de los objetivos del presente Tratado «reforzar la protección de los derechos e intereses de los nacionales de sus Estados miembros, mediante la creación de una ciudadanía de la Unión».

LA CIUDADANIA GLOBAL: APUNTES SOBRE EL DESAFIO COSMOPOLITA

produjo el 1 de mayo de 1999) introduce modificaciones importantes: en primer lugar, se vincula directamente la ciudadanía europea a la condición de nacional de los países miembros, indicando textualmente que “la ciudadanía de la Unión será complementaria y no sustitutiva de la ciudadanía nacional”.¹⁰ en segundo lugar, se amplía el catálogo de derechos incorporando en el artículo 21 un derecho de carácter lingüístico: facultad de dirigirse a las instituciones u organismos comunitarios en cualquiera de las doce lenguas de los Tratados y el derecho a recibir una contestación en esa misma lengua; por último se contempla el derecho de acceso, con las condiciones que se establezcan, a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión (artículo 255 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea).

De este modo, la ciudadanía europea constituye un haz de derechos identificables para el ciudadano, quien puede así percibir las prerrogativas que concede a título individual su pertenencia a la Unión Europea. La ciudadanía europea prefigura una identidad política común de la Europa unida, cuyos perfiles pueden identificarse con la cultura democrática, el Estado de Derecho y los derechos humanos. La ciudadanía atiende así fundamentalmente a la necesidad de entablar una relación directa, un nexo inmediato entre las instituciones europeas y cada uno de sus ciudadanos, favoreciendo así el desarrollo de una opinión pública europea y sentando las bases de una identidad política aún lejana. Estamos, como puede imaginarse, ante una de las más relevantes innovaciones en la evolución de las organizaciones internacionales de integración. Por primera vez, el individuo es constituido como centro de imputación de derechos en el ámbito de una organización internacional: un conjunto de facultades que son inherentes al status jurídico de ciudadano. Y por primera vez, también, la ciudadanía trasciende el reducido marco del territorio nacional para predicarse respecto de los integrantes de una organización internacional de alcance regional. Se va gestando, de esta suerte, un paradigma transnacional de la ciudadanía que permite imaginar un escenario completamente nuevo. Bien es cierto que el modelo de ciudadanía europea está aún en fase embrionaria. Y no es menos cierto también que en esta fase inicial la ciudadanía europea está profundamente trabada con el modelo de organización política estatal, puesto que el reconocimiento de la condición de ciudadano europeo está ligado a la previa posesión de la nacionalidad de alguno de los países miembros. Preterir esta implicación entre ciudadanía europea y nacioanalidad nos haría presa, con seguridad, de un optimismo injustificado. No caeremos por tanto en esa tentación y seremos mucho más cautelosos a la hora de ponderar el avance real que esta innovación comporta.

Conviene, no obstante, espantar los espíritus del escepticismo, de la incredulidad, la indiferencia y la apatía. Hay razones sobradas para ello. Primero, porque la ciudadanía europea supone un paso, quizás tímido y vacilante, pero probablemente irreversible en un proceso de construcción que dura ya décadas y que parece encaminarse lentamente hacia fórmulas de concentración política supranacional. En segundo lugar, porque el carácter acumulativo de la ciudadanía europea dista de ser un demérito de esta nueva noción puesto que, a pesar de la debilidad que esta situación pone de manifiesto, esa condición quiebra de pleno esa concepción exclusivista de la ciudadanía tan sólidamente arraigada en la tradición política occidental, en virtud de la cual los individuos sólo pueden ostentar una ciudadanía (la del país cuya nacionalidad poseen), siendo ésta atributo exclusivo del Estado. Por último, porque la ciudadanía

¹⁰ Art. 17.1 versión consolidada del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea.

européa no se ciñe a una mera ampliación del espacio geográfico de protección de los derechos inherentes al status de ciudadano sino que ensancha, dilata e incrementa las facultades que le son propias, aspecto éste que fue objeto de pronunciamiento colectivo en la Declaración del Consejo Europeo de Birmingham en octubre de 1992 en la que se precisaba que “la ciudadanía de la Unión otorga a nuestros ciudadanos más derechos y más protección, sin suplantarse en modo alguno su ciudadanía nacional”. Dicho lo anterior, resulta obligado añadir que la condición de ciudadano europeo refuerza el proceso de construcción política en el cual se encuadra, al sustraer a la competencia de los Estados el reconocimiento y ejercicio de los derechos en que se concreta, cuya protección queda al arbitrio de las instituciones comunitarias que se convierten en garantes de las facultades y derechos reconocidos en el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea.

Sin embargo, la principal aportación que la ciudadanía europea incorpora no reside, con ser importantes, en ninguno de los aspectos anteriores. Su éxito, si finalmente éste se consagra, se deberá a su contribución a la labor de reforzar y potenciar la identidad europea, haciendo que los ciudadanos se sientan partícipes y actores del proceso de integración comunitaria. De este modo, también, la ciudadanía europea se constituye en elemento de cohesión a partir del cual se fragua una identidad colectiva común que se superpone y que integra las distintas ciudadanía nacionales. Se crea así una ciudadanía supranacional, que congrega a las diversas ciudadanía estatales en un proyecto político común, produciéndose así, como ha señalado Rosales, un proceso inverso al que vertebra y cohesionan los proyectos políticos nacionales cuyo fundamento es la identidad colectiva. Ahora, por el contrario, el proyecto político es el que crea ex novo, desde la remota influencia de un acervo cultural común, esa identidad basada justamente en la convención: “El proyecto, con pretensión de legitimidad, genera una adhesión política o, como se ha mantenido en contextos análogos, una adhesión constitucional (pues la ciudadanía se sitúa en el nivel de los principios de un orden político). A su vez, esa adhesión contribuye a consolidar la identidad creada”.¹¹

La identidad surge así como la clave de un proceso cuyas bases democráticas han sido hasta ahora débiles y cuyo futuro demanda un esfuerzo por potenciar mecanismos legitimadores de instituciones y normas comunitarias. La ciudadanía europea alumbró una vía de dos sentidos: a) por un lado, recurriendo a la legitimación democrática para fortalecer las instituciones comunitarias y la construcción europea (la democracia fortalece el proceso de construcción europea); b) por otro, potenciando la democracia y la creación de espacios globales de ciudadanía (el proceso de construcción europea fortalece la democracia).

De lo anteriormente apuntado se desprende que el déficit democrático que durante tanto tiempo ha afectado al proceso de construcción europea ha sido parcialmente subsanado por las sucesivas reformas del Tratado constitutivo. Asistimos así a una politización acelerada de la Comunidad Europea, cuya cohesión interna se ha basado durante décadas sobre objetivos exclusivamente económicos que apuntaban hacia la plena consecución del mercado único. Esa tendencia hacia la consolidación, con carácter prioritario y casi exclusivo, de la integración económica en detrimento de la

¹¹ Rosales, J.M., “Ciudadanía en la Unión Europea: un proyecto de cosmopolitismo cívico”, en Rubio Carracedo, J., Rosales, J.M. y Toscano Méndez, M., *Ciudadanía, nacionalismo y derechos humanos*, Trotta, Madrid, 2000, p. 62.

LA CIUDADANIA GLOBAL: APUNTES SOBRE EL DESAFIO COSMOPOLITA

dimensión política ha sufrido un brusco cambio de rumbo en los últimos años, cuyo punto de inflexión puede situarse en el Acta Única Europea de 1986. Desde entonces se ha reforzado la tendencia hacia la integración política, con hitos decisivos en los Tratados de Maastricht (1992), Amsterdam (1997) y Niza (2000).

Nos resta una última consideración que tiene sin duda que ver con el carácter universalista del proceso de integración europea y que cuestiona seriamente la viabilidad del mismo. El establecimiento de amplios contingentes de población inmigrante en Europa crea disfunciones y plantea serios interrogantes sobre el futuro de la ciudadanía europea. No se trata de una preocupación gratuita inspirada por vanas tribulaciones. Los datos revelan que efectivamente estamos ante una situación nueva por su configuración y características, no sólo porque se ha invertido la tendencia migratoria imperante en otras épocas (del Norte hacia el Sur), sino también porque se trata de migraciones estables y heterogéneas, lo cual significa básicamente dos cosas: a) en primer lugar, que no nos estamos refiriendo a una transferencia temporal de mano de obra sino que nos enfrentamos a un desplazamiento de poblaciones con carácter duradero. Se trata, como puede percibirse, de un desplazamiento que está modificando profundamente la estructura social de los países receptores; b) en segundo lugar, que la extracción social de los inmigrantes es también diversa. Ya no emigran solamente las masas de desposeídos, los parias, los desheredados, los refugiados. Ahora vienen también en tropel inmigrantes “de cuello blanco”, multitudes de técnicos, de profesionales liberales, fascinadas por la abundancia y el bienestar de los países más desarrollados.¹² Así, en 1992 residía en Europa occidental una población inmigrante de aproximadamente 10,4 millones de personas (de los cuales el 41% residía en Alemania, el 22% en Francia, el 11% en el Reino Unido y el 26% en el resto). De esa cantidad, unos cuatro millones procedían del Magreb, cifra que desde entonces se ha incrementado notablemente y la población extranjera total (incluyendo a residentes legales, inmigrantes ilegales y refugiados en demanda de asilo) podría alcanzar, según algunas estimaciones, los 13 millones de personas.¹³ En los últimos años, sin embargo, parecen haberse

¹² Cfr. Naïr, S. y De Lucas, J., *El desplazamiento en el mundo. Inmigración y temáticas de identidad*, IMSERSO, Madrid, 1998, pp. 19-33. En la indagación de las causas de estos fenómenos migratorios, Naïr atisba tres claves explicativas fundamentales: a) en primer lugar, los efectos de la mundialización de la economía, que trae consigo una mundialización de las estructuras de población; eso no significa, ni mucho menos, que los países de destino sean receptivos a las presiones de los flujos migratorios, antes bien reaccionan con complejas medidas restrictivas que van desde los cupos de inmigración hasta la limitación drástica del derecho de asilo; b) en segundo lugar, en los países del Tercer mundo se ha experimentado un receso en la oferta de trabajo, pues sus mercados laborales suelen ser especializados, orientados fundamentalmente a la exportación y escasamente generadores de empleo. Sobre este substrato original han actuado con inimaginable dureza las políticas de ajuste estructural impuestas por el F.M.I. y el B.M. que, so pretexto de la reducción del déficit presupuestario y de la nivelación de la balanza de pagos, ha tenido un efecto perverso y corrosivo sobre la masa laboral activa que se ha visto drásticamente reducida; c) Por último, es obligado mencionar el efecto homogenizador de la expansión cultural del *way of life* occidental en las capas medias de los países del Sur que despliega una atracción irresistible hacia los países desarrollados. Para sectores cada vez más amplios de población las expectativas del modelo cultural occidental resultan insatisfechas ya que en su país no pueden gozar de las virtualidades reales del sistema liberal-capitalista, lo cual hace que la emigración se contemple como la única salida posible frente a la frustración de expectativas (cfr. Naïr, S., y De Lucas, J., *El desplazamiento en el mundo, op. cit.*, pp. 26-28).

¹³ Cfr. Rosales, J.M., “Ciudadanía en la Unión Europea: un proyecto de cosmopolitismo cívico”, *op. cit.*, pp. 64-65.

estabilizado los flujos migratorios hacia el continente europeo, fenómeno cuyo origen guarda relación directa con la política de cierre de fronteras que han adoptado los países occidentales, en muchos casos de forma colectiva a través de los Acuerdos de Schengen.¹⁴

Sea como fuere, el volumen creciente de población procedente de terceros países no miembros de la Unión suscita una serie de problemas que traslucen situaciones contradictorias. Y es que si la ciudadanía europea se caracteriza por su alcance supranacional, su aliento global y su esfuerzo integrador, sin embargo, no consigue escapar a la paradoja de la fragmentación cuya repercusión en este ámbito resulta particularmente pernicioso. Al vincularse la ciudadanía europea a la condición de nacional de alguno de los países miembros y al quedar la legislación sobre esta materia bajo la competencia exclusiva de los Estados nacionales sin que se contemple la promulgación de una normativa que unifique criterios, la condición de ciudadano europeo queda inmersa en la misma problemática que plantea al status de ciudadano nacional la afluencia masiva de inmigrantes y el aumento imparable de una población de «disminuidos cívicos». No se trata simplemente de que el problema se reproduzca a nivel geográfico mayor, en instancias de poder supranacionales, sino que, en este caso, la cuestión se agrava y adquiere también perfiles propios, puesto que la existencia de diferentes regulaciones jurídicas para la adquisición de la nacionalidad a nivel interno de cada Estado, provoca severas disfunciones en que las condiciones de acceso a la ciudadanía europea varían de un país a otro. Merced a la heterogeneidad normativa, el acceso a los derechos de ciudadano se distribuye de forma desigual entre los habitantes de los Estados miembros de la Unión. Esta situación perjudica gravemente las expectativas de las masas de inmigrantes que trabajan en el espacio comunitario, cuyas facultades políticas quedan drásticamente limitadas al nivel de representación y participación en las instancias políticas comunitarias. De este modo, la globalización de la política sobre débiles bases sociales se traduce en fragmentación y exclusión. De este modo, la ciudadanía europea presenta perfiles extraordinariamente problemáticos que la empujan hacia el precipicio de las tribulaciones y los dilemas pues levanta suspicacias, reticencias, recelos y temores ya que, como ha afirmado Rosales,¹⁵ la cuestión de la ciudadanía, en lugar de apaciguar el debate sobre el futuro de la Unión Europea, ha conseguido reabrirlo, sin que parezca que pueda ser ya adormecido de nuevo, poniendo de relieve problemas de desarrollo cívico aparejados

¹⁴ Así por ejemplo, los informes de la OCDE revelan que a partir de 1992 se ha producido una estabilización de los flujos migratorios desde los países del Tercer mundo hacia los países más desarrollados. En el caso de Alemania, las entradas de inmigrantes volvieron a colocarse en 1993 por debajo del millón de personas (990.000 entradas, de las cuales 320.000 accedieron en ejercicio del derecho de asilo). Si se tiene en cuenta la emigración desde el país germano (710.000 personas), la inmigración neta quedó reducida a 280.000 entradas (Cfr. Nair, S. y De Lucas, J., *El desplazamiento en el mundo. Inmigración y temáticas de identidad*, op. cit., p. 23-24). Estos datos no hacen sino confirmar la fortificación de Europa a la que innumerables veces se han referido tantos autores para reflejar con ello el recurso a métodos expeditivos y a medidas restrictivas, una Europa cerrada, atrincherada frente a las acometidas de los desheredados (cfr., por ejemplo, las obras de De Lucas, J., *Europa: ¿convivir con la diferencia?*, Tecnos, Madrid, 1992; y *El desafío de las fronteras*, Temas de Hoy, Madrid, 1994).

¹⁵ Cfr. Rosales, J.Mª., "Ciudadanía en la Unión Europea: un proyecto de cosmopolitismo cívico", op. cit., pp.66-67.

LA CIUDADANÍA GLOBAL:
APUNTES SOBRE EL DESAFÍO COSMOPOLITA

al proceso de construcción europea. En particular, la tensión entre pertenencia y exclusión somete a la ciudadanía europea permite augurar una travesía borrascosa y turbulenta, pues no parece que los problemas que se generan puedan disiparse proyectando las soluciones establecidas en el marco de las legislaciones nacionales. La ciudadanía europea no puede cimentarse sobre la exclusión: el recurso a una política restrictiva en el acceso a los derechos puede crear, efectivamente, la tantas veces denostada “Europa de dos velocidades”, sólo que en un sentido bien distinto al que hasta ahora se le ha venido otorgando a esa expresión: la Europa de los ciudadanos y de los no-ciudadanos; la Europa que privilegia y discrimina con tratamientos jurídicos injustificadamente diferenciados que se traducen en una merma de derechos al condicionar el acceso a los mismos a los nacionales de los Estados. La Unión Europea está afectada por lo que De Lucas ha denominado “síndrome de Atenas”, esto es, la reducción del pluralismo a partir de un modelo democrático basado sobre dos pilares inaceptables: la existencia de bárbaros e ilotas. Los presupuestos de esa exclusión son: 1º) La confusión entre pertenencia y ciudadanía, que permite excluir a los extranjeros de la titularidad de ciertos derechos. La solución que durante largo tiempo adoptó el formalismo jurídico consistía, simplemente, en negar el problema: no hay exclusión porque por definición los extranjeros no pueden entrar en el reparto. Y es que, como ha apuntado Zolo, la dialéctica ciudadano/extranjero se rompe en pedazos hoy ante el desafío de los flujos migratorios, provocando con ello una triple quiebra en tre niveles sociales diferentes: a) los elementos de la constitución prepolítica de la ciudadanía; b) los procesos sociológicos de formación de las identidades colectivas; c) las estructuras mismas del Estado de Derecho; 2º) La exclusión que sufren los infraciudadanos, los nuevos esclavos a los que se les niega el acceso a la distribución de bienes por la hegemonía de alguno de los principios elegidos para la adjudicación: el mercado, el mérito, la necesidad (sus componentes conforman una nueva subcalse social: el “cuarto” mundo, el Sur del Norte).¹⁶

A pesar de todo, la profundización en la legitimación democrática de las instituciones europeas ha puesto de relieve no sólo que el proceso de construcción europea precisa de la democracia sino que la democracia precisa la superación del modelo del Estado-nación en espacios geográficos mayores, de suerte que la integración política despierta la expectativa de nuevos espacios de ciudadanía y permite abrigar la esperanza de una república cosmopolita. Queda, sin embargo, mucho camino por recorrer y no son pocas, ciertamente, las nubes que se ciernen sobre el horizonte. Como hemos visto, la esperanza de una ciudadanía cosmopolita sigue siendo solamente eso: una esperanza. Y como tal pertenece al terreno de lo real sólo como desideratum: algo a lo que se aspira pero de futuro incierto. La meta de una política global queda aún tan lejos como las estrellas que lucen en el firmamento: cada noche se visten de luz en los confines entre la realidad y el sueño, vana ilusión de la que sólo alcanzamos sus reflejos. Nada nos permite pensar pueda hacerse tangible aunque, seducidos por el espejismo rutilante en las noches del estío, nos sintamos tentados de alzar la mano para apresarla. Al socaire de nuestros anhelos la ciudadanía europea puede, desde luego, convertirse en cualquier otra realidad más prometedora; pero es aún bastante limitada y nada nos asegura que no acabe convertida en un carnet de miembro numerario de un club selecto

¹⁶ De Lucas, J., «El futuro de la ciudadanía en la UE: ¿Es posible hablar de ciudadanía multicultural?», en «, en Martín Díaz, E. y De la Opra, S. (eds.), *Repensando la ciudadanía*, op. cit., pp. 49 ss.

de distinguidos consocios. Nuestros presagios no pueden restituírnos al mundo idílico del paraíso perdido: si fuera así, no duden, cerráramos la puerta para que no entrara los que vienen detrás. Queramos o no, somos humanos y tan humano es el amor como el odio, la razón como las pasiones.

No nos podemos entregar, sin embargo, a actitudes derrotistas. Entre otras cosas porque la historia muestra que el hombre consigue vencer muchas de sus tendencias destructivas y de sus inclinaciones belicosas, desterrando las más bajas inclinaciones de su instinto animal, en aras de una vida racional impregnada de valores como la libertad, la justicia, la igualdad, la solidaridad. Esta dualidad de la naturaleza humana no es algo definitivamente resuelto: la razón sigue librando de continua su batalla con las pasiones en cada individuo y en cada momento histórico. Ese es el estado de guerra permanente en el que está sumida la condición humana: una guerra de cada individuo consigo mismo que Hobbes supo representar en un movimiento permanente del estado de naturaleza a la sociedad civil, de las pasiones a la razón, del caos del deseo sin restricciones al orden de la libertad bajo la ley, del Behemoth al Leviathan.

Hay que decir, por tanto, que la idea ilustrada de perfectibilidad, esto es, la expectativa de un progreso indefinido de la especie humana, es falaz y fraudulenta, pues encierra un exceso de confianza de gravosas e imprevisibles consecuencias en la medida en que permite liberar de responsabilidad al individuo en la evolución de los acontecimientos históricos. El progreso de la especie humana no es lineal, sino que registra avances y retrocesos en virtud de esa contienda que permanentemente mantienen las fuerzas conflictivas de la naturaleza humana: allí donde las pasiones se imponen cede la razón, allí donde la razón triunfa se domeñan las pasiones. A riesgo de que me llamen hegeliano, creo que se puede afirmar que el despliegue de la razón a la largo de la historia sigue un ritmo creciente: la vida humana es, a pesar de las inquietantes sombras que sobre ella se proyectan, cada vez menos ingrata, menos onerosa.

No puede ignorarse, sin embargo, que el mundo es extraordinariamente desigual, que la existencia es feroz, ruda, cruel y bárbara en muchos lugares del planeta y que por todas partes la violencia muestra su rostro nauseabundo, empeñada con recalcitrante terquedad en convertir la vida humana en una sucesión interminable de sufrimientos y quebrantos. ¿Quién podría dejarse seducir, presa de un triunfalismo pueril, por un paisaje tan áspero, tan hosco y desalentador? ¿Quién puede creer, después de contemplar con mirada abierta a su alrededor, que la historia ya terminó? Hay muchas, demasiadas, cosas por dilucidar: saber si finalmente el ser humano sabrá vencer sus miserias, liberarse de sus despojos y construir un mundo más justo y solidario que no descansa sobre la exclusión de nuestros semejantes. Esa es la lucha que está por librar, y en esa escaramuza parece prefigurarse el horizonte de un mundo globalizado. Es cuestión, por fin, de que la historia continúe batiéndose en duelo con los rencores y los egoísmos, en un cuerpo a cuerpo con las tendencias inmovilistas fuertemente aferradas a la preservación de privilegios y al mantenimiento de desigualdades. En la medida en que la razón siga abriéndose camino frente al imperio de las pasiones, en esa medida, justamente, será cada vez más viable la esperanza de una ciudadanía cosmopolita.