

Las condiciones de una ciudadanía basada en derechos*

Francisco Javier Ansuátegui Roig**

ABSTRACT

La ciudadanía, entendida como esquema de definición de la posición del individuo en el grupo, puede ser analizada en relación con el discurso de los derechos. Ello exige contrastar las exigencias de la ciudadanía con las de la universalidad de los derechos, a partir de la satisfacción de condiciones sustantivas e institucionales.

Citizenship, understood as a schema defining the position of the individual in the group, can be analyzed in relation to the discourse of rights. This demands contrasting the exigencies of citizenship with those of the universality of rights, based on the satisfaction of substantive and institutional conditions.

1.

El discurso en torno a la ciudadanía es ciertamente amplio, pudiendo ser analizado desde diversas perspectivas. Al igual de lo que ocurre en el caso de los derechos, las perspectivas históricas, sociales, económicas,

* El presente escrito está basado en la intervención en la II Summer School, “Il cittadino e lo straniero. Prerogative e limiti della categoria di cittadinanza”, Unicusano, Arpino (Italia) 2 septiembre 2016. Agradezco al Prof. Enrico Ferri la invitación que me ha permitido disfrutar de un magnífico ambiente cultural y humano.

** Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas de la Universidad Carlos III de Madrid/ Departamento de Derecho Internacional Público, Derecho Eclesiástico del Estado y Filosofía del Derecho. Correo electrónico: javofil@der-pu.uc3m.es

PALABRAS CLAVE

CIUDADANÍA; DERECHOS;
UNIVERSALIDAD; ESTADO.

KEY WORDS

CITIZENSHIP; RIGHTS;
UNIVERSALITY; STATE.

jurídicas –entre otras- confluyen y generan relatos no siempre coincidentes. En todo caso, la cuestión de la ciudadanía constituye un aspecto nuclear en el discurso jurídico y político; y también en el discurso moral.

En esta ocasión asumiré una perspectiva que ciertamente no es novedosa pero que es esencial a la hora de valorar las afirmaciones en torno a la ciudadanía: las perspectiva de los derechos.

Pero antes de continuar, me parece importante una reflexión sobre aquello que podríamos considerar el trasfondo conceptual en el interior del cual se desarrolla (o debe desarrollarse, en mi opinión) el discurso de los derechos; discurso que no es sólo jurídico, sino también político y moral. Me refiero a la relación conceptual y pragmática entre tres

elementos: los derechos, el Estado de Derecho y la democracia. Estamos frente a tres conceptos entre los cuales se establece una recíproca implicación. Con ello se quiere decir que el significado de cada uno de los tres depende del de los otros dos restantes, de manera que si uno de los tres conceptos varía en el significado que se le atribuye, de ello se derivan relevantes consecuencias respecto al significado de los otros dos. La reflexión sobre las exigencias del concepto de ciudadanía, al igual que el análisis de sus consecuencias prácticas, deben ser llevados a cabo en el referido marco conceptual.

Pues bien, vayamos por partes.

2.

Hay que hacer referencia, en primer lugar, a la relación entre el Estado de Derecho y los derechos fundamentales. Cuando hacemos referencia al concepto de Estado de Derecho estamos en realidad frente a un concepto complejo¹. La complejidad en este caso no sólo deriva de la indeterminación del concepto y de su carácter emotivo, sino también de otros factores. A la hora de abordarlo, no sólo nos encontramos con la presencia de diferentes tradiciones tras el mismo; también están presentes comprensiones más o menos densas, en función de los elementos que se prediquen del mismo. Es posible aludir a dos formas de entender el Estado de Derecho. En una de ellas, los contenidos de las normas tienen una mayor relevancia. Así, es posible defender un concepto formal de Estado de Derecho, o un concepto material o sustancial del mismo. En el primer caso, el Estado de Derecho se identifica exclusivamente con el imperio de la ley, con la presencia teórica de determinados elementos –que en ocasiones se han relacionado con una cierta comprensión del *rule of law*- y con la plasmación práctica de esas exigencias en la actividad de los poderes públicos y también en la de los ciudadanos. El Estado de Derecho implica actuación de acuerdo con el Derecho

¹ Me he detenido en la cuestión en F. J. Ansuátegui, *Razón y voluntad en el Estado de Derecho. Un enfoque filosófico-jurídico*, Dykinson, Madrid, 2013.

y bajo el Derecho (*per lege y sub legem*)². Se identifica principalmente con el imperio de la ley, pero no sólo. Es posible pensar en una alternativa, de forma que se defiende una comprensión material o sustancial del mismo, en donde el imperio de la ley no sea el único componente –y, en este sentido, podemos considerarlo un elemento necesario aunque no suficiente-. De acuerdo con este punto de vista, la existencia de un Estado de Derecho vendrá determinada, en última instancia, por el respeto de determinados contenidos normativos, los derechos fundamentales. El Estado de Derecho es imperio de la ley, imperio del Derecho, pero no de cualquier Derecho, sino del Derecho de los derechos fundamentales. Así las cosas, el Estado de Derecho se asocia a un ordenamiento jurídico caracterizado por el reconocimiento y protección de los derechos. Y, en función de los tipos de derechos y de las estrategias que se empleen en su reconocimiento y protección podremos hablar de diferentes modelos de Estado de Derecho, dotados de una mayor o menor densidad³.

La opción por esta forma de entender el Estado de Derecho tiene dos ventajas. Por una parte, permite una correcta identificación del Estado de Derecho, respecto a otros tipos de Estado. Como en su momento se encargó de recordarnos Elías Díaz, no todo Estado es Estado de Derecho.⁴ Afirmar que un Estado con Derecho es un Estado de Derecho niega sustantividad al auténtico Estado de Derecho, desde el momento en que todo Estado tiene Derecho. En segundo lugar, la presencia de contenidos materiales –los derechos (y todo el arsenal axiológico que los acompaña)- en el Ordenamiento jurídico del Estado de Derecho y el reconocimiento de su relevancia permite, entre otras cosas, enfocar de una determinada manera –que en mi opinión es la más adecuada-

² Vid. N. Bobbio., *Governo degli uomini o governo della legge* en ID., *Il futuro della democrazia*, Torino, 1991, pp. 169 y ss.

³ En España, tiene valor histórico la aportación de Elías Díaz, *Estado de derecho y Sociedad democrática*, Cuadernos para el diálogo, Madrid, 1973.

⁴ Vid. E. Díaz, *Estado de Derecho y Sociedad democrática*, cit., p. 13.

la cuestión de las relaciones/diferencias entre el Estado de Derecho y el Estado constitucional. Así, no estaríamos hablando de modelos radicalmente diferentes⁵, ya que el proceso de materialización del Derecho ya se ha producido en el Estado de Derecho (entendido en sentido material o sustancial). Lo que añade el Estado constitucional en su caso –lo que, por cierto, no es poca cosa-, es la localización de esos contenidos en sede constitucional, lo cual implica la puesta en marcha de estrategias de protección e incluso, en ocasiones, de blindaje constitucional. Pero, en todo caso, lo que vincula al Estado de Derecho y al Estado constitucional es la reivindicación del imperio del Derecho, que en un caso se presenta como imperio de la ley –si es que queremos hablar de la manifestación normativa específica del legislador- y en otro caso en forma de imperio de la Constitución, con las consecuencias normativas que de ello se derivan y que provocan un aumento en la complejidad del sistema jurídico y político.

Respecto a la relación conceptual entre los derechos fundamentales y la democracia, es posible –aquí también- manejar un concepto sustantivo de democracia. De nuevo aquí nos encontramos con la cuestión de la emotividad de los términos, circunstancia que condiciona, sin duda, el discurso. El concepto sustantivo propone una comprensión de la democracia que incluye la presencia de derechos fundamentales como elementos del concepto⁶. De manera que la democracia no implica sólo un mecanismo de adopción de decisiones colectivas de acuerdo con una regla básica, la de las mayorías. Esta sería una definición mínima de democracia, pero insuficiente, ya que la operatividad de la regla de las mayorías debe venir acompañada por una determinada teoría en relación con la mayor o menor extensión del universo de participantes en la decisión. Es decir, se

⁵ Recordemos que Gustavo Zagrebelsky habla del “cambio genético” que el Estado de Derecho supone frente al Estado de Derecho en *Il diritto mite*, Torino, 1992, p. 39.

⁶ En sentido contrario, A. Pintore defiende un concepto procedimental de democracia en *I diritti della democrazia*, Laterza, Bari, 2003.

necesita establecer quién debe concurrir en el proceso de toma de decisiones en el marco del cual se constituye la mayoría. No es complicado recordar situaciones en las que se han tomado decisiones a través de un escrupuloso respeto a la regla de las mayorías pero que difícilmente pueden ser consideradas democráticas desde el momento en que el ámbito personal de aquellos que han participado en la adopción de la decisión ha implicado la exclusión de ciertos grupos o colectivos (mujeres, inmigrantes, minorías étnicas...). Por eso, la democracia implica la adopción de decisiones en contextos lo más participativos posibles. La democracia implica respeto a la regla de las mayorías y la puesta en marcha de mecanismos participativos guiados por el ideal del sufragio universal. Pero, obsérvese, aún no hemos tenido en cuenta la relevancia del contenido de las decisiones adoptadas respetando los dos elementos que acabamos de señalar. Y es que, en última instancia, el carácter democrático de una decisión colectiva viene determinado por el contenido de la misma, y por su capacidad de respeto y promoción de los derechos. Decisiones democráticas son aquellas respetuosas con los derechos. En este sentido, el respeto puede vincularse a su reconocimiento y también a la puesta en marcha de políticas activas de promoción o impulso, dependiendo de las exigencias de los derechos que tengamos enfrente.

Para que en un Ordenamiento jurídico se encuentren protegidos de manera consistente y eficaz los derechos, es necesario un determinado compromiso, sincero, por parte del Poder político, cuya expresión normativa es el propio Ordenamiento. Ese compromiso se materializa en la positivación, en forma de normas jurídicas de derechos, de las exigencias morales que existen tras los mismos; al mismo tiempo, esa positivación es el resultado de la identificación que se produce entre el Poder político y la moralidad de los derechos. Dicho compromiso sólo se produce allí donde existe un Poder político democrático, entre otras cosas porque la juridificación de esas pretensiones morales supone una limitación hacia el Poder político: desde el momento en que existen

normas de derechos fundamentales, el poder político sabe que hay cosas que no va a poder hacer, y al mismo tiempo sabe también que hay cosas que va a estar obligado a hacer, o que por lo menos se le puede exigir, aunque sólo sea en sentido político, que haga. Así, el Poder político democrático, que es por definición participado, es el único capaz de limitarse a través del reconocimiento de derechos fundamentales a los individuos⁷. Es evidente, en este sentido, que la relación entre derechos fundamentales y poder político no se articula de la misma manera si estamos pensando en un Poder político democrático o en un Poder de otro tipo.

En tercer lugar, nos encontramos con la relación entre el Estado de Derecho y la democracia. Aquel, es un específico modelo de articulación de las relaciones entre el Derecho y el Poder, que se caracteriza por un esfuerzo de juridificación de las dimensiones del Poder. De manera que éstas se someten a límites. Pero no a cualquier tipo de límites, sino a límites jurídicos que se manifiestan de modo privilegiado en las normas de derechos fundamentales. Vemos, así, que tanto el Estado de Derecho como la democracia incluyen como elemento conceptual la presencia de normas de derechos fundamentales. Pero, en todo caso, cuando hablamos de democracia estamos haciendo referencia a un modelo en relación con el ejercicio del poder político. De manera en este momento esquemática, -evidentemente necesitada de matices- podemos decir que cuando hablamos de Estado de Derecho nos desenvolvemos en el marco del Derecho mientras que cuando hablamos de democracia lo hacemos en el de la política. Pues bien, ¿a través de qué modelo se juridifica la democracia? ¿Cuál es la forma de la traducción jurídica de la democracia? Elías Díaz tiene razón cuando señala que el Estado de Derecho es la institucionalización jurídica de la democracia⁸.

7 Vid R. De Asís, *Las paradojas de los derechos fundamentales como límites al Poder*, Dykinson, Madrid, 2000.

8 Vid. E. Díaz, *Estado de Derecho y legitimidad democrática*, en E. Díaz, J. L. Colomer, (eds.), *Estado, justicia, derechos*, Alianza, Madrid, 2002, p. 75.

En fin, las relaciones que se establecen entre Estado de Derecho, derechos fundamentales y democracia, de acuerdo con la estipulación aquí propuesta, constituyen el ámbito en el que se desarrolla la presente propuesta y en el que las reflexiones que se desarrollan en lo sucesivo pretenden adquirir sentido.

3.

Una vez que hemos determinado el escenario conceptual en el que desarrollamos nuestra reflexión, estamos en condiciones de regresar a la cuestión de la ciudadanía.

La noción de ciudadanía ocupa una posición básica en el discurso jurídico y político⁹. Pero no nos referimos sólo al discurso de la modernidad. Por el contrario, extiende su ámbito más allá. Y eso es debido al hecho de que, en realidad, se refiere a la relación que se establece entre el individuo y el grupo. En efecto, la ciudadanía es una categoría que define la posición del individuo respecto al grupo, de un lado; y que define además la posición del individuo en el interior del grupo, por otro lado¹⁰. Y esta no es una cuestión propia de la modernidad, si bien es cierto que presenta perfiles específicos en la misma. En realidad, la cuestión de la ciudadanía es más bien un problema derivado de la naturaleza política del individuo, de manera que existe más allá del específico uso que se haga del vocablo “ciudadanía” o de sus específicas declinaciones. En definitiva, la cuestión de la ciudadanía se refiere al problema de la pertenencia, al problema de la inclusión/exclusión en el grupo. Y desde este punto de vista, la ciudadanía siempre va a implicar una posición al respecto, la adopción de un determinado punto de vista, lo cual supone asumir una teoría normativa. La ciudadanía implica, por tanto, una determinada idea del sujeto y de la comunidad. Ambas son las

9 Vid. S. Veca, *Cittadinanza, Riflessioni filosofiche sull'idea di emancipazione*, nuova edizione, Feltrinelli Milano, 2008, p. 19.

10 Vid. P. Costa, *Ciudadanía*, trad. e introd. de C. Alvarez Alonso, Marcial Pons, Madrid, 2006, p. 36.

variables a partir de las cuales se genera una específica teoría de la ciudadanía.

En este sentido, parece evidente que no todas las teorías de la ciudadanía son similares. Por el contrario, su sustantividad va a depender del elemento que sea asumido como elemento de referencia y de definición del status de ciudadano. Nuestra experiencia histórica permite constatar que, en realidad, se han manejado –y se manejan– distintos criterios como la etnia, la religión, el lugar de nacimiento... De ello se deriva como consecuencia la imposible neutralidad de las teorías de la ciudadanía. Y es que la necesidad de identificar un elemento de referencia implica asumir una determinada posición respecto, por lo menos, a dos cuestiones básicas. En primer lugar, respecto a la identificación o definición del grupo o la comunidad de referencia. En efecto, el grupo no es una realidad natural, sino que más bien es algo construido, artificial, precisamente a través de la elección del elemento de referencia. Dicha elección –como por otra parte ocurre con todas las elecciones– no es neutral, aunque posiblemente en muchas ocasiones tampoco sea perfectamente consciente de ello, presentándose como el resultado de un proceso de decantación histórica. En segundo lugar, tampoco es neutral la caracterización del sujeto, que implica una elección respecto a aquello que se considera importante, esencial, definitorio, para llegar a ser ciudadano.

Pues bien, la cuestión que procede plantear a continuación es la siguiente: en términos modernos y democráticos, ¿cuáles son los elementos básicos de referencia de la teoría de la ciudadanía? En relación con el grupo, el elemento básico de referencia sigue siendo el Estado. Y en relación con el sujeto, nos encontramos con la noción de individuo. Es necesario señalar que en los dos casos no nos encontramos en el mismo nivel discursivo. En efecto, la mientras que la afirmación de que el Estado es el elemento de referencia implica una descripción de una realidad que aún no ha conseguido ser superada, por el contrario, la identificación entre sujeto de la ciudadanía e individuo supone una prescripción o, si se prefiere, un ideal regulativo. Y es que

identificar ciudadano e individuo es en realidad un deber ser que ha sido negado a lo largo de la historia. El ciudadano no siempre se ha identificado con el individuo. Basta con un ejemplo para demostrarlo: pensemos en el modelo de participación política y de ciudadanía basado en el sufragio censitario, en el que el ciudadano no es el individuo sino más bien el sujeto que reúne determinadas características vinculadas al género (varón), a la riqueza o situación social (propietario) o incluso a la raza (blanco). Pero no hace falta recurrir a la historia para constatar la negación de la asimilación entre individuo y ciudadano. Hoy podemos constatar que no todo individuo es necesariamente considerado un ciudadano.

Cabe añadir que cuando hablamos de Estado y de individuo estamos frente a dos conceptos históricos. Quiere decirse con ello que son conceptos fraguados en determinadas circunstancias históricas, en el marco de las cuales se generan y adquieren un primer sentido, que va a ir evolucionando de acuerdo con la transformación de las circunstancias y de los contextos. La afirmación weberiana según la cual el Estado es la forma moderna de organización del poder político resume bien la historicidad del concepto. Y, de la misma manera, la articulación moderna del individualismo, vinculado a procesos como los que tienen que ver con la secularización, el racionalismo, el surgimiento de la burguesía como grupo social preponderante..., también es expresión de la dimensión histórica del concepto de individuo¹¹.

4.

En el espacio democrático la condición de ciudadanía viene determinada por la titularidad de derechos por parte del individuo. El discurso de los derechos debería ocupar un lugar central en una teoría de la ciudadanía. Pero lo cierto

¹¹ Vid. G. Peces-Barba, *Tránsito a la modernidad y derechos fundamentales*, VVAA, *Historia de los derechos fundamentales* (tomo I: Tránsito a la Modernidad. Siglos XVI y XVII), G. Peces-Barba y E. Fernández (dirs.), Dykinson-Universidad Carlos III de Madrid, 1998, pp. 15 y ss.

es que la centralidad de los derechos en este ámbito es la razón de la existencia de tensiones. En realidad, y más allá del específico tema de la ciudadanía, el discurso de los derechos incluye tensiones desde el momento en que, por una parte, tiene una naturaleza normativa; por otra parte, es ciertamente un discurso exigente desde el punto de vista moral, político y jurídico; además, tiene vocación de universalidad.

Así, podemos pensar en tres tensiones específicas. En primer lugar, la tensión derivada de la conexión entre ciudadanía y nacionalidad. Dicha conexión constituye uno de los elementos básicos del argumentario moderno respecto a la ciudadanía. Así, la nacionalidad constituye la base de la ciudadanía. Dicha conexión, al mismo tiempo, está relacionada con la función que sigue desempeñando el Estado como marco de referencia básico a la hora de desarrollar algunos discursos jurídico-políticos en nuestros días. No parece demasiado discutible la necesidad de superar la estricta conexión entre nacionalidad y ciudadanía como consecuencia de las exigencias de la idea de universalidad de los derechos.

Pero también podemos pensar en otras tensiones, como son aquellas que tienen que ver con la existencia de una ciudadanía “parcelada”. Dicha parcelación es el resultado de la mayor o menor amplitud en los espacios de titularidad de los derechos y de la diferente intensidad en el goce y disfrute de los derechos y garantías. Pensemos, por ejemplo, en las consecuencias prácticas que derivan de determinados postulados teóricos, como los referidos a las categorías, clasificaciones y tipos de derechos. Por ejemplo, de la teoría generacional de los derechos¹² –más allá de su valor pedagógico– se han extraído afirmaciones referidas a la prioridad, no sólo cronológica, de unos derechos respecto a otros¹³. La parcelación de la ciudadanía, vinculada también a una restricción en las condiciones de reconocimiento,

12 Vid. A. E. Pérez Luño, *La tercera generación de derechos humanos*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2006, pp. 25 y ss.

13 Vid. E. Rabossi, *Las generaciones de derechos humanos; la teoría y el cliché*, “Lecciones y ensayos”, n.º 69-71, 1997-98 pp. 41 y ss.

titularidad, y disfrute de los derechos, provoca vulnerabilidad e incertidumbre. Vulnerabilidad e incertidumbre son los rasgos que caracterizan la posición del sujeto sin derechos o con menos derechos: un “ciudadano” sin derechos (lo cual no deja de constituir una *contradictio in terminis*) o con menos derechos, es un ciudadano “débil”, en cuanto no integrado socialmente. La titularidad y disfrute de los derechos puede ser considerado como un criterio que determina la integración social, de manera que la falta de derechos determina la falta de integración. Los recientes contextos de crisis económica son un buen escenario a la hora de contrastar la anterior afirmación.

La tercera tensión a la que se hará referencia está relacionada con la idea de universalidad de los derechos. Si los derechos son universales (o deben serlo), el ámbito de la ciudadanía debe trascender el ámbito del Estado. La superación del marco estatal parece una exigencia necesaria de la lógica del discurso de la universalidad de los derechos. No obstante, esta superación se torna problemática desde el momento en que no es fácil encontrar una estructura alternativa a aquella del Estado, con capacidad efectiva de asegurar los derechos. Aunque esto pueda parecer especialmente problemático en el caso de los derechos sociales, no es un problema exclusivo de los mismos. En efecto, en aquellos derechos sociales caracterizados por presentar una dimensión prestacional, es necesario identificar una autoridad política de referencia que asuma la responsabilidad política y jurídica de satisfacer la prestación. Pero no sólo. Es también necesario disponer de un sistema normativo estable e identificable que constituya el ámbito en el que se atribuirán y se garantizarán los derechos.

5.

Pues bien, estas tensiones, todas ellas, afectan a los derechos y a su efectividad. En democracia las tensiones deben ser resueltas a favor de los derechos. Esto implica exigencias sustantivas e institucionales. Como vamos a ver a continuación, estos dos tipos de exigencias están relacionadas entre sí.

Posiblemente, la exigencia sustantiva más importante es la vinculada a la universalidad de los derechos. El tema de la universalidad de los derechos, que ha de analizarse en términos problemáticos, constituye uno de los principales desafíos contemporáneos, teóricos y prácticos, del discurso de los derechos. Junto a la cuestión de los derechos sociales, es una de las cuestiones de cuya gestión va a depender que podamos continuar hablando de derechos (con las exigencias de igualdad que ello implica) cuando hacemos referencia a los derechos fundamentales o que debamos comenzar a hablar de privilegios (con los problemas que de ello se derivan para la igualdad formal y material). En definitiva, la relevancia moral, político y jurídica de las exigencias de la idea de universalidad de los derechos justifica que estemos frente a un verdadero desafío teórico y práctico para los derechos.

Cuando hablamos de universalidad de los derechos no debemos incurrir en el error de situarnos exclusivamente en el marco de un escenario supraestatal regido por el del Derecho internacional. En realidad, la universalidad de los derechos es también una exigencia del discurso de los derechos cuando éste toma como referencia el ámbito estatal. En este contexto, implica evitar ghettos, zonas de exclusión, que se producen como consecuencia de la diferenciación y discriminación entre tipos de derechos. No se quiere decir con ello que todos los derechos han de ser protegidos y garantizados de la misma manera, ya que en función de los diferentes derechos se ha de recurrir a diferentes estrategias de reconocimiento y protección. Implica, por el contrario, reconocer que todos los derechos han de ser protegidos con la misma dosis de intensidad y compromiso. La existencia de un mismo nivel de protección es un requisito de la ciudadanía en términos de igualdad. De no ser así, la consecuencia es que aquellos sectores sociales que disfrutaban de más derechos (y de derechos más protegidos y garantizados), acaban estando conformados por sujetos más plenamente ciudadanos que aquellos que pertenecen a sectores más desfavorecidos en lo que a titularidad y garantía de los derechos se

refiere. En este sentido, la igualdad en el ámbito de los derechos exige, de un lado, igualdad en la titularidad (entre los individuos); de otro, igualdad en los niveles de protección (entre los derechos).

Parece evidente que lo anterior implica una posición crítica en relación con una comprensión de las clasificaciones y categorías de los derechos entendidas como compartimentos estancos. Además, exige una reflexión sobre la idoneidad de los diferentes mecanismos de garantía en su aplicación a los diferentes derechos.

En relación con las exigencias institucionales, parece urgente una reformulación del ámbito político de referencia. Si la "lógica" del discurso de los derechos supera al Estado, hay que pensar en una alternativa, de modo que se pueda hablar de una ciudadanía "más allá del Estado". De lo contrario, aquí también nos encontraremos con una ciudadanía parcelada. Pues bien, ¿qué exigencias habrían de satisfacerse por esta estructura alternativa?

Como se ha señalado anteriormente, hablar de un sistema de derechos implica la existencia de una determinada propuesta en relación con la autoridad. El discurso cosmopolita provoca la discusión en torno al futuro del Estado. Posiblemente, la cuestión se puede plantear a partir de una distinción entre, de una parte, la relación entre los derechos y el Poder (o si se prefiere a la autoridad política) y, de otra, la relación entre los derechos y el Estado como modelo concreto respecto al origen y al ejercicio de la autoridad política. Al principio de este trabajo se ha hecho referencia a la relación entre los derechos y el Poder. Si bien el discurso de los derechos plantea de manera evidente la justificación de la limitación del Poder, al mismo tiempo la juridificación de los derechos y su efectividad exige un ejercicio de voluntad por parte del Poder político. De manera que la satisfacción de los derechos exige ejercicio de la autoridad política, que en su forma moderna se presenta en términos de Estado. El discurso cosmopolita provoca una reformulación de la relación entre los derechos y el Estado. Sin embargo, no parece muy justificada, y tampoco realista, la

reivindicación de la desaparición del Estado. No serían fácilmente admisibles las razones a favor de la bondad de una situación en donde la institucionalización del Poder político, en cualquiera de sus formas, se excluyera del ámbito supranacional. Por ejemplo, Habermas ha prevenido frente a la traslación sin más de los esquemas estatales al ámbito internacional, pero al mismo tiempo ha reivindicado la necesidad de un Poder supranacional. Así, ha señalado que “El Estado federal democrático de gran formato (la república mundial) es un modelo equivocado. Pues no existe ninguna analogía estructural entre, por un lado, la Constitución de un Estado soberano que puede determinar por sí mismo qué áreas políticas hace suyas (es decir, que dispone de competencia sobre sus competencias) y, por otro lado, la Constitución de una organización mundial inclusiva, pero ceñida a una pocas funciones acotadas con mucha precisión”¹⁴; pero también ha reconocido que el Estado sigue siendo la institución operativa en lo que a la imposición del Derecho se refiere: “La constitucionalización del derecho internacional no puede concebirse como la prosecución lógica de la domesticación constitucional de un poder estatal que opera sin sujeción alguna. (...) Lo que falta es un poder supranacional más allá de los estados rivales que aporte las posibilidades de sanción y las capacidades de acción que, para imponer sus reglas, requiere la comunidad de Estados constitucionales en la forma del derecho internacional”¹⁵.

No parece viable el éxito de los derechos humanos en el ámbito internacional sin el respaldo de un determinado esquema de ejercicio del Poder, piénsese o no en términos de Estado. Y además, ese esquema debería estar dotado de la suficiente capacidad como para imponer el Derecho y las sanciones derivadas

14 J. Habermas, ¿Tiene todavía alguna posibilidad la constitucionalización del derecho internacional?, en ID., *El Occidente escindido. Pequeños escritos políticos X*, trad. de J. L. López de Lizaga, Trotta, Madrid, 2006, cit., p. 131.

15 J. Habermas, ¿Tiene todavía alguna posibilidad la constitucionalización del derecho internacional?, cit., p. 130.

de su incumplimiento, incluso por la fuerza en última instancia.

Este esquema de ejercicio del Poder constituiría el contexto de la ciudadanía. Sólo sería posible pensar en una ciudadanía basada en derechos en el marco de una estructura institucional capaz de satisfacer determinadas exigencias. Estas exigencias serían, en primer lugar, las del principio de legalidad y del imperio de la ley en el marco del Derecho internacional. Ello implica que, de la misma manera que en el interior de un Estado de Derecho los sujetos –públicos y privados, singulares o colectivos- están sometidos a las normas jurídicas, también en el ámbito internacional se debe producir tal sometimiento, en este caso básicamente a las normas del Derecho internacional. En segundo lugar, habría que pensar en la efectividad del principio de igualdad ante el Derecho en el ámbito de la sociedad internacional. De la misma manera que así se propugna en el marco del Estado de Derecho, también en el ámbito internacional todos los sujetos deben ser iguales ante el Derecho y el Derecho debe ser el mismo para todos. Estamos aludiendo por tanto a la igualdad formal. Pero, también en paralelismo con lo que ocurre en los Estados, las exigencias exclusivas de la igualdad formal son *per se* insuficientes: deben ir acompañadas y completadas por la satisfacción de las exigencias de la igualdad sustancial que, en este contexto, están estrechamente vinculadas a la realización de políticas de cooperación para el desarrollo. En tercer lugar, parece imprescindible, para satisfacer las anteriores exigencias, la existencia de una autoridad, con el suficiente grado de localización y fortaleza, capaz de imponer, en última instancia a través de la fuerza, las normas del Derecho internacional. Eso es lo que ocurre, también, en el interior de los Estados de Derecho respecto a las normas jurídicas nacionales. En fin, las anteriores condiciones necesitan desarrollarse en un marco de legitimidad derivado, básicamente, del origen y ejercicio de la autoridad encargada de producir y hacer cumplir las normas.

6.

Si tomamos en serio estas condiciones, sustantivas e institucionales, constatamos que las exigencias de una ciudadanía basada en derechos tienen un peso y una relevancia que van mucho más allá del discurso conceptual. Por el contrario, implican una posición “política” y también una reformulación de una cierta forma de entender el Derecho en su relación con los ámbitos y espacios de competencia en los que se desarrolla el ejercicio de la autoridad. Y también una reformulación de la relación entre el Derecho y el ejercicio mismo de la autoridad.

Esta posición “política” sólo es posible a través de un compromiso moral y una educación de la ciudadanía. Hablar de un compromiso moral nos recuerda la imposible neutralidad en relación con los derechos, respecto a los cuales no es posible una teoría aséptica. No obstante, profundizar en esta cuestión implicaría una reflexión en torno a la función y responsabilidad de la ciencia jurídica en general, y en particular en la construcción del discurso de los derechos.

En definitiva, las condiciones de una ciudadanía basada en derechos no parecen estar lejanas de las condiciones y exigencias de una sociedad justa. Ello, que puede parecer obvio, no es si no expresión del lugar central de la noción de ciudadanía en una sociedad bien ordenada, que tienda a ser la sociedad civil de los ciudadanos del mundo¹⁶.

Francisco Javier Ansuátegui Roig
Licenciado en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid (1988) y Doctor en Derecho por la Universidad Carlos III de Madrid (1992). En la actualidad es Catedrático de Filosofía del Derecho de la Universidad Carlos III de Madrid. Entre 2011 y 2015 ha sido Presidente de la Sociedad Española de Filosofía Jurídica y Política. Director del Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas de la Universidad Carlos III de Madrid (2008-2016). Director de la revista “Derechos y Libertades”. Autor de diversos trabajos en materia

¹⁶ Vid. N. Bobbio, *Il terzo assente*, Sonda Torino, 1989, pp. 112-125.

de Filosofía del Derecho y Derechos Humanos. Entre las monografías destacan: *Orígenes doctrinales de la libertad de expresión*, (1994); *El Positivismo Jurídico Neoinstitucionalista (Una aproximación)*, (1996); *Poder, Ordenamiento Jurídico, derechos* (1997); *De los derechos y el Estado de Derecho. Aportaciones a una teoría jurídica de los derechos* (2007); *Razón y voluntad en el Estado de Derecho. Un enfoque filosófico-jurídico* (2013); *Rivendicando i diritti sociali* (2014)

Ha impartido docencia en diversas universidades europeas y latinoamericanas.

BIBLIOGRAFIA

F.J. Ansuátegui, *Razón y voluntad en el Estado de Derecho. Un enfoque filosófico-jurídico*, Dykinson, Madrid, 2013.

R. de Asís, *Las paradojas de los derechos fundamentales como límites al Poder*, Dykinson, Madrid, 2000.

N. Bobbio, *Il terzo assente*, 1989.

N. Bobbio., *Governo degli uomini o governo della legge*” en ID., *Il futuro della democrazia*, Einaudi, Torino, 1991.

P. Costa, *Ciudadanía*, trad. e introd. de C. Alvarez Alonso, Marcial Pons, Madrid, 2006.

E. Díaz, *Estado de Derecho y Sociedad democrática*, Cuadernos para el diálogo, Madrid, 1973.

E. Díaz, *Estado de Derecho y legitimidad democrática*, en Díaz, E., Colomer, J. L., (eds.), *Estado, justicia, derechos*, Alianza, Madrid, 2002.

J. Habermas, *¿Tiene todavía alguna posibilidad la constitucionalización del derecho internacional?*, en ID., *El Occidente escindido. Pequeños escritos políticos X*, trad. de J. L. López de Lizaga, Trotta, Madrid, 2006.

G. Peces-Barba, *Tránsito a la modernidad y derechos fundamentales*, VVAA, *Historia de los*

derechos fundamentales (tomo I: Tránsito a la Modernidad. Siglos XVI y XVII), G. Peces-Barba y E. Fernández (dirs.), Dykinson- Universidad Carlos III de Madrid, 1998.

A. E. Pérez Luño, *La tercera generación de derechos humanos*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2006.

A. Pintore, *I diritti della democrazia*, Laterza, Bari-Roma, 2003.

E. Rabossi, *Las generaciones de derechos humanos; la teoría y el cliché*, "Lecciones y ensayos", n°- 69-71, 1997-98.

S. Veca, *Cittadinanza, Riflessioni filosofiche sull'idea di emancipazione*, nuova edizione, Milano, 2008.

G. Zagrebelsky *Il diritto mite*, Torino 1992.