

Capítulo tercero. Imparcialidad y política	219
I. Poder, dirección e identidad	219
1. La política como forma de vida	223
2. Criterios de lo político	228
II. Identidad política y deliberación: la posible (pero parcial) imparcialidad política	233
1. Identidad personal, identidad cultural e identidad política	237
2. Comunidad política y multiculturalidad	242
3. Democracia e identidad política	248
4. Legitimidad e imparcialidad	253
III. Identidad personal e imparcialidad	256
1. Primado del individuo y concepción débil de la política	257
2. La identidad <i>light</i> del liberalismo	260
3. Unidad narrativa, planes de vida y autenticidad .	264
IV. La ciudadanía como problema de justicia distributiva	267
1. La ciudadanía como “bien” jurídico y político . .	269
2. Ciudadanía y políticas migratorias	273
3. ¿Principios externos de distribución?	282
4. La insuficiencia de la justicia distributiva como justicia “política”	287

CAPÍTULO TERCERO

IMPARCIALIDAD Y POLÍTICA

Para comprender adecuadamente el significado que la imparcialidad adquiere en el ámbito político, su papel y radical problematidad, es necesario especificar el concepto de política, o por lo menos, puntualizar las dimensiones o las concepciones de la política con referencia a las cuales la imparcialidad resulta relevante. Una vez individualizadas esas coordenadas fundamentales podremos examinar si, y en qué sentido, la imparcialidad juega un papel en la teoría política. Obviamente, la índole de nuestra aproximación será de carácter teórico, o si se quiere, normativo. Cabría objetar que la “realidad” de la dinámica política es distinta respecto a la que aparece en estas páginas. Pero eso no impide nuestro propósito: un cierto idealismo es muy positivo, aún más en relación al tema que abordamos.

I. PODER, DIRECCIÓN E IDENTIDAD

La reflexión política, según una primera concepción, asume la forma de una doctrina del ejercicio del poder, orientándose hacia temas como la separación de poderes, su limitación o la elaboración de criterios de legitimación. El objeto de la política sería, entonces, la utilización del poder y la imparcialidad consistiría en su ejercicio *regulado*.

Una segunda concepción de la política se basa en la idea de “dirección”, de encauzamiento de la acción colectiva hacia la consecución de objetivos comunes. Podemos pensar en el ámbito de las

policies en contraposición al terreno de los *rights*⁴³³ y, también, en las teorías de la elección social y las diversas concepciones del interés público. La imparcialidad, en esta perspectiva, consistiría en garantizar que todos los sujetos cuyos intereses son relevantes sean tomados en cuenta, sin discriminaciones, para la realización del bien de todos, así como para la consecución “objetiva” del interés general y según la generalidad de las reglas.⁴³⁴

La política puede estar, finalmente, vinculada al problema de la identidad, en cuanto que ella misma constituye una forma de identidad común que interactúa con la identidad de los individuos y que, a su vez, es fruto de la interacción entre la identidad de los individuos. Partiremos de esta última concepción, por un lado, porque se presta a individuar una específica aunque limitada presencia de la imparcialidad en el ámbito político y, por otro, porque pone en evidencia algunos puntos nucleares para la comprensión del concepto de imparcialidad. Pero sobre todo, porque mira directamente al núcleo más significativo de la dimensión política.⁴³⁵

La naturaleza misma de la identidad, un dato eminentemente cultural, confiere a la política un carácter peculiar. La cultura —y todo lo que es cultural— no es un “bien exclusivo”,⁴³⁶ entendiendo que algo es exclusivo cuando pertenece a un sujeto y no puede pertenecer a otro. El bien no exclusivo (o relacional), paradójicamente, es el que se produce en la condivisión, el que se acrecienta y se alimenta con su difusión. Es el opuesto a los bienes exclusivos. En este sentido, como veremos, dentro de la comunidad política, en la dialéctica identidad-reconocimiento y en la confrontación de diferencias y de razones, la propia dimensión política adquiere matices

⁴³³ Como es sabido, la distinción ha sido popularizada por Dworkin, que contrapone los argumentos basados en derechos o principios frente a los argumentos basados en políticas (Dworkin, R., *Los derechos en serio*, cit., pp. 90-102).

⁴³⁴ Véase las páginas dedicadas a la imparcialidad en la administración pública.

⁴³⁵ Véase el volumen, ya citado, de Vigna, C. y Zamagni, S. (ed.), *Multiculturalismo e identità*, en particular, los estudios de Zamagni y S. Amato, pp. 221-261 y 293-317, respectivamente.

⁴³⁶ Lombardi Vallauri, L., *Diritti dell'uomo e diritto pleromatico*, cit., p. 106.

significativamente fecundos. Con esto no se pretende olvidar que la política es también el contexto de las necesidades: pero no es sólo esto.⁴³⁷

En las dos primeras concepciones de la política, la imparcialidad se configura como un signo del influjo del derecho sobre la política, suponiendo que entre ambas la imparcialidad representa el *límite* y la *regla* que el derecho plantea al poder. La idea de que el poder no debe ser ejercitado para satisfacer intereses particulares y la idea de que la acción colectiva encuentra un límite en el respeto de los derechos individuales, son expresiones de la dimensión jurídica —bajo la forma de manifestaciones de imparcialidad— en la política. Por tanto, el papel de la imparcialidad, en relación con el poder y en relación con la dirección de la acción, se ve más claramente en la perspectiva jurídica y es expresión de un carácter distintivo que el derecho imprime a las esferas vinculadas a él y que explican además su primacía (volveremos sobre ello en el último capítulo). Lo que ahora interesa es saber si existe algún tipo de imparcialidad política “posible”.

El ejercicio del poder, la acción de dirección y la identidad no son elementos incompatibles. Todas las concepciones de la política están referidas, de algún modo, a la identidad, al poder y a la dirección de la acción. No es difícil pensar que la dirección de la acción colectiva dependa de la identidad comunitaria como proyecto,⁴³⁸ ni que la dirección de la acción política no puede producirse si no es con base en una definición de objetivos y fines. La identidad política consiste, en gran parte, en individuar y determinar los objetivos comunes y los instrumentos para alcanzarlos.

El problema de la legitimación del poder también está relacionado con la identidad, cualquiera que sea el concepto de legitimi-

⁴³⁷ Sobre este tema es fundamental Hegel, G. W. F., *Principios de filosofía del derecho*, 2a. ed., trad. de J. L. Vermal, Barcelona, EDHASA, 1999, §§ 182-198.

⁴³⁸ Entre los modelos teóricos del Estado que expresa esta concepción de la política se encuentra el Estado como “unidad política soberana” (Fioravanti, M., *Stato e Costituzione. Materiali per una storia delle doctrine costituzionali*, Turín, Giappichelli, 1993, pp. 31-53).

dad que se utilice. La legitimación, con base en la tradición o en el carisma de un *leader*, se relacionan con la capacidad de éstos para encarnar el ideal de un pueblo, así como la legitimidad, derivada de la existencia de un ordenamiento establecido, da forma a un proyecto político, más aún si dimana de una voluntad democrática.⁴³⁹ En última instancia, toda legitimación presupone la existencia de una comunidad política, de la identificación del grupo de sujetos políticos y de un ámbito de bien público (entendido como el complejo de elementos cuya gestión se confía a la comunidad). El carácter dinámico de la legitimación democrática la hace particularmente adecuada para las sociedades en proceso de cambio.⁴⁴⁰

El itinerario de la reflexión sobre el tema de nuestro estudio parte de una sintética descripción de las dos maneras —la clásica y la moderna— de conjuntar esas tres grandes cuestiones de la política que veníamos planteando, para individuar los significados de imparcialidad que emergen en cada uno de ellos. Poder, dirección e identidad estaban bien identificadas en la perspectiva clásica, aunque en la modernidad hay una tendencia a reducir la política a una teoría del poder y de la dirección: en uno y otro contexto, la imparcialidad desempeña un papel insustituible. La conciencia del carácter decisivo de la identidad política para la identidad personal, y viceversa, aparenta ser la peculiar aportación de la reflexión más reciente. El valor emergente de la imparcialidad encuentra algunos problemas a este respecto pero demuestra una importancia decisiva.

⁴³⁹ Weber ha distinguido tres tipos de criterios de legitimidad: de carácter racional, cuando se sustenta sobre la creencia en la legalidad de los ordenamientos establecidos; de carácter tradicional, cuando lo hace sobre la creencia cotidiana del carácter sacro de las tradiciones; de carácter carismático, cuando se sustenta sobre la entrega extraordinaria, el carácter sagrado o la fuerza heroica o ejemplar de una persona (*cfr.* Weber, M., *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, México, Fondo de Cultura Económica, 1977, vol. I, pp. 221-237).

⁴⁴⁰ *Cfr.*, recientemente, Friedman, L. M., “Alcune riflessioni sulla società orizzontale”, *Ragion Pratica*, 22, 2004, pp. 75-91.

1. *La política como forma de vida*

Toda idea de la política tiene como punto de referencia, al menos desde una vertiente etimológica, la *polis*. A partir de Platón y Aristóteles, sin solución de continuidad hasta la primera generación de la segunda escolástica, la doctrina política consiste en la reflexión sobre el carácter social del hombre y, en consecuencia, está centrada sobre la naturaleza, la función y las formas de gobierno que mejor respetan las características del hombre y de las formas sociales. El término “política”, de ser un adjetivo que connota la reflexión sobre estos temas, se convierte en un sustantivo que indica el conjunto de las acciones referentes a la ciudad. Lo que entonces era objeto de la reflexión política constituye hoy el ámbito de interés de la filosofía del derecho, de la ciencia o doctrina del Estado y de la filosofía política.

Para reconstruir sintéticamente los rasgos de la doctrina política clásica podemos recordar la idea central: el lenguaje es dado a los hombres para comunicarse sobre lo justo y esa comunicación constituye la *polis*: “communicatio facit civitatem”.⁴⁴¹ Hacia la *polis* convergen, a su vez, otras formas de comunicación: la familia, la relación de cooperación dentro de una actividad útil, las relaciones de amistad, las de juego y las estéticas. La *polis* es la forma de comunicación en la que se da una relación específica entre sus miembros —gobernantes y gobernados—, la denominada relación política. Esta relación constituye una forma particular de agrupación y cristaliza en relaciones de dependencia y de sumisión.

A partir de la distinción entre tres formas de poder —del padre sobre los hijos, del patrón sobre los esclavos, del gobernante sobre los gobernados, que son, básicamente, formas de comunicación en el sentido etimológico de “acción común”— se conforma la distinción principal, en el ámbito político, entre poder político y poder despótico. El primero es el poder entre iguales y libres, el segundo

⁴⁴¹ Es el acertado comentario de Tomás de Aquino al texto aristotélico. Aquino, Tomás de, *Commento alla Politica di Aristotele*, Bolonia, ESD, 1996, p. 67.

es su degeneración. La distinción entre las modalidades de poder tiene un alcance *descriptivo*, de enucleación de significado, pero también *prescriptivo*, de indicación del modelo a seguir. La reflexión política toma, pues, la forma de una doctrina sobre el ejercicio del poder. El buen gobierno de la *polis* está lejos tanto del poder de tipo “paterno” como del poder despótico.⁴⁴²

La distinción entre los tipos de poder proviene, como es sabido, de un dato específico: el sujeto para el interés del cual existe el poder. En el caso del poder del padre sobre el hijo, el interés relevante es el del hijo —por eso se habla de paternalismo cuando el poder sobre los iguales se plantea según el modelo de poder del padre sobre el hijo—; en el caso del poder del amo sobre el esclavo, el interés está en la utilidad del amo —así se llama despótico un poder sobre los súbditos que se plantea como el del amo sobre el esclavo—; en el caso del poder del gobernante sobre el gobernado, el interés relevante es el beneficio de ambos, o sea, el bien común, un bien que es tanto de uno como de otro, de quien ejercita el poder y de quien está sometido. El poder dirigido hacia el “bien común” es el poder político por excelencia. He aquí uno de los puntos fundamentales de la doctrina clásica: es imparcial un poder dirigido a la consecución del bien común, esto es, el poder dirigido no al beneficio de quien lo ejercita ni de quien está sometido, sino de ambos sujetos de la relación política. Para esto, el poder del gobernante debe ser regulado por la ley. El bien de la comunidad política —esto es, el respeto de la igualdad y de la libertad de los sujetos que la integran— determina la necesidad de regular el ejercicio del poder.

Del hecho de que el poder político sea un poder entre iguales se deriva la ausencia de motivos para preferir que manden unos sujetos en vez de otros. Sin embargo, siendo en todo caso necesario que alguien mande, el modo de asegurar la imparcialidad está en la existencia de reglas que garanticen la alternancia en el poder. Ambas exigencias se concretan en una de las reglas constantes de la imparcialidad en todos los tiempos: la superioridad del gobierno

442 Cfr. Fioravanti, M., *Costituzione*, Bolonia, Il Mulino, 1999, pp. 11-28.

de la ley sobre el gobierno de los hombres —“aunque es mejor que gobiernen algunos, a aquéllos es necesario constituirlos en guardianes de las leyes y subordinados a las leyes”⁴⁴³. Los gobernantes son, pues, custodios de las leyes y son, a su vez, “custodiados”, en el sentido de “controlados” por ellas. El gobierno de la ley es el gobierno de la razón, no de una razón abstracta y universal, sino, más concretamente, del *intelecto sin pasiones*, de la razón imparcial.

La ley es imparcial en dos sentidos: porque es soberana en todos los casos, debido a su generalidad corregida por la equidad, y porque no tiene pasiones como el alma humana. Los enemigos del buen gobierno son, en efecto: el partidismo, que nace del deseo de privilegiar injustamente a una parte, y la tiranía, es decir, el uso del poder de modo despótico. La pasión amenaza siempre con transformar el gobierno en tiranía por su naturaleza parcial, porque inclina a los hombres a atribuirse a sí mismos los máximos beneficios y los menores perjuicios posibles. Tales principios convergen en la doctrina del gobierno limitado, esto es, la teoría según la cual el gobierno justo es aquel que no tolera el “gobierno de hombres”. Un acto *ultra vires*, en la óptica de aquellos que ejercen el poder, es simplemente otro modo de sacar ventaja de la propia posición, o sea, un modo de ser parcial en el ejercicio de la autoridad.⁴⁴⁴

El valor de la imparcialidad, prevalente en el modelo clásico, está fundado sobre la naturaleza misma del poder “político”: el poder sobre libres e iguales. La imparcialidad se manifiesta como el principio que exige respetar un equilibrio intersubjetivo. Ésta se incluye en el concepto de justicia política, virtud propia del ámbito distributivo, según la cual lo relevante no es la proporción del que recibe en relación a lo que recibe, sino la igualdad del sujeto en re-

⁴⁴³ Aristóteles, *Política*, cit., 1287 a.

⁴⁴⁴ Finnis, J., “Is Natural Law Theory Compatible with Limited Government?”, en George, R. P. (ed.), *Natural Law, Liberalism and Morality. Contemporary Essays*, Oxford, Clarendon Press, 1996, p. 2.

lación a cuanto reciben los otros.⁴⁴⁵ La imparcialidad consiste en considerar a los individuos en sus relaciones con los otros sujetos, bajo determinadas condiciones y no en absoluto. Desde este punto de vista, la imparcialidad en el ámbito político —en particular, con relación a la justicia política— difiere de la imparcialidad en el ámbito ético. Esta última se funda sobre el carácter absoluto de la persona (en términos kantianos, como fin en sí misma) y de su dignidad y, en esa medida, deudora de consideración y respeto absolutos. En el ámbito político, la referencia a la comunidad política y a la acción común permite trazar los confines, los parámetros “relativos” para el tratamiento de los sujetos. Con esto se realiza una primera identificación de los miembros de la comunidad política a través de unos elementos y caracteres comunes, pero suficientemente definidos, que sirven como criterios de distinción entre los que están dentro y los que están fuera. La dimensión intersubjetiva de la imparcialidad se aplica, obviamente, en el interior de los confines de la comunidad política.

La regla del gobierno de la ley, como opuesta al gobierno de los hombres, *lex facit regem vs. rex facit legem*, atraviesa sin solución de continuidad la historia del pensamiento político occidental.⁴⁴⁶ También en las formulaciones más radicales de la soberanía moderna, aunque se sostiene que el soberano es *legibus solitus*, se afirma contextualmente que no está desvinculado respecto a toda ley: la ley divina, la de la naturaleza⁴⁴⁷ o la ley de la lógica,⁴⁴⁸ constituyen límites infranqueables también para el soberano. En diver-

⁴⁴⁵ “Non attenditur aequalitas eius quod quis accipit ad id quod ipse impedit, sed ad id quod alius accipit, secundum modum utriusque personae” (Aquino, Tomás de, *Suma teológica*, cit., II-II, q. 58, a. 5).

⁴⁴⁶ Un estudio sobre las constantes del pensamiento constitucionalista en sus diversas dimensiones, se encuentra en McIlwain, C. H., *Constitutionalism: Ancient and Modern*, Nueva York, Cornell University Press, 1947.

⁴⁴⁷ Bodin, J., *Les six livres de la Republique*, París, Librairie Iure, 1576, libro I, cap. VIII.

⁴⁴⁸ Entre los requisitos de la *rule of law* se encuentra la no imposibilidad de conformarse con las reglas del derecho y la coherencia (Fuller, L. L., *The Morality of Law*, Nueva Haven-Londres, Yale University Press, 1964, pp. 33-94).

sos tiempos y modos el ideal antiguo del buen gobierno se ha perpetuado hasta constituir una constante que hoy encuentra en el constitucionalismo (con sus propias características) su forma institucional, siempre motivada por la necesidad de evitar que quien tiene el poder caiga en la tentación de sacar ventaja de la propia posición. Se trata, sin embargo, de una imparcialidad que representa, por referencia a la regla y a la garantía, el reflejo de la acción del derecho sobre la política.⁴⁴⁹

El problema de la identidad personal ha estado presente también, a su manera, en el mundo clásico. La dimensión política, en efecto, es el horizonte dentro del cual se hace posible la realización del individuo, su felicidad y el desarrollo de las virtudes. Sin embargo, la política asume connotaciones definitivas y totalizantes para la identidad personal y es ahí donde la reflexión política clásica muestra su insuficiencia.

Ante todo, la consideración de que la política constituye el ámbito exclusivo para la realización personal pone en peligro la prioridad del individuo. El paradigma clásico se hace portavoz de una cierta superioridad de la dimensión colectiva sobre la individual. La historia sucesiva confirma la consolidación de un movimiento contrario: la individualidad ha afirmado progresivamente su superioridad en detrimento de la propia dimensión política. La orientación que coloca la dignidad del individuo por encima de la comunidad política presenta, sin embargo, las características de un *Jano bifronte*: implica una valoración de la política, en cuanto que constituye el contexto necesario para la realización de la persona, pero al mismo tiempo lleva consigo el germen de la pérdida de significado de la comunidad política. En cuanto instrumental, la dimensión política es, en última instancia, precaria.

En segundo lugar, al protagonismo de la identidad se añade el de la naturaleza del vínculo entre éstas. La idea de que el elemento

⁴⁴⁹ Se trata de un tema muy tratado por L. Ferrajoli: *cfr.* sus obras “Il diritto come sistema di garanzie”, *Ragion Pratica*, 1, 1993, pp. 143-161, y *Diritto e ragione. Teorie del garantismo penale*, Roma-Bari, Laterza, 1989.

de cohesión en la *polis* es una cierta forma de amistad suscita, en efecto, diversos problemas. No está claro qué tipo de amistad liga a los miembros de una comunidad política: la fundada sobre la utilidad, el placer o el bien.⁴⁵⁰ Por otra parte, la amistad como fundamento de la política resulta problemática en proporción a las diferencias en el interior de la comunidad y, por tanto, es un modelo que exige condiciones de extrema simplicidad para ser aplicado. Cualquiera que sea la concepción de amistad que conecte a los miembros de una comunidad política, la existencia de un particular vínculo entre ellos implica una precisa distinción entre aquellos que pertenecen y aquellos que no pertenecen a esa comunidad, entre estar dentro y estar fuera. Desde la perspectiva interna, la amistad no está necesariamente en contradicción con la imparcialidad en la medida en que cualquier relación de amistad presupone, como elemento fundamental, un bien común y la paridad entre las personas. A partir del bien común es posible mirar desde un punto de vista diverso el bien de los sujetos implicados. No se piensa y se elige “desde el propio punto de vista” ni “desde el punto de vista del amigo”, sino desde un tercer punto de vista: el punto de vista del bien de ambos. Por otra parte, todo esto hace problemáticas las relaciones entre estar dentro y estar fuera. Los antiguos lo encomendaban al derecho, al *ius gentium*,⁴⁵¹ lo que nos revela un testimonio más del primado del derecho.

2. *Criterios de lo político*

El modelo político moderno encuentra su expresión más significativa en Hobbes: el paso del estado de naturaleza al estado civil se produce cuando los individuos renuncian al derecho a emplear la propia fuerza, autorizando a un único sujeto a usarla, de este mo-

⁴⁵⁰ Una discusión sobre este punto se encuentra en Finnis, J., *Natural Law and Natural Rights*, cit., pp. 147-150.

⁴⁵¹ Sobre el derecho de gentes y su relación con el derecho internacional puede verse mi trabajo: *Francisco de Vitoria. Il diritto alla comunicazione e i confini della socialità umana*, Turín, Giappichelli, 1997, pp. 101-117.

do se anula la desigualdad de hecho que los distingue para alcanzar una igualdad normativa.⁴⁵² La diferencia entre esta perspectiva y la clásica (pero sobre todo, como veremos, respecto a la comprensión actual de la política) no se refiere, obviamente, a las reglas del ejercicio del poder —que, con relevantes divergencias, constituye una de las dimensiones de la teoría política que perduran en el tiempo—, sino, más bien, a la ausencia en la concepción moderna de la dimensión identitaria de la política. La identidad deberá buscarse, pues, *fuerza* del ámbito político.⁴⁵³

En la modernidad, el modo elegido para buscar la especificidad de la política es el de individuar la esencia de lo político a través de los medios que utiliza. La política como teoría del poder se encuadra perfectamente dentro del paradigma estatalista, o sea, en esa perspectiva en la que derecho, política y Estado tienden a coincidir. Así, Weber sostiene que por “Estado” debe entenderse una empresa institucional de carácter político en la cual —y en la medida en que— el aparato administrativo consigue la pretensión del monopolio de la coacción física legítima con vistas a la actuación del derecho.⁴⁵⁴

La definición schmittiana de lo político⁴⁵⁵ como relación amigo/enemigo es, seguramente, un intento de reaccionar ante la total identificación entre la esfera política y la esfera estatal consagrada en la definición weberiana. Por este motivo se alude a la amistad como regla de las relaciones políticas internas. No obstante, esta posición confirma indirectamente la prevalencia de la estatalidad y

⁴⁵² Hobbes, T., *Leviatán*, cit., II, XXI.

⁴⁵³ En general, este es un asunto común a todas las concepciones de cuño liberal, que condividen una cierta comprensión del Estado y de las relaciones de alienidad entre éste y los individuos. El hecho paradójico es que, sin embargo, la orientación liberal parece intrínsecamente conectada con el estatalismo (sobre este vínculo, *cfr.* Fioravanti, M., *Stato e Costituzione. Materiali per una storia delle doctrine costituzionali*, cit., pp. 171-178).

⁴⁵⁴ Weber, M., *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, cit., vol. I, pp. 59 y 60.

⁴⁵⁵ El uso del sustantivo neutro en “lo político” fue introducido, precisamente, por Schmitt (*cfr.* Schmitt, C., *El concepto de lo político*, cit., pp. 78-191).

de la coactividad. En efecto, lo político se define con relación a la exclusividad del monopolio del uso de la fuerza: el enemigo y el extranjero son tales porque el conflicto de intereses respecto a ellos no puede ser decidido mediante un sistema de normas pre establecidas, ni mediante la intervención de un tercero imparcial.⁴⁵⁶ La diferencia de los conflictos internos respecto a los externos proviene de que estos últimos no pueden resolverse sino con la fuerza. El conflicto por excelencia es la guerra, pero también un tratado internacional es signo del ejercicio de una fuerza contractual. También en la perspectiva interna, la vitalidad de la política consiste en el acrecentamiento incesante de los conflictos y controversias, cuya resolución se encomienda al derecho.⁴⁵⁷

456 A este propósito *cfr.* Kojève, A., *Esquisse d'une phenomenologie du droit: expose provisoire*, París, Gallimard, 1981. Una profundización sugestiva y una proyección de la tesis de que el derecho está caracterizado estructuralmente por la “tercera”, se encuentra en Romano, B., *Filosofia del diritto*, Roma-Bari, Laterza, 2002, pp. 110-147.

457 En general, se tiende a contraponer dos modelos: el que considera que la política se basa sobre el conflicto y el que la considera fundada sobre la comunicación. Eso no significa, sin embargo, que uno pueda prescindir del otro. El conflicto es el motor de la política, pero es obvio que no hay dimensión política —tampoco conflictual— si no es sobre la base de relaciones comunicativas, aunque entendidas de un modo completamente procedural. Tampoco existe el conflicto si no es dentro de contextos de comunicación. La comunicación y el conflicto, desde el punto de vista político, implican la capacidad de integrar y de contribuir a las decisiones (*cfr.* Hampshire, S., *Justice is Conflict*, Princeton, Princeton University Press, 2000). Sobre el tema del conflicto, véase también Pizzorno, A., *Le radici della politica assoluta e altri saggi*, Milán, Feltrinelli, 1993, pp. 187-282, donde se destacan las coincidencias y diferencias entre Maquiavelo, Hobbes, Marx y Schmitt, todos los teóricos que han utilizado la categoría del conflicto.

Partiendo de la tesis schmittiana de que la conflictualidad es el dato originario de lo político, P.P. PORTINARO (*Il terzo. Una figura del politico*, Franco Angeli, Milano 1986) ha individuado una pluralidad de figuras de lo que denomina “terzo político” (*tertius: inter pares, super partes, dolens, gaudens*). La aparición fenomenológica del “tercero” en el conflicto político reclama, en última instancia al derecho: o porque reclama una reparación (en el caso del *dolens*) o una tutela, o porque se perfila como tercero *super partes*, aunque en el panorama político mundial esto parezca completamente “ausente” (*cfr.* las consideraciones sobre el libro de Portinaro y sobre el tema del tercero en lo político

Otra característica de lo político es la progresiva disolución del *bien común* en favor de la *finalidad*. Este desplazamiento de la atención contribuye a subrayar el hecho de que todo proyecto político supone una elección consciente dentro de determinados contextos; es decir, que lo que se considera como bien común no es algo estático y dado de una vez para siempre —y para todas las comunidades— del mismo modo. La “finalidad” tiene menos vínculos que el “bien común” y permite una continua reelaboración en función del cambio de las circunstancias. En este sentido, la tesis de que la política está ligada a la dirección de la acción colectiva alimenta los caracteres de dinamicidad y adaptabilidad al contexto concreto y aumenta también las razones para la parcialidad.

Cuando afrontamos, en la parte preliminar, la diferencia entre el juicio jurídico y el juicio político, hicimos referencia al carácter *primariamente* deontológico del juicio jurídico y al carácter *primariamente* teleológico del juicio político. Ahora podemos conectar la parcialidad de la política a la realizabilidad de un objetivo o de una finalidad que requiere algunas condiciones, entre las cuales destaca la referencia al contexto. El énfasis en el carácter “situado” de la política lleva consigo un redimensionamiento de la imparcialidad como validez para todos. La exclusión de los fines y los objetivos en la moral ha contribuido a acentuar la divergencia entre estas dos perspectivas.

La imparcialidad, sin embargo, no está totalmente ausente de la política. En la tradición moderna asume dos formas principales, dos prismas vinculados a la cuestión de la limitación del poder y situados, como se dijo, en la intersección entre el derecho y la política: la constitucionalización y la garantía de los derechos. La Constitución, aunque contiene las características del proyecto político fundamental de una comunidad política —las razones de su parcialidad— presupone dos garantías de imparcialidad: la separa-

en N. BOBBIO, *Il terzo assente. Saggi e discorsi sulla pace e la guerra*, Sonda, Torino 1989).

ción de poderes y el primado de los derechos. Así reza el artículo 16 de la Declaración Universal de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789: “toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no está asegurada, ni la separación de poderes establecida, no tiene Constitución”. La separación de poderes y la prevalencia de los derechos son —como puede observarse— instrumentos jurídicos de garantía respecto al poder.⁴⁵⁸

El problema fundamental de lo político es entonces la legitimidad.⁴⁵⁹ Un poder puede decirse legítimo cuando quien lo detenta lo ejerce con un justo título. De entrada, esto quiere decir que se detenta según una norma que regula la titularidad. No obstante, el justo título debe incidir de alguna manera sobre el modo de ejercicio. Y en este sentido se desarrollan las Constituciones modernas.

El criterio último del poder justo es el respeto al contenido esencial de los derechos y de los principios constitucionales. A esa realidad responde la idea de que los derechos son razones imparciales, en cuanto que conquistas de valor universal. Una vez más debemos notar que el criterio de los derechos, universalmente reconocidos a todos, es una instancia jurídica decisiva en el ámbito de la política, o si se quiere, es el signo de la juridificación de la política. El primado de los derechos sobre las políticas, de que es portador el constitucionalismo, comporta que las políticas sean de algún modo impregnadas por una tendencia imparcialista que, sin embargo, plantea fuertes limitaciones y, de alguna manera, debilita la dimensión política en sentido propio. En última instancia, la tendencia universalista de los derechos ejerce una fuerza desintegradora sobre la política, produciendo un debilitamiento de los límites externos de la comunidad política. La eventual armonización de estas dos direcciones de relación —la que va hacia el interior, marcada por la imparcialidad, y la que va hacia el exterior de la comunidad política, caracterizada por la identificación de el

⁴⁵⁸ Cfr. Triolo, L., *Primato del diritto e giustizia. Diritti fondamentali e costituzione*, Turín, Giappichelli, 1996, pp. 157-166.

⁴⁵⁹ Cfr. Schmitt, C., “Legalidad y legitimidad”, en *id.*, *El concepto de lo político*, cit., pp. 243 y ss.

otro como aquel que no es de *los nuestros*—⁴⁶⁰ podría reconducirse tanto a la dimensión ética⁴⁶¹ como a la dimensión jurídica, esto es, a los derechos,⁴⁶² con el fin de salvar la política.

Habíamos señalado que la evolución moderna del concepto de lo político se caracteriza por la restringida relevancia del problema de la identidad. Tal ausencia, considerado que la identidad se configura como inversamente proporcional a la imparcialidad, podría ser causa de un aumento de imparcialidad. Pero la imparcialidad que emerge del marco general de la modernidad se apoya sobre formas derivadas del derecho. En efecto, todos los mecanismos de la imparcialidad, cuando la identidad está en un segundo plano, pueden reconducirse al influjo que el derecho ejerce sobre la política. Perdemos así la oportunidad de individuar un significado específico, una imparcialidad posible, en el ámbito político. La identidad política y la imparcialidad están ligadas por una relación dialéctica: la identidad marca los límites de la imparcialidad, pero ofrece la base para individuar una forma de imparcialidad específica del contexto político.

II. IDENTIDAD POLÍTICA Y DELIBERACIÓN: LA POSIBLE (PERO PARCIAL) IMPARCIALIDAD POLÍTICA

La identidad política presenta una dimensión individual y una colectiva, siendo imposible prescindir de ellas. La identidad política colectiva incide sobre las identidades individuales y, viceversa,

⁴⁶⁰ Cf. Gurvitch, G., *La vocation actuelle de la sociologie*, París, PUF, 1963.

⁴⁶¹ La propuesta de distinguir una imparcialidad de primero y de segundo orden puede reconducirse a la distinción entre imparcialidad en el ámbito moral y en el ámbito político, respectivamente (Barry, B., *Justice as Impartiality*, cit., pp. 123-168).

⁴⁶² En la versión, por ejemplo, de los derechos universales que deben ser reconocidos a todos indistintamente. En ese sentido, en el ámbito jurídico existe una tensión entre los derechos humanos y los derechos de ciudadanía (cf. Ferrajoli, L., “Cittadinanza e diritti fondamentali”, *Teoria Politica*, 9, 1993, pp. 63-76).

las identidades individuales participan de algún modo en la construcción de la identidad colectiva.⁴⁶³

La existencia de un diseño identitario hace problemática la imparcialidad debido a sus condiciones de realización, entendiendo que las identidades son portadoras de una irrenunciable “parcialidad”. La dimensión política está, en efecto, inevitablemente vinculada a la necesidad de mirar desde un punto de vista contextualizado y hacia algo concreto —*desde y hacia* algo—: desde una identidad y hacia un proyecto a desarrollar. Estamos en las antípodas de la imparcialidad como “mirada desde ningún lugar”. La identidad dada —o sea, determinadas condiciones fácticas e históricas— y el proyecto normativo de la ciudadanía —el punto hacia el que se mira— son “parciales” en cuanto que determinados.

En clave identitaria, eso no implica necesariamente que el vínculo interior entre los conciudadanos se manifieste hacia el exterior como enemistad o exclusión. La “parcialidad” de la identidad es de otra naturaleza: proviene de una necesaria tendencia al “cerramiento”, entendido como consistencia de la organización interna. No se puede ser amigo de todos y de todo el mundo, ni se pueden tener contemporáneamente muchas identidades: la relación identitaria requiere una “de-finición”.⁴⁶⁴ Existe, en efecto, una gran diferencia entre el “no ser amigos” y el “ser enemigos”: el vínculo identitario no crea necesariamente oposiciones y enemis-

⁴⁶³ Sobre problemas de la identidad colectiva, cfr. Cortina, A., *Ciudadanos del mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía*, Madrid, Alianza Editorial, 1997; una óptima reconstrucción histórica de las dinámicas de la ciudadanía se encuentra en Costa, P., *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa. I. Dalla civiltà comunale al Settecento*, Roma-Bari, Laterza, 1999; 2. *L'età delle rivoluzioni (1789-1848)*, Roma-Bari, Laterza, 2000. Cfr. también el fascículo “Materiali per un lessico politico europeo: «cittadinanza»”, *Filosofia Politica*, 1, 14, 2000, pp. 5-98 y Zolo, D. (ed.), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Roma-Bari, Laterza, 1994; Pettit, Ph., *Republicanism. A Theory of Freedom and Government*, Oxford, Oxford University Press, 1997.

⁴⁶⁴ La historia de las instituciones políticas muestra también múltiples pertenencias que no se excluyen. Así, en relación al problema de la ciudadanía europea, se ha hablado de multiciudadanía (cfr. Dognini, G., “L’idea di Europa e la cittadinanza europea”, *Teoria Politica*, 11, 3, 1995, pp. 47-63).

tades, simplemente implica una demarcación de los confines. Todo proceso identitario es, en el fondo, el resultado de una tensión entre una fuerza individuante dirigida al exterior —mediante el método de la diferencia— y una fuerza incluyente hacia el interior, la afirmación de pertenencia. Al contrario de lo que pudiera pensarse, un cierto nivel de cerramiento junto a un cierto nivel de indulgencia hacen posible la interacción con el exterior, esto es, la comunicación (la interlocución).⁴⁶⁵

Bajo la actitud normativa de igual atención a los intereses, la imparcialidad asume una importancia significativa en la dimensión política pero *afecta a los que se encuentran dentro de los confines de la propia comunidad*. En otras palabras, una vez establecidos los confines de la comunidad resulta obligatorio tratar de la misma manera a *todos los incluidos*, pero es inevitable —desde la óptica política— una diferencia de trato respecto de los que están fuera, de los excluidos. En este sentido, el concepto de imparcialidad, que se configura como equilibrio entre intereses y corresponde a la generalidad de las reglas y su aplicación equilibrada, muestra una radical insuficiencia.

La transformación a la que hoy están sometidas las comunidades políticas en lo referente a las relaciones interior-exterior suscita fuertes dudas sobre la validez de una idea exclusivamente intrasistémica de imparcialidad. Junto a la apertura efectiva de la comunidad a la dimensión internacional y a la comunidad global, que están cambiando el rostro mismo de la política,⁴⁶⁶ la imparcialidad, como actitud normativa de igualdad de trato hacia los incluidos, contrasta con las exigencias de imparcialidad que no presentan,

465 Se trata de una observación de sentido común: sin una identidad no se puede comunicar en sentido estricto. La ausencia de un cierto “cerramiento”, en el sentido de consistencia y cohesión entre los elementos de un sistema, causaría la disgregación antes que la interacción o la comunicación. La analogía entre los sistemas interactivos y el sujeto humano proviene de Ong, W. J., *Interfaces of Word*, Ithaca, Cornell University Press, 1977.

466 Cfr. Clark, I., *Globalization and Fragmentation: International Relations in the Twentieth Century*, Oxford, Oxford University Press, 1997, y Beck, U., *Was ist Globalisierung?*, Frankfurt, Suhrkamp, 1998.

en principio, ningún tipo de “cerramiento”. De esto nos ocuparemos en el último párrafo de esta parte, con relación al problema de la distribución de la ciudadanía.

La reflexión contemporánea ha insistido sobre la problemática de las concepciones imparcialistas, precisamente en relación con las exigencias de las identidades personales.⁴⁶⁷ La reacción al paradigma de la imparcialidad, promovida por el pensamiento feminista pero común al comunitarismo y a la hermenéutica, parte de la conciencia de que un sujeto (también la comunidad) no puede hacer a un lado la propia identidad y la propia posición. La idea de que la imparcialidad proviene del “prescindir” de razones, de datos, de posiciones, tras el *velo de la ignorancia* —o sea, que la imparcialidad se obtiene por abstracción de la propia identidad o removiendo elementos importantes de ella—, o también que existe una “personalidad imparcial”, resulta impracticable.⁴⁶⁸ Todo conocimiento y toda valoración parte de algunos prejuicios, de precomprensiones y de tradiciones. Entonces se comprende cómo la imparcialidad política es siempre “situacional”,⁴⁶⁹ o sea, una forma de objetividad que tiene en cuenta la propia situación en el mundo, los propios valores, los propios criterios y, desde ahí, valora todo lo demás.

Pero si profundizamos en la dinámica de la formación de la identidad política, descubrimos un escenario del que surge una concepción diversa de imparcialidad, referida a la objetividad, que constituye la base para individuar una específica y posible (aunque parcial) imparcialidad política.

⁴⁶⁷ Cfr. Taylor, C., *La ética de la autenticidad*, cit.; Ferrara, A., *Autenticità riflessiva. Il progetto della modernità dopo la svolta linguistica*, Milán, Feltrinelli, 1999; Zolo, D. (ed.), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, cit.

⁴⁶⁸ Cfr. el apartado III de este capítulo.

⁴⁶⁹ Sen, A. K., “Positional Objectivity”, *Philosophy & Public Affairs*, 22, 2, 1993, pp. 126-145. Mientras la “view from nowhere” proviene de la síntesis de diversas opiniones, la objetividad posicional tiene en cuenta la propia situación y desde allí contempla la de los otros.

1. *Identidad personal, identidad cultural e identidad política*

El debate actual sobre la identidad política gira en torno al diverso modo de entender los criterios de adscripción a la comunidad política: de los cánones clásicos, el *ius soli* y el *ius sanguinis*, se ha pasado a dar importancia al elemento étnico y voluntarista en el Estado nacional, hasta la preferencia por el elemento dinámico de la participación política y social. El horizonte para comprender hoy la dimensión política como “solidaridad entre extraños”⁴⁷⁰ es el multiculturalismo.

La última lectura de la contraposición entre concepciones culturales fuertes y concepciones procedimentales débiles de la comunidad se encuentra en el debate entre liberales y comunitaristas. Ambas posiciones hacen difícil la individuación del contenido de la identidad política.⁴⁷¹ Ésta tiene algo de histórico y de cultural —por tanto de involuntario— pero, al mismo tiempo, es un dato dinámico garantizado por procedimientos que exigen una voluntariedad.⁴⁷²

Es sabido que los comunitaristas (sobre esto puede verse la crítica feminista al ideal de imparcialidad reflejada en el primer capítulo) denuncian la inadecuación de una concepción (la liberal) que descuida el vínculo entre el individuo y su contexto, o sea, el papel que las relaciones intersubjetivas desempeñan en la autocomprendión del individuo, así como la naturaleza culturalmente condicionada de los principios políticos. Esta última observación se apoya sobre un primer punto de intersección entre la identidad política y

⁴⁷⁰ Habermas, J., *Solidarietà tra estranei. Interventi su “Fatti e Norme”*, Nápoles, Guerini & Associati, 1997.

⁴⁷¹ Cfr. el debate entre Ch. Taylor y J. Habermas, del primero, *The Politics of Recognition*, cit., del segundo *Kampf um Anerkennung im Demokratischen Rechtsstaat*, Frankfurt, Suhrkamp, 1996, y el volumen Ferrara, A. (ed.), *Comunitarismo e liberalismo*, Roma, Editori Riuniti, 1992.

⁴⁷² Cfr. la distinción entre los aspectos voluntarios e involuntarios en el marco de los elementos de la identidad, en Viola, F., *Identità e comunità. Il senso morale della politica*, cit., pp. 8-12.

la identidad cultural. La propia idea de “patriotismo constitucional”⁴⁷³ sólo puede ser concebida como categoría histórica, al igual que la práctica de los derechos. Sin embargo, el mismo patriotismo constitucional tiene conjuntamente un alcance cultural y transcultural, en el sentido de que, aun teniendo las raíces en un determinado contexto histórico y cultural, los valores que tutela son susceptibles de ser traducidos en culturas diversas.⁴⁷⁴

Estas dos concepciones extremas de la identidad política se fundamentan sobre aspectos irrenunciables. Es cierto que para realizar elecciones significativas hace falta que el sujeto disponga de opciones igualmente significativas, y que éstas provienen generalmente de la cultura. En la óptica liberal, el Estado no tiene derecho a interferir en la evolución del mercado cultural. El cometido de formular propuestas culturales corresponde a la sociedad civil y es precisamente el ejercicio de los derechos de libertad de expresión y de asociación lo que permite la diversidad de opciones. Esta visión valora, obviamente, los ideales de perfección en la sociedad civil, pero no en el Estado. De este modo, se evitan los juicios sobre el bien y la formación de la identidad que, para los liberales, pertenecen a la esfera privada.

La tesis opuesta, aquella que reconoce que sólo dentro de una práctica, de un contexto de significados comunes, es posible un juicio sobre el bien y una orientación de la identidad y que el Estado debe tutelar estos contextos, suscita diversos problemas. Se exige del Estado la tutela de las prácticas culturales. Pero ¿cómo se puede discernir entre las tradiciones? Una posible solución consiste en privilegiar aquellas culturas que han contribuido significativamente al desarrollo de la humanidad, es decir, aquellas culturas que han ofrecido un horizonte de significado a un gran número de seres humanos de caracteres y temperamentos muy diversos por

⁴⁷³ Habermas, J., *Kampf um Anerkennung im Demokratischen Rechtsstaat*, cit.

⁴⁷⁴ Entiendo por traducción una comunicación eficaz que permite ser comprendida.

un largo periodo de tiempo.⁴⁷⁵ Pero ¿no podría una nueva cultura resultar igualmente relevante?

Lo interesante es que la alternativa señalada manifiesta en ambas direcciones una dificultad para comprender el significado de la dimensión política. En el primer caso, la dimensión política se reduce al ejercicio de los derechos políticos y tiende a diluirse en la esfera estatal. La sociedad civil se sitúa como *diversa* de la política y resulta difícil identificar un vínculo entre la dimensión política y la identidad. En el segundo caso, falta una distinción entre el papel del Estado y el papel de la sociedad civil: en el fondo, se excluye el ámbito de la sociedad, porque en la alternativa entre individuo y Estado, todo lo que es social debe convertirse en político. A esta lectura se opone una posición especular, derivada de colocar la dimensión política en la sociedad civil, vaciando de sentido la realidad institucional del Estado que, sin la participación de los ciudadanos, es, una vez más, concebido sólo como burocracia.⁴⁷⁶ La confusión entre instituciones y política, entre Estado y burocracia o entre sociedad política y sociedad civil, son los riesgos en que incurren respectivamente las posiciones antes esbozadas. El Estado, las instituciones, la sociedad política y la sociedad civil son dimensiones distinguibles aunque interconectadas.

Entre dos concepciones extremas —la que basa la identidad política en datos “involuntarios” y la que destaca el carácter “voluntario” de la pertenencia— se abre paso una orientación moderada, una convergencia progresiva hacia lo que se ha denominado la perspectiva del *liberal culturalism*, un planteamiento equidistante del liberalismo nacional y del multiculturalismo comunitarista particularista. La convicción de la superioridad de los derechos individuales significa que el individuo es libre de criticar o rechazar una identidad impuesta; la concepción más abierta (o más débil) de la identidad nacional facilita la integración de nuevos elementos; hace falta una mayor flexibilidad por parte del Estado y de las or-

⁴⁷⁵ Taylor, C., *The Politics of Recognition*, cit.

⁴⁷⁶ Donati, P., *La cittadinanza societaria*, Roma-Bari, Laterza, 1993.

ganizaciones internacionales en el reconocimiento de la identidad de aquellas comunidades políticas que son fruto del ejercicio de un derecho de autodeterminación; se practica una política no agresiva de reconocimiento de las diferencias.⁴⁷⁷

El núcleo filosófico del problema de la identidad personal se encuentra en la alternativa entre sostener que “el yo está antes de los fines que persigue”⁴⁷⁸ o en la concepción del yo encarnado y situado en una serie de prácticas, un yo que no puede distinguirse de sus fines.⁴⁷⁹ No procede profundizar aquí en la discusión; nos limitaremos a destacar algunos aspectos que ayuden a entender el significado de la identidad política.

Es bastante obvio que hay aspectos de la propia identidad que son *dados* (en este sentido se sostiene correctamente que el yo esté situado). Uno de los elementos que no elegimos es el entorno cultural y el entorno social (con sus fines) en los que estamos inmersos, al menos en el momento inicial de la formación de la identidad.⁴⁸⁰

Dentro del entorno cultural aprendemos un estilo de vida, adquirimos un modo de ver las cosas, nos insertamos en una tradición. Ese patrimonio contribuye a construir la memoria individual, una de las dimensiones de la pertenencia, imprescindible para la construcción de la identidad personal. El liberalismo ha corregido, con sus críticas, lo que en el comunitarismo podría parecer impositivo y limitante, reconociendo que el yo es libre de poner en discusión también estos elementos. El mismo reconocimiento de la au-

⁴⁷⁷ Cfr. Kymlicka, W., “Introduction: an Emerging Consensus?”, *Ethical Theory and Moral Practice*, 1, 1998, pp. 143-157.

⁴⁷⁸ Rawls, J., *Teoría de la justicia*, cit., p. 455.

⁴⁷⁹ Cfr. Sandel, M., *Liberalism and The Limits of Justice*, cit., pp. 54-59.

⁴⁸⁰ La identidad cultural representa, en este sentido, algo afín al concepto humboldtiano de formación: un modo de percibir que procede del conocimiento y del sentimiento de la vida espiritual y ética y que se expande sobre la sensibilidad y el carácter. Cfr. Humboldt, W. von, *Gesammelte Schriften*, citado en Gadamer, H. G., *Verdad y método*, cit., pp. 32 y 33.

toridad de los marcos de referencia⁴⁸¹ dentro de los que se realiza la orientación de los sujetos requiere un juicio por parte de los mismos sujetos. En realidad, la protección debida a las prácticas culturales depende del respeto a los seres humanos que en ellas actúan y operan. La ciudadanía como identidad política subraya un aspecto de la identidad particularmente relevante debido a su carácter voluntario: es, o puede ser, el fruto de una elección. La idea de cultura, por otro lado, se remite a la idea de *cultivo* de una realidad vital y, como tal, no se reduce a un aspecto perceptivo. Junto al reconocimiento de la pertenencia, la identidad personal requiere, además, la progresiva individuación de un proyecto que deriva de las decisiones libres con que se construye la personalidad. Ésta es la dimensión proyectiva del ser humano: la identidad personal requiere una respuesta concreta no sólo a la pregunta “¿quién soy yo?”, sino también a la pregunta “¿qué quiero ser?”. Resumir la contraposición entre comunitaristas y liberales en el diverso modo de entender el razonamiento práctico —los primeros como autodescubrimiento, los segundos como juicio—,⁴⁸² olvida el hecho de que el razonamiento práctico *se dirige a la acción*. Justamente se habla de fines que realizar y objetivos que alcanzar, objetivos y fines que se alcanzan a través de acciones. Esta dimensión proyectiva de la identidad se refiere a los compromisos que deben cumplirse y es la más adecuada a la identidad política. Se puede individuar en el pacto constitucional y que tiene como base y contenido el reconocimiento recíproco y la implementación de los derechos.⁴⁸³

En consecuencia, la ciudadanía es una síntesis entre la componente descriptiva y la normativa, entre elementos *dados* pero ratificados por un juicio y elementos elegidos. Ser ciudadano significa

⁴⁸¹ Taylor, C., *Fuentes del yo: la construcción de la identidad moderna*, cit., pp. 34-45.

⁴⁸² Kymlicka, W., *Contemporary Political Philosophy. An Introduction*, cit., cap. 6. En realidad, el autor realiza una simplificación y reconoce que es difícil encontrar quien sostenga esas posiciones extremas, al menos la comunitarista.

⁴⁸³ Cfr. Cerutti, F. (ed.), *Identità e politica*, Roma-Bari, Laterza, 1996, pp. 10-13.

reconocerse como tal en cuanto perteneciente a una comunidad política, comprometerse en el ejercicio y cumplimiento de una serie de derechos y deberes, participar en la elaboración de los fines y en su realización. En definitiva, ser ciudadano significa participar en la construcción de una identidad común.

Puede objetarse —y con razón—, que se trata de una definición de la política muy cercana a la dimensión jurídica y que refleja, sobre todo, la evolución jurídico-política de algunos territorios, contextualmente circunscribibles en el espacio y en el tiempo al ámbito de las modernas Constituciones occidentales. Esta observación puede extenderse también a la reflexión sobre la democracia que desarrollaremos a continuación. En efecto, la dependencia de los modelos culturales vigentes es, en cierto sentido, inevitable y un riesgo evidente. La clave está en no eludir la crítica de los modelos hacia los que se es particularmente favorable y no evitar su confrontación con otros.

2. Comunidad política y multiculturalidad

La idea de ciudadanía como identidad política suscita una cuestión interesante cuando concurren diferencias culturales dentro de una esfera política común. No nos detendremos demasiado sobre este problema —ya hemos afrontado antes el tema del multiculturalismo—, sólo examinaremos algunas de sus implicaciones políticas.

La convivencia entre las culturas es, entre otras cosas, una constante histórica. Entre los tipos de coexistencia pacífica que históricamente se han dado, cabe destacar algunas modalidades interesantes de gestión de las diferencias y de comprensión de la identidad política.⁴⁸⁴ Los imperios multinacionales antiguos —por ejemplo, el romano o el persa— estaban constituidos por comunidades autónomas o semiautónomas, gobernadas por burócratas que no in-

⁴⁸⁴ Sigo el esquema planteado por Walzer, M., *On Toleration*, Nueva Haven-Londres, Yale University Press, 1997, pp. 14-36.

terferían en la vida interna de los Estados, al menos mientras que éstos pagaran los impuestos y mantuvieran la paz. El ordenamiento jurídico, que se configuraba como un orden que agrupaba una pluralidad de sistemas jurídicos,⁴⁸⁵ estaba igualmente distante de los prejuicios y de los intereses de las concretas comunidades. La ciudadanía se confería por la autoridad central, que la reconocía en relación con una pertenencia a la comunidad de origen. Las diferencias culturales se toleraban por el gobierno central pero no podía hablarse de ciudadanía en sentido activo, sino sólo limitadamente a nivel local. La identidad política no existía ni desde el punto de vista de la autodeterminación y la participación, ni desde el punto de vista de la valoración de las diferencias.

En el caso de la integración de los Estados nacionales en una sociedad internacional, constituida por Estados nacionales en relación de respeto recíproco, sometidos a un derecho internacional convencional, el concepto de ciudadanía constituye la única mediación entre los individuos y la comunidad internacional. En este modelo, la tolerancia de las diferencias se debe a la debilidad del sistema, no al reconocimiento de las diferencias culturales. La evolución actual de los sistemas de protección de los derechos humanos y la transformación del concepto de soberanía, apuntan claramente hacia la superación de este modelo de modo paralelo a la transformación que sufre el Estado nacional. Las instituciones políticas supranacionales presentan, además, graves defectos en la participación, elemento esencial de la identidad política.⁴⁸⁶ Dentro

⁴⁸⁵ Con referencia a la noción de pluralismo político, *cfr.* Corsale, M., “Pluralismo giuridico”, voz en *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Turín, Utet, 1983, vol. XXXIII, pp. 1003-1026; *id.*, “Alcuni nodi teorici del modello pluralistico”, *Sociologia del Diritto*, 11, 1, 1994, pp. 15-29 y, en el mismo número de la revista, Facchi, A., “Pluralismo giuridico e società multietnica: proposte per una definizione”, pp. 47-58.

⁴⁸⁶ El famoso *déficit* democrático del que se acusa a las instituciones supranacionales. *Cfr.*, en relación con la Unión Europea, MacCormick, N. (ed.), *Constructing Legal System. “European Union” in Legal Theory*, Dordrecht, Kluwer, 1997, pp. 1-26; y también Zagrebelsky, G. (ed.), *Il federalismo e la democrazia europea*, Roma, NIS, 1994.

de este paradigma se encuentran los Estados nacionales, comunidades raramente homogéneas en origen, pero objeto de un proceso de unificación y asimilación. La formación de los Estados nacionales se configura como una reacción a la desintegración de una población, seguida de la crisis de los vínculos particulares de grupo que produce una progresiva inclusión en el estatus de ciudadano. Nace así la idea de individuos como ciudadanos abstractos. La ciudadanía, atribuida con base en un parámetro territorial, hace abstracción de las diferencias culturales: en orden al reconocimiento de los derechos y deberes, las pertenencias culturales o son irrelevantes o son objeto de asimilación por parte del grupo mayoritario. Este modelo contiene un planteamiento particular respecto a las diferencias: son sometidas a un proceso de homologación,⁴⁸⁷ se valora la participación prescindiendo de las diferencias.

Existe un último modelo, hoy emergente, constituido por las sociedades de inmigración. Los miembros de estas sociedades han dejado sus lugares de origen individualmente o en pequeños grupos y se encuentran con los elementos indígenas. Las raíces histórico-culturales de los miembros (identidad cultural) pueden distinguirse claramente de la identidad política. Los grupos, las comunidades, las familias inmigrantes, pueden tender a reproducir en las nuevas tierras las instituciones, las costumbres, las reglas sociales, de su lugar de origen. No significa esto que cada grupo cultural dé lugar a un ordenamiento jurídico, como tampoco que cada ordenamiento jurídico corresponda a una cultura homogénea en la que

⁴⁸⁷ Una síntesis de este modelo y del precedente es el consociativo, o Estados binacionales o trinacionales. Cuando una de las partes ve que la consociación se convierte en Estado nacional y, por tanto, teme quedar en minoría, la consociación se hunde y el modelo evoluciona hacia el Estado nacional. Cada grupo mantiene la propia identidad cultural, la religión, los propios usos y costumbres, la lengua. La ciudadanía común justifica la ingerencia en materia de derechos individuales y garantiza a los individuos, dentro de la propia comunidad, el derecho a expresar la propia voluntad política. Las diferencias son sustancialmente ignoradas: no son relevantes para la atribución de los derechos. La imparcialidad interna se reconoce a través de los derechos y la ciudadanía es una razón de discriminación hacia el extranjero (*cfr.* Walzer, M., *On Toleration*, cit., pp. 20 y ss.).

esos grupos están integrados. Sin embargo, entre ordenamiento jurídico y tradición cultural hay una estrecha relación porque los grupos portadores de una cultura tienden a estructurar un sistema de expectativas y de reglas que el derecho debe gestionar. No hay duda de que la evolución de las sociedades multiculturales influye sobre el derecho, exigiéndole mayor flexibilidad y apertura a las diferencias. La identidad política resultante de la integración del elemento nativo con el advenedizo, debería ser, al menos en teoría, no sólo respetuosa con las diferencias, sino inclusiva de ellas.

La ciudadanía —en el caso en que sea accesible— supone la integración en otro ordenamiento y debería basarse en una decisión voluntaria y concreta de participación. Los derechos de que gozan los sujetos de una comunidad política son atribuidos en razón de la efectiva participación en la acción política, en sentido amplio, según las reglas de la nueva comunidad y en la medida en que un individuo establece el centro no episódico de su vida en un determinado contexto social y político. La ciudadanía es, entonces, un estatus jurídico que tiene como base un dato social. El desafío de la sociedad multicultural consiste en hacer que la ciudadanía, atribuida en atención a la participación efectiva, no olvide las diferencias culturales sino que las incluya, es decir, que las diferencias se conviertan en el contenido de la identidad política.

En relación con su composición, el modelo que acabamos de describir muestra que la conexión entre identidad política y pertenencia natural e histórica a un pueblo no es absolutamente necesaria, como sugerían las teorías románticas del pueblo-nación, que también sostienen la idea de que está justificada la parcialidad hacia el exterior. Si es cierto que el estado nacional ha ofrecido una respuesta a la desintegración de las sociedades premodernas, es también cierto que el nacionalismo, a pesar de su papel catalizador, “no es parte constitutiva de un proceso democrático autosuficiente”.⁴⁸⁸ La simbiosis de nacionalismo y republicanismo ha sido, pues, una “constelación tem-

⁴⁸⁸ Habermas, J., “Nazione, Stato di diritto, democrazia”, en Cerutti, F. (ed.), *Identità e politica*, cit., p. 190.

poral”⁴⁸⁹ destinada a superarse. Respecto a la coincidencia de un substrato étnico y cultural, la participación democrática, en sentido amplio, se ofrece como respuesta al problema del contenido proyectivo de la identidad política.

El vínculo entre soberanía popular y democracia nacional ha sido expresión de una idea fundamental: uno se convierte en ciudadano en la medida en que se reconoce como parte de una asociación de libres e iguales; sin embargo, “no es necesario el consenso de fondo como premisa asegurada a través de la homogeneidad cultural, porque la formación de la opinión y de la voluntad estructurada democráticamente hace posible un acuerdo racional normativo también entre extraños”.⁴⁹⁰ Las diferencias culturales, pues, enriquecen mucho este panorama.

No basta, sin embargo, con una coincidencia puramente casual en los intereses sociales para garantizar la solidaridad entre ciudadanos que son extraños con relación a sus orígenes y tradiciones culturales. Tampoco es suficiente la negociación de los intereses sobre la base de la fuerza contractual de las partes. “En lugar del modelo del contrato entre actores del mercado, derivado del derecho privado, se abre paso aquí la praxis de la discusión entre participantes en la comunicación que quieren alcanzar decisiones razonablemente motivadas”.⁴⁹¹

La formación de la voluntad política, pues, no es sólo resultado de compromisos o negociaciones, sino la convergencia razonable sobre intereses generales, alcanzados a la luz de un debate público. La deliberación política no es sólo el mecanismo epistemológico a través del cual formular y decidir un determinado objetivo y los medios para alcanzarlo,⁴⁹² sino que implica una participación capaz de dialogar con identidades diversas de la propia. De este modo, la dimensión política puede llegar a generar una idea propia de

⁴⁸⁹ *Idem*.

⁴⁹⁰ *Ibidem*, p. 195.

⁴⁹¹ *Ibidem*, p. 196.

⁴⁹² En este sentido, Hurley, S. L., *Natural Reasons. Personality and Polity*, Oxford, Oxford University Press, 1989, pp. 203-224.

imparcialidad, en la medida en que se constata en qué consiste y cómo se articula una dinámica dialógica de participación.

El reconocimiento de los derechos es seguramente la base sobre la que se construye la formación discursiva de la opinión y de la voluntad política. Pero la función de la formación discursiva de la voluntad no puede ser una vía para “de-solidarizar” las interpretaciones, ni tampoco la función del derecho puede ser la de neutralizar normativamente las diferencias, a no ser que volvamos a la idea de neutralidad como negación de las diferencias.⁴⁹³ Esto resultaría contrario a la propia dinámica del pluralismo, que impone el intercambio de razones, tanto más cuanto más discordantes sean. Habíamos señalado ya, a propósito de la objetividad de las teorías éticas, que, desde el punto de vista discursivo, la condivisión (provisional) de una razón —pensemos en un derecho— es un punto de partida para la confrontación de lo que no se condivide y no el punto de llegada de la actividad comunicativa.

Por otra parte, la formación discursiva de la voluntad podría producirse en sede social y no política. En contra de liberales y comunitaristas, se ha sostenido que el lugar más adecuado para la formación discursiva de la voluntad son los grupos intermedios.⁴⁹⁴ Lo que está en juego aquí, una vez más, es la relación entre lo social y lo político. Partiendo del lenguaje común, es lógico que deban conservarse ambos términos, sin excluir ninguno y sin privarlos de significados específicos. La dimensión social se articula como dimensión política cuando se refiere a la ciudadanía que se autobliga en el derecho y se autodetermina en relación a la consecución de un fin. La dimensión política, por otra parte, no puede prescindir de la interacción social, donde se generan y verifican las instancias que luego son acogidas en ella.

⁴⁹³ Es una conclusión paradójica de la teoría de Habermas, que parecía valorar la co-originalidad de los derechos y de la soberanía y la dimensión activa de la participación (*cfr.* Habermas, J., *Factualidad y validez*, cit., pp. 365-374).

⁴⁹⁴ *Cfr.* Kymlicka, W., *Contemporary Political Philosophy. An Introduction*, cit., cap. 6.

3. *Democracia e identidad política*

Toda descripción de la política que quiera ser completa debe incluir una referencia a tres elementos de base: la identidad, el poder y la dirección de la acción. El concepto de política centrado sobre la identidad excluye, por supuesto, la eventual reducción de la política a las otras dos dimensiones, es decir, al ejercicio del poder y/o a la tarea de dirigir la acción común, históricamente incluidas en la actividad del Estado.

La relevancia de la identidad común y sus repercusiones sobre las identidades individuales permite comprender que la participación activa de todos en la formación de la voluntad política, posibilitada por el sistema democrático, se ha convertido en un punto irrenunciable. La participación activa en el proceso de formación de la voluntad política garantiza, en efecto, la presencia de intereses y posiciones plurales así como el protagonismo de todos y cada uno en el resultado. El primado del sistema democrático no hay que atribuirlo solamente a su capacidad de producir decisiones —quizá otros sistemas serían más simples y eficaces— sino al valor de la igualdad y del respeto de las individualidades que lo sostienen.⁴⁹⁵

El proceso democrático, entendido como actividad central de la dimensión política, constituye una de las formas institucionales de discusión y confrontación entre posiciones diversas, en las cuales los participantes deben justificar frente a los otros las propias posiciones: se trata, pues, de una de las sedes institucionales de la justificación.⁴⁹⁶ Es cierto que la democracia como mecanismo de for-

⁴⁹⁵ Cfr. Copp, D. et al. (eds.), *The Idea of Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993. La defensa de la democracia a partir de los valores que la sustentan y no su eventual capacidad de resolución de problemas, desde el punto de vista procedural, permite evitar la objeción, poco antes constatada en el texto: puesto que se trata de dar cuerpo a los valores, es inconcebible que se puedan dar modelos diversos de los que conocemos.

⁴⁹⁶ Nino, C. S., *The Constitution of Deliberative Democracy*, Nueva Haven-Londres, Yale University Press, 1996, p. 121. “The deliberative conception of democracy is organized around an ideal of political justification” (Cohen, J.,

mación de la voluntad política tiene, generalmente, un objeto preciso: no se refiere a cuestiones de principios morales personales, ni a cuestiones morales generales, sino a la determinación de lo que podemos llamar “políticas”, o sea, decisiones de preferencia o de subordinación de intereses. No obstante, en sentido amplio, el intercambio democrático —partidario y comunicativo— constituye el trasfondo para la generación de las identidades.

Obviamente, la confrontación sobre intereses es distinta de la confrontación entre identidades: se trata de puntos de vista diversos, al igual que la confrontación de identidades es distinta de la confrontación entre las morales.⁴⁹⁷ Hay que distinguir estos tres niveles —identidades, intereses, morales—. No es cierto que los intereses pertenezcan a la esfera privada y la identidad a la esfera pública,⁴⁹⁸ como lo demuestra el mismo hecho de que los intereses estén sometidos a verificación intersubjetiva, lo que los convierte, de algún modo, en objeto de *public domain*. Podríamos pensar, pues, que la diferencia principal entre los intereses y las identidades radica en que los primeros son susceptibles de negociación mientras las identidades no lo son, sino que reclaman un reconoci-

“Procedure and Substance in Deliberative Democracy”, en Bohman, J. y Rehg, W. (eds.), *Deliberative Democracy. Essays on Reason and Politics*, Cambridge Mass., The Mit Press, 1999, p. 412).

⁴⁹⁷ La inadecuada atención al problema de la identidad es la razón por la que Habermas apuesta por la solución que hemos criticado en la nota 493. Desde su óptica, la política no tiene una estructura independiente de la moral, en el sentido de que coincide perfectamente con la dimensión de la universalización, en la búsqueda de una solución unitaria que disuelva las diferencias, a pesar de la naturaleza discursiva del proceso. La misma confusión entre política y moral está presente en la reflexión filosófico-política anglosajona contemporánea; pero, en este caso, no por la búsqueda de una solución universal, sino por la insistencia sobre la dimensión institucional de la moral (moralidad positiva) que, en última instancia, sólo puede coincidir con la política.

⁴⁹⁸ Cfr. Zamagni, S., *Migrazioni, multiculturalità e politiche dell'identità, cit.*, p. 231. De la problemática “convencional” entre lo privado y lo público ya hemos hablado retomando la crítica del pensamiento feminista.

miento (de modo paralelo a los derechos).⁴⁹⁹ Seguramente la confrontación sobre las identidades —que debe verificarse según reglas democráticas— ha de desarrollarse sobre la base de una argumentación que sea, de algún modo, imparcial, y no tanto sobre la base de mecanismos racionales estratégicamente convincentes. Sin embargo, la división neta entre intereses e identidades no es tan fácil de realizar: la fuerza de los intereses deriva de su vínculo con las identidades y el tratamiento diverso de los intereses puede tener importantes repercusiones sobre las identidades.⁵⁰⁰ Debemos reconocer, entonces, que el proceso democrático abarca contemporáneamente intereses e identidades.

Como sabemos, el modelo democrático presenta diversas concepciones, distinguibles en función de sus principales características y de su método.⁵⁰¹ La democracia deliberativa o dialógica está fundada sobre la argumentación y el diálogo y su cualidad principal es la capacidad de transformar las preferencias a partir de su confrontación.⁵⁰² Según el modelo poliárquico, en cambio, el problema de la democracia es el equilibrio de las fuerzas y el autogobierno frente una pluralidad de grupos de poder.⁵⁰³ La democracia considerada como competencia entre grupos y dirigida a recoger la

⁴⁹⁹ *Idem*. En este sentido se destaca el carácter jurídico del problema de la identidad.

⁵⁰⁰ Puede verse, por ejemplo, el artículo de Engelhardt, H. T., “Al di là della giustizia e dell’equità: ripensare i sistemi sanitari”, *Biblioteca della Libertà*, 155, 35, 2000, pp. 3-15. Engelhardt muestra acertadamente cómo las concepciones morales tienen proyecciones concretas sobre las diversas políticas sanitarias. No compartimos, sin embargo, la solución “práctica” que propone.

⁵⁰¹ Para una clasificación mucho más compleja y articulada, *cfr.* Nino, C. S., *The Constitution of Deliberative Democracy*, *cit.*, cap. 4. Una defensa de la democracia, en función de los valores que protege, se encuentra en Nelson, W. N., *On Justifying Democracy*, Londres, Routledge & Kegan Paul, 1980.

⁵⁰² *Cfr.* Nino, C. S., *The Constitution of Deliberative Democracy*, *cit.*; Habermas, J., *Facticidad y validez*, *cit.*; también Petev, V. y La Torre, M. (eds.), “Law and Deliberative Politics”, *Ratio Juris*, 14, 2001, pp. 345-454.

⁵⁰³ *Cfr.* Dahl, R., *Dilemmas of Pluralist Democracy*, Nueva York-Londres, Yale University Press, 1982.

mayor cantidad de votos resultaría, por principio, independiente de la capacidad de interacción comunicativa.⁵⁰⁴

La imparcialidad, obviamente, resulta valorada de manera completa en la primera de estas concepciones —la democracia deliberativa— debido a su énfasis en dos de los aspectos del significado de la imparcialidad que venimos considerando. Como en el resto de concepciones de la democracia, también en la deliberativa está presente el principio de imparcialidad (típico de la justicia distributiva) ya que la democracia tiene como presupuesto la igualdad en la consideración de las partes (y éste, como hemos señalado muchas veces, es el aspecto más débil de la imparcialidad en el ámbito político). Pero el carácter deliberativo introduce también la idea de imparcialidad como objetividad, en el sentido de que la deliberación se proyecta sobre la búsqueda, el intercambio y la confrontación “de las razones”, mientras en los otros modelos se impone el equilibrio de poder contractual. No pretendemos, obviamente, plantear aquí un nuevo modelo de democracia, ni examinar sus dinámicas en profundidad. Nos interesa sólo destacar que la política se articula según el modelo de una razón práctica intersubjetiva que se expresa en la deliberación y en la dirección de la acción. Por tanto, a ella pertenece, en sentido propio, aunque limitado, la imparcialidad. En última instancia, el motivo de esto es la valoración de un aspecto crucial de la dimensión política: la posibilidad de una comunicación entre las identidades.

La sola participación en la discusión actúa ya como diferenciador entre pretensiones egoístas y no egoístas, porque en la deliberación no se aceptan pretensiones que no puedan ser, de algún modo, generalizadas, ni aquellas que son afirmaciones exclusivas de las propias necesidades, tampoco las que son claramente contrarias al sentido común. Y, sin embargo, lo que en su forma original nace como interés parcial puede transformarse en una auténtica propuesta para la decisión común. Este fenómeno se verifica bajo el

⁵⁰⁴ Schumpeter, J. A., *Capitalism, Socialism and Democracy*, Londres, Allen & Unwind., 1943.

impulso de la necesidad de encontrar un soporte (a nivel de votos, por ejemplo) en los otros, o a causa de la fuerza civilizadora de la hipocresía,⁵⁰⁵ una suerte de “pudor” que se resiste a intentar abiertamente un consenso sobre lo que resulta evidentemente parcial. En todo caso, la transformación de las opciones hace que, al menos en algún caso, las propuestas basadas sobre intereses personales lleguen a la sede deliberativa, pero siempre cribadas desde un punto de vista imparcial.⁵⁰⁶ Es correcto pensar, pues, que las propuestas con las que se participa en el proceso democrático son ya elaboraciones del bien común o hipótesis de resolución de problemas comunes, es decir, visiones imparciales.⁵⁰⁷ La posibilidad de modificar las preferencias, que es la cualidad principal de la democracia deliberativa, muestra una cierta sinceridad de la comunicación —una objetividad—, al menos, como escucha y conocimiento de los intereses ajenos.⁵⁰⁸

La “verdad” conquistada a través de la deliberación lleva el signo de la procedimentalidad, pero incluye también elementos de objetividad.⁵⁰⁹ Se excluyen dos aspectos: que el resultado de la deliberación democrática sea únicamente fruto del consenso (vs. Habermas) y que pueda ser fruto de la reflexión de un solo individuo (vs. Rawls).⁵¹⁰ La democracia deliberativa excluye el método monológico porque consiste, precisamente, en un discurso; pero limi-

⁵⁰⁵ Elster, J., *Argomentare e negoziare*, cit.

⁵⁰⁶ Nino, C. S., *The Constitution of Deliberative Democracy*, cit., pp. 122-125. Para Nino “the assumption of the moral point of view —the assumption of impartiality— requires putting ourselves in the place, or ‘into the shoes’, of fellow human beings” (p. 125).

⁵⁰⁷ Cf. Waldron, J., “Deliberation, Disagreement, and Voting”, en Hongju Koh, H. y Slye, R. C. (eds.), *Deliberative Democracy and Human Rights*, Nueva Haven-Londres, Yale University Press, 1999, pp. 210-226.

⁵⁰⁸ Nino, C. S., *The Constitution of Deliberative Democracy*, cit., p. 120.

⁵⁰⁹ Como es sabido, Nino sostiene el valor epistémico de la democracia deliberativa y del principio de las mayorías que cierra la deliberación, aunque con determinadas condiciones (cfr. *ibidem*, pp. 137-141).

⁵¹⁰ Sigo en este punto a Nino, C. S., *The Constitution of Deliberative Democracy*, cit., pp. 112 y 113, pero en continuidad con las críticas del pensamiento feminista, que ya hemos desarrollado.

ta también el carácter exclusivamente intersubjetivo del conocimiento. Aunque la intersubjetividad como método es con seguridad más fiable que la objetividad de uno solo, paradójica, pero significativamente, un solo individuo podría alcanzar la verdad y un consenso unánime podría ser erróneo.⁵¹¹ Es la razón por la que se valora la contribución de cada individuo aun cuando se realiza bajo condiciones de control por parte de los otros. Ya hemos insistido suficientemente sobre el hecho de que el intersubjetivo puede ser el mejor método que tengamos para alcanzar la verdad, no obstante, aunque pueda ser epistemológicamente prioritario no por ello es infalible. De aquí la necesidad de que el control intersubjetivo se realice sobre la base de las razones. Dentro de los sistemas constitucionales tal dinámica explica también el control jurisdiccional sobre las decisiones de la mayoría.⁵¹²

A pesar del diverso modo de entender la democracia deliberativa, todos sus partidarios concuerdan en sostener que ella atañe a las decisiones que se toman en función de los argumentos ofrecidos por los participantes, vinculados a los valores de racionalidad e imparcialidad.⁵¹³ La democracia deliberativa reposa sobre “razones”, en el sentido de que procede mediante argumentos y se funda sobre argumentos. Los participantes, incluso movidos por intereses personales, están obligados a argumentar en términos de intereses públicos o de derechos que, por su universalidad, son argumentos propiamente imparciales.

4. *Legitimidad e imparcialidad*

Considerar la ciudadanía —la identidad política— como esencial para la identidad personal es concentrar el núcleo de la identi-

⁵¹¹ *Ibidem*, p. 116. Cfr., también, Nozick, R., *Invariances. The Structure of the Objective World*, cit., p. 283.

⁵¹² Alexy, R., *Theorie der Grundrechte*, Frankfurt, Suhrkamp-Verlag, 1996, cap. 9.

⁵¹³ Elster, J., “Introduction”, en *id.* (ed.), *Deliberative Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998, p. 8. Ver todo el volumen; en particular, los artículos de Cohen y Gargarella.

dad política en la participación activa y voluntaria del sujeto en la deliberación de la comunidad política, alejándola de elementos involuntarios como la cultura o la pertenencia étnica; significa atribuir un papel crucial a la idea de que existe legitimación política sólo en presencia de un criterio democrático. Del modo de concebir la identidad política y sus dinámicas surgen diversas consecuencias. Una de éstas es la revisión de los criterios de legitimidad del poder.⁵¹⁴

La afirmación democrática de la ciudadanía —como ya hemos escrito— incluye una pluralidad de dimensiones comunicativas y argumentativas que evitan reducirla a una mera expresión de voluntad a través del voto. En general —excepto casos patológicos y, por ello, excepcionales— se vota a partir de la consideración de los argumentos alegados por las partes y después de haber sido persuadidos en un sentido o en otro. El voto no significa cerrar la deliberación con un acto de voluntad.

Como no es reductible al voto, el procedimiento democrático tampoco es reductible a la dinámica mayoría-minoría. La eventual decisión de una votación puede ser para la minoría una imposición que no se diferencia mucho de la de un dictador. Lo que realmente distingue una democracia no es el procedimiento del voto sino el proceso de intercambio y confrontación previa, la posibilidad de presentar todas las posiciones y la igual consideración y respeto con que ellas son acogidas. El voto consiste en tomar posición respecto a las alternativas presentadas en la deliberación, que de otro modo podría continuar hasta el infinito.⁵¹⁵

⁵¹⁴ La legitimación consiste en el proceso de conferir legitimidad, por tanto, se configura como un hecho. La legitimidad es también una cuestión *de jure*. El problema de qué es lo que hace legítimo a un gobierno, un poder o un sujeto depositario de autoridad, plantea conjuntamente una cuestión *de jure* y una cuestión *de facto*. Legitimidad *de jure* y legitimidad *de facto* tienen que converger. No basta que un poder esté legitimado en su fuente por criterios válidos de autoridad, es necesario que se ejerza bajo estándares de actuación correctos (Castignone, S., “Legitimità, legittimità, legittimazione”, *Sociologia del Diritto*, 4, 1, 1977, pp. 19-38).

⁵¹⁵ Sobre este tema, *cfr.* Bobbio, N. et al., *Democrazia, maggioranza e minoranze*, Bolonia, Il Mulino, 1981.

Ciertamente, la legitimación democrática no es la única forma de legitimación, pero es la forma óptima de legitimación *política* si consideramos que el poder político es el poder entre libres e iguales. No obstante, no se puede reducir la cuestión democrática a la del “sujeto” del poder (el *demos*) porque, precisamente, en el sujeto de la decisión podrán distinguirse a menudo la mayoría y la minoría. Ambas forman parte del sujeto del poder democrático, pero la minoría exige protección y la mayoría, aun habiendo obtenido la razón, debe someterse a la dialéctica gobernantes-gobernados.⁵¹⁶ En definitiva, la legitimación atañe al *ejercicio* del poder y al fundamento de ese ejercicio, no sólo a su existencia. El problema de la legitimidad, pues, no se reduce al problema de los criterios de autoridad, es decir, no se concentra únicamente en el momento genético de la formación de la voluntad colectiva.

La doble dimensión de la imparcialidad ilumina nuevamente el problema. La instancia democrática se relaciona con la imparcialidad porque ésta se refiere, a su vez, a la totalidad de los individuos (las partes) pertenecientes a una comunidad política. El vínculo con la deliberación conecta el procedimiento de elección y de decisión con la dinámica de las razones. En este sentido, también la ley es la conclusión de una argumentación que finaliza un razonamiento. Éste es uno de los ámbitos en los que se transparenta el nexo entre el contexto de la génesis de una posición y el de su justificación.⁵¹⁷

Para concluir y enlazar el tema con la experiencia jurídica cabe afirmar lo siguiente: la formación de la voluntad colectiva, tanto más si se trata del ejercicio del Poder Legislativo, jerárquicamente prioritario en cuanto que “derecho político” (derecho de una comunidad política), requiere, obviamente, de una legitimación democrática. Donde la identidad política se expresa en forma de democracia deliberativa y según un proyecto político fundamental se

⁵¹⁶ Cfr. Corso, G., “Legalità e legittimità”, *Per la Filosofia*, 27, 1993, pp. 6-13.

⁵¹⁷ Véase el apartado IV, punto 3, “Imparcialidad en la justificación y la argumentación”, del primer capítulo.

requieren también razones. Éstas constituyen parámetros de juicio, criterios en un cierto sentido independientes del propio procedimiento democrático. Esta afirmación justifica también la existencia de un sujeto que juzga sobre la legitimidad del Poder Legislativo (democrático): el poder jurisdiccional, sea como juez de las leyes o juez de la aplicación de las leyes.⁵¹⁸

La instancia jurisdiccional, a su vez, resulta democráticamente legitimada a través de la sumisión del juez a la ley y mediante la predesignación por ley del juez natural. Además de la legitimación democrática *a priori*, establecida por la legalidad, el poder jurisdiccional necesita otros criterios para elaborar sus decisiones y acertar proporcionalidad de resultados. Desde la óptica del Poder Judicial —en cuanto institución jurisdiccional nacional—⁵¹⁹ es importante sobre todo la justificación con base en razones (jurídicas). Tal será el tema de nuestro último capítulo.

III. IDENTIDAD PERSONAL E IMPARCIALIDAD

Muchas veces se ha dicho que el trasfondo del que emerge la imparcialidad como valor dominante está caracterizado por el imperativo de “tomar en serio” el pluralismo. Mientras que la confrontación y el acuerdo sobre la justicia se consideran obligatorios,

⁵¹⁸ No es posible afrontar aquí el problema de la relación entre democracia y control jurisdiccional de las leyes que, en todo caso, no afecta a la legitimidad de la existencia de ese control —ya que donde existe y opera está establecido por las Constituciones—, sino a su alcance. *Cfr.* Kelsen, H., “La garantie juridictionnelle de la Constitution (La Justice Constitutionnelle)”, *Revue de Droit Public et Science Politique*, 35, 1928, pp. 197-256; Capelletti, M., *Judicial Review in the Contemporary World*, Indianápolis, Bobbs-Merrill, 1971; Freeman, S., “Constitutional Democracy and the Legitimacy of Judicial Review”, *Law and Philosophy*, 9, 1990, pp. 327-370.

⁵¹⁹ Con mayor razón esto debería valer para las instancias jurisdiccionales, que no siempre tienen un claro tratamiento legislativo (*cfr.* Held, D., *Democracy and the Global Order. From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, Cambridge, Polity Press, 1996, sobre todo, “Cosmopolitan Democracy”, pp. 219-286).

debido a la igualdad de los sujetos, el resto de contenidos —concepción del bien o especificidad cultural— suelen considerarse irrelevantes para la comunidad política, en algún caso incluso arriesgados. Esto se corresponde con una precisa distinción entre lo privado y lo público: la identidad y la concepción del bien son susceptibles de “privatización”, mientras que los principios de justicia son una cuestión pública. De ahí que la posibilidad de llegar a un acuerdo sobre la justicia, que permita un cierto orden social, exige un precio a pagar: prescindir de las identidades en el ámbito público.

Es evidente que la concepción del bien constituye un elemento fundamental de la identidad, como también que la identidad personal tiene indudable relevancia en la comunidad política. De hecho, la importancia de la dimensión identitaria viene a destacar la relación entre comunidad política y concepción del bien, provocando el espesamiento de la dimensión política. El éxito del modelo liberal depende del grado de compatibilidad total de las instituciones con los diversos planes de vida de los individuos, compatibilidad que se alcanza mediante la exclusión de las diferencias que son confinadas en el ámbito privado. Se prefigura, pues, la idea de una concepción débil de la política.⁵²⁰

1. Primado del individuo y concepción débil de la política

La supremacía del individuo ha provocado una tensión, de difícil solución, entre dos intuiciones contrapuestas y centrales en nuestro tema: por un lado, la que se dirige a salvar la dimensión identitaria (personal o de grupo) en la vida política, justificando la legitimidad de exigencias diferenciadas; y, por otro lado, la que considera justificado solamente lo que resulta del prestar igual atención a los intereses de todos. En otras palabras, la tensión entre

⁵²⁰ Esto resulta evidente en la posición de J. Rawls, tanto en su obra, *Teoría de la justicia*, cit., p. 456, como en la posterior, *Liberalismo político*, cit., p. 30. También en relación con el multiculturalismo, en una elaboración más reciente, puede consultarse, Barry, B., *Culture and Equality*, cit., pp. 19-62.

una razonable *parcialidad* en la realización del propio yo (el del individuo y el del “nosotros” de la identidad colectiva) y la *imparcialidad* indispensable en el ámbito público. El hecho es que el modelo constituido por la relación entre individuos e institución pública, caracterizado por la tendencia a la mínima interferencia de la segunda sobre los primeros, resulta insuficiente para explicar la dinámica real de las relaciones políticas. Lo que está en juego en la dimensión política es algo más que la “gestión” de las relaciones entre muchos: en última instancia, la dimensión política incide sobre la identidad personal y sobre la de los grupos en los que los individuos se reconocen.

La justificación de la comunidad tiene mucho que ver con la justificación de la exigencia legítima de las identidades personales y colectivas. Las identidades, en efecto, no son autorreferenciales (no se dan aisladamente) sino que reclaman un verdadero reconocimiento. Existe una profunda vinculación entre identidad y reconocimiento, no sólo en una óptica subjetiva —en el sentido en que los individuos buscan habitualmente identificarse con un grupo— sino también en una dimensión objetiva: la identidad existe donde se produce un reconocimiento por parte de otros.

La tesis es que nuestra identidad se plasma, en parte, por el reconocimiento o por la falta de reconocimiento, a veces, incluso por un desconocimiento por parte de otras personas; por ello, un individuo o un grupo pueden sufrir un daño real, una real distorsión, si las personas o la sociedad que lo circundan le reenvían, como un espejo, una imagen de sí que lo limita, disminuye o humilla.⁵²¹ No basta ser portador de un proyecto de autorrealización: se requiere de los otros, si no un aprecio efectivo, sí al menos la toma en consideración del proyecto identitario, de modo que no haya dudas de que ningún sujeto es capaz de auto-constituirse, sino que tiene necesidad de los otros.

⁵²¹ Taylor, C., *The Politics of Recognition*, cit.

El contexto natural del reconocimiento es la comunidad política.⁵²² Éste es el lugar en el que se discierne la propia identidad y al mismo tiempo se reconoce la de los otros. La cuestión de la identidad, hoy profundamente relevante, transmite a la comunidad política un carácter vital, haciendo problemática la separación entre lo público y lo privado. Como ya dijimos, a propósito de las críticas que el pensamiento feminista dirige al paradigma de la imparcialidad, esa separación es ya el fruto de una deliberación. La neutralidad política es, entonces, la que intenta sustentarse inútilmente sobre ella.

Los intentos de negar relevancia a la dimensión comunitaria de la política y a su vinculación con la identidad —las identidades se generaríaan fuera del ámbito político para luego desarrollarse dentro de él— suscitan muchos problemas. Por un lado, la contraposición entre comunidad política y sociedad civil desplaza la dimensión comunitaria hacia la sociedad civil, reservando la esfera política como lugar de la gestión de conflictos de intereses. Por otra parte, la composición multicultural de la comunidad política invita a desplazar la relevancia de lo cultural hacia las culturas y las comunidades “sectoriales”, renunciando a cualquier tipo de dimensión común, con el fin de aligerar al máximo el peso de la comunidad política. También el pluralismo moral implica compatibilizar proyectos políticos con opciones morales diversas, hasta el punto de que la imparcialidad —muchas veces entendida como neutralidad— es considerada el planteamiento moral básico de una comunidad política abierta a todos los individuos sin ninguna exclusión.

Parece conveniente, pues, intentar dar contenido a la justicia sobre la base de la exclusión del *bien*, ya que éste se concibe como un elemento de división. Más concretamente, se trata de reconocer la supremacía de la libertad y de la autonomía moral: un plantea-

⁵²² En cierto sentido, podemos decir que esto pertenece a una de las dimensiones de la justicia distributiva, que se ocupa también de la distribución de “honores”. El reconocimiento es una suerte de honor conferido a la identidad (*cfr.* Vio-
la, F., *Etica e metaetica dei diritti umani*, *cit.*, pp. 1-13).

miento que se pone en peligro con la afirmación de cualquier forma de *objetivismo*, incluso en su acepción mínima de “referencia extrínseca del juicio”.⁵²³

La consecuencia de estas premisas —primado de lo justo sobre lo bueno como núcleo de las teorías de la justicia—, contrariamente a cuanto puedan pensar sus defensores, no lleva a una simplificación de los problemas de la justicia política sino a una mayor complicación. El objetivo que pretendemos ahora es retomar conjuntamente ciertas observaciones ya hechas sobre el paradigma de la política (inspirado en ese primado de lo justo sobre lo bueno), para evidenciar algunas de sus suposiciones y consecuencias. Nos interesa responder a la cuestión de si el paradigma de la justicia política, basada en la prioridad de lo justo sobre lo bueno, es realmente compatible con *todo* proyecto de identidad personal y con el valor reconocido a la identidad personal, o bien, requiere de un modelo a medida.

El objetivo no es hacer aún más densa la dimensión política, frustrando todo intento de hacerla de algún modo funcional —no hay duda de que esa ha sido la ventaja del modelo liberal y procedimental— sino de explicitar presupuestos habitualmente implícitos. Del resto, ya hemos insistido suficientemente sobre su relevancia política para la identidad y la necesidad de no olvidarlo por razones de eficiencia.

2. *La identidad light del liberalismo*

Para comprender la idea de identidad personal, propia del paradigma que examinamos, vamos a examinar el modelo rawlsiano. Rawls, en homenaje a la racionalidad deliberativa, sugiere una idea de identidad personal según la cual el yo es anterior a sus fines:⁵²⁴ se trata de un yo caracterizado por la facultad de elegir los

⁵²³ La necesidad de trascender el propio punto de vista subjetivo para una mejor comprensión de la realidad ha sido acertadamente destacado por Nagel, T., *Una mirada de ningún lugar*, cit., aunque trascender no significa “prescindir de”.

⁵²⁴ Rawls, J., *Teoría de la justicia*, cit., p. 456.

propios fines entre diversas posibilidades. El vínculo entre el yo y sus fines es, pues, contingente y accidental. El yo distinto de sus fines sería un yo *unencumbered*⁵²⁵ y, en cuanto no comprometido, un yo *light* compatible con todo tipo de proyecto concreto de identidad personal; en definitiva, un yo imparcial. El yo capaz de distanciarse de los propios fines, de la propia dotación, de la propia posición, es el más adecuado para situarse en la posición originaria, para elegir detrás del velo de la ignorancia. La imparcialidad —en línea con la tradición kantiana— debe ejercitarse principalmente respecto a los posibles fines. La idea de imparcialidad se refiere directamente a la libertad: consiste, en efecto, en una elección radical, independiente de todo horizonte de valor o de tradición.⁵²⁶

Así pues, la posición originaria resulta el mejor contexto en el que cualquier identidad personal puede ser elegida y define las óptimas *background conditions* en el que tales fines pueden formarse. El yo *light* es, por supuesto, el que presumiblemente está mejor dispuesto para “cambiar de sitio” y, por ello, de ser imparcial, en el sentido de no dejarse arrastrar por intereses particulares y elegir de modo radical y sin prejuicios. No es sólo Rawls el que lo plantea, sino también otras versiones del mismo modelo, por ejemplo, la concepción scanloniana de la posición originaria como “acuerdo informado”,⁵²⁷ destacan ese mismo esquema. Un juicio es relevante cuando es imparcial, entendiendo por imparcialidad la característica que consiste en juzgar independientemente de quién se es.⁵²⁸

Querría dejar aparte la cuestión de la licitud o la necesidad de los intereses personales de las partes y la eventual capacidad del

⁵²⁵ Kymlicka, W., *Contemporary Political Philosophy. An Introduction*, cit., p. 207.

⁵²⁶ Cfr. Schumacher, B., “Anthropological Presuppositions of a Well-Ordered Rawlsian Society”, en Banús, E. y Llano, A. (eds.), *Razón práctica y multiculturalismo*, Pamplona, Newbook Ediciones, 1999, p. 287.

⁵²⁷ Scanlon, T. M., *Contractualism and Utilitarianism*, cit., p. 111.

⁵²⁸ *Ibidem*, p. 120.

sujeto de dejarlas aparte, para notar que la insistencia sobre la separación entre el yo y sus fines —su particular dotación biológica y caracterológica, sus proyectos— confirma la presunción de que el yo es previo a todo proyecto identitario.⁵²⁹ Esto concuerda bien con la convicción de que la libertad debe librarse del carácter “dado” de la identidad, en su intento de afirmarse como fundada sólo sobre sí misma.

Como sabemos, la crítica “comunitarista” dirigida hacia este concepto de identidad contiene dos tesis: por un lado, un yo que precede a sus fines está vacío e indeterminado y, por otro, esa perspectiva olvida la inserción de los individuos en las prácticas sociales.⁵³⁰ La aceptación parcial de estas críticas —dada la incidencia de la dimensión política sobre la identidad personal— induce a Rawls a modificar parcialmente su posición. Distingue, entonces, al sujeto en cuanto privado y al sujeto en cuanto capaz de una razón pública.⁵³¹ Este desdoblamiento del sujeto en privado y público, más que resolver la dificultad, simplemente la desplaza. En efecto, al sujeto, en cuanto privado, estaría influenciado por tradiciones y valores; en cuanto público, se encontraría desencarnado, sería como algo etéreo y evanescente. Se obtiene entonces la idea, no ya de un yo *light*, sino de un yo descomponible o esquizofrénico dependiendo de la dimensión en la que se sitúa. El problema de la identidad se distorsiona debido a las dificultades para encontrar una continuidad entre estas dos dimensiones.

Los liberales consideran que la objeción de los comunitaristas está desenfocada porque ellos no plantean un sujeto carente de vínculos: su idea de que el sujeto pueda percibirse como distinto de sus fines radica en aceptar que no existe ningún fin u objetivo que no pueda ser revisado por éste, ya que lo que cuenta es la libertad. Una persona moral es “un sujeto con fines que él mismo ha elegido y su preferencia fundamental consiste en dar forma a un

⁵²⁹ D'Agostino, F., *Bioetica*, Turín, Giappichelli, 1996, p. 166.

⁵³⁰ Sandel, M., *Liberalism and The Limits of Justice*, cit., pp. 54-59.

⁵³¹ Rawls, J., *Liberalismo político*, cit., pp. 30 y 31.

modo de vida que expresa su naturaleza de ser racional, libre e igual, en la medida permitida por las circunstancias". Existe, sin embargo, un añadido importante: "la unidad de la persona se manifiesta en la coherencia de su plan".⁵³² La identidad se va enriqueciendo progresivamente. Se trata de un sujeto libre y racional que se propone fines libremente elegidos, articulados en un plan coherente de vida: un sujeto capaz de perseguir esos fines.

La libertad que, en principio, está fundada sobre sí misma y sólo puede ser limitada por sí misma, encuentra dos circunstancias que justifican las limitaciones: dos datos de la identidad que no pueden ser objeto de elección. "Antes que nada, una restricción puede derivar de casos y limitaciones naturales de la vida humana o de contingencias históricas y sociales... otras, de acuerdos sociales o de la conducta de los individuos".⁵³³ La primera restricción de la libertad depende de las condiciones de la naturaleza humana: de ellas no nacen problemas de justicia, sino el problema de cómo solucionar mejor la inevitable limitación y contingencia de la vida humana. No está claro qué debe entenderse por carácter natural de la vida humana —en qué modo se determina— y resulta bastante problemático sostener que esto no constituya un problema de justicia.⁵³⁴ La segunda restricción de la libertad consiste en la inclinación de los hombres a la injusticia, pero según Rawls no se trataría de un aspecto permanente de la vida política: depende de las instituciones. Una sociedad bien ordenada tendería a eliminar o a controlar esa propensión.

Debemos añadir, pues, dos características básicas a la identidad del yo: un carácter estructuralmente determinado por las condiciones naturales y una ductilidad frente a los datos externos, conside-

532 *Id., Teoría de la justicia, cit.*, p. 456.

533 Rawls, J., *Teoría de la justicia, cit.*, p. 210 (he modificado la traducción).

534 En oposición a esta postura, cfr. Shklar, J. N., *The Faces of Injustices, cit.*, que ha destacado la exigencia de ampliar el concepto de justicia más allá del dato voluntarista y convencional.

rando que existe una disposición a la injusticia en contextos injustos y a la justicia en contextos justos.

Pero deberíamos añadir también que el sujeto se encuentra en una cierta relación con los otros: es un sujeto *igual a los otros sujetos*. Cabe notar, otra vez, que la referencia a la igualdad comporta tomar conciencia de una condición fundamental de coexistencia con otros sujetos que gozan de la misma libertad.⁵³⁵ Al yo *light*, imparcial y racional frente a sus fines, se le abre un nuevo campo de aplicación de la imparcialidad: la de desarrollarse frente a otros yo.

3. *Unidad narrativa, planes de vida y autenticidad*

El tema de la identidad personal es un óptimo observatorio para descubrir las presunciones antropológicas de las teorías de la justicia política.

En la identidad personal no es relevante tanto el término “persona” (muy problemático), cuanto el de “identidad”. “Personal”, en su acepción de adjetivo, indica el carácter individual (no necesariamente individualista)⁵³⁶ de la identidad. La identidad personal señala aquello que caracteriza a un individuo, la idea o el proyecto que asume como propio, su originalidad, aquello que lo hace irreducible a otro: un *quid* del cual el individuo mismo es protagonista. Existe una diferencia al plantear el problema antropológico de la identidad como respuesta a la pregunta *¿quién soy?* o *¿quién es el hombre?* La diferencia está en la centralidad del carácter *personal* de la realización. La perspectiva del *plan de vida* (resultado de una elección acorde con una concepción de la vida buena, según las teorías liberales el contenido del proyecto personal) y la de la *unidad narrativa de una vida* (que evidencia el entrecruzarse de

⁵³⁵ Correcta, una vez más, la observación de R. Spaemann, cuando sostiene que en la base de la ética intersubjetiva está la percepción evidente de la realidad del otro o de los otros, en buena paz con la “ley de Hume” (*cfr. id., Felicidad y benevolencia, cit.*, p. 137).

⁵³⁶ La diferencia entre individual e individualista se aprecia en la incidencia y la relevancia de la relación con los otros.

causas, datos o hechos, que inciden sobre la identidad personal, propia de las teorías comunitaristas)⁵³⁷ son dos respuestas diversas a la primera pregunta.

Sin duda, la respuesta del comunitarismo muestra un alcance explicativo mayor sobre la génesis de la identidad: subraya el carácter ineliminable de los vínculos intersubjetivos en la formación de la identidad personal.⁵³⁸ La perspectiva comunitarista resulta problemática cuando se traduce como doctrina política (normativa).⁵³⁹ Ya hemos hecho referencia a algunas de sus deficiencias a propósito del problema cultural.

La frase “plan de vida” quiere destacar el carácter voluntario de las elecciones: expresa el primado de la libertad, ligado a la idea de autonomía, de matriz kantiana, y coherente con un particular desarrollo de la idea de sujeto.

Como sabemos, el problema de la identidad personal adquiere el significado que hoy tiene cuando madura una particular idea de subjetividad en el contexto de lo que hemos indicado como “la concepción expresiva de sí mismo”.⁵⁴⁰ Lo que hace único e irrepetible a un individuo y al proyecto del que es portador se traduce en un imperativo fundamental, indicado en la raíz etimológica de la identidad: llegar a ser uno mismo.⁵⁴¹ La exigencia de autenticidad, en sentido no banal, se traduce, pues, en el reconocimiento del valor de la propia originalidad. En la raíz de este modelo antropológico se encuentra, tanto una vocación original que justifica todo esfuerzo en la realización del proyecto (precisamente porque es un don) como, una vez más, la autonomía absoluta de la libertad, una libertad “neutral” frente a la razón, a las pasiones y a las inclinaciones, una libertad que se expresa en el ejercicio de actos de libertad

⁵³⁷ MacIntyre, A., *Tras la virtud*, cit., pp. 251-272.

⁵³⁸ De manera afín al feminismo. Véase el capítulo primero.

⁵³⁹ Rhonheimer, M., *L'immagine dell'uomo nel liberalismo e il concetto di autonomia: al di là del dibattito tra liberali e comunitaristi*, cit., pp. 95-133.

⁵⁴⁰ Taylor, C., *Fuentes del yo: la construcción de la identidad moderna*, cit., p. 466.

⁵⁴¹ P. Ricoeur ha señalado la equivocidad de la identidad, que asume tanto el significado del *ipse*, como el del *idem* (*id.*, *Sí mismo como otro*, cit., pp. 78-106).

independientes de toda fuerza que no sea ella misma.⁵⁴² Hemos de notar, no obstante, que la libertad como elección radical es, en último extremo —pero coherentemente—, una libertad incompatible con la virtud y la duración y, por ello, con las concepciones de la identidad que sostienen la continuidad y la coherencia del plan de vida como un valor (de tipo rawlsiano).

En armonía con la prioridad de la libertad, la “mentalidad contractualista” nace precisamente donde la exigencia de coordinación de las acciones está basada en la adhesión voluntaria y libre de sujetos que se encuentran en una situación de paridad: pero entonces resulta todavía más perentoria la pregunta sobre *por qué* los sujetos en situaciones de paridad tendrían que ponerse de acuerdo y de *por qué* tienen necesidad de reconocer y ser reconocidos. La mentalidad contractualista, en definitiva, es el signo de una exigencia implícita de cooperación: los sujetos de la posición originaria, aun no estando interesados por las ventajas de otros (interés desinteresado), están, sin embargo, interesados en contratar y presumen que el acuerdo se puede realizar sobre la base de la razonabilidad y en condiciones de igualdad.⁵⁴³ Para ello, no queda sino añadir a los aspectos que definen el yo: el sentido de justicia⁵⁴⁴ y el deseo de cooperar a través de acuerdos razonables.⁵⁴⁵

Todas las características del sujeto, hasta ahora individuadas, nos permiten contemplarlo como un sujeto racional, con un plan de vida compuesto por fines libremente elegidos, capaz de perseguirlos, imparcial frente a los otros sujetos, caracterizado por algunos datos naturales y tendente a la justicia: he aquí que el *identikit* de un sujeto en una sociedad bien ordenada; es bastante completo pero demasiado complicado.

⁵⁴² Cfr. Pinckaers, S., *Las fuentes de la moral cristiana: su método, su contenido, su historia*, cit., pp. 395-421.

⁵⁴³ Burkitt, I., *Bodies of Thought. Embodiment, Identity & Modernity*, Londres, Sage, 1999, p. 145.

⁵⁴⁴ Rawls, J., *Teoría de la justicia*, cit., § 4.

⁵⁴⁵ Scanlon, T., *Contratualismo e utilitarismo*, cit., *passim*.

La imparcialidad del sujeto político, que aparecía como una característica de su evanescencia y como signo de su gran compatibilidad con todo tipo de proyecto (de plan de vida) dentro de la dimensión política, tenía su correlato en la neutralidad de las instituciones políticas. Después de haber observado las características del sujeto podemos concluir, por el contrario, que la imparcialidad constituye el contenido de un principio normativo necesario, no sólo por la configuración del sujeto —cuya independencia de los contextos y de los fines es ciertamente revisable a la luz de la interdependencia— sino también por su relación con los otros sujetos, por su coexistencia con otros; en última instancia, por un motivo de justicia.

IV. LA CIUDADANÍA COMO PROBLEMA DE JUSTICIA DISTRIBUTIVA

La configuración moderna de la ciudadanía acompaña al modelo estatal resultante de la convergencia entre la soberanía interna y externa, el monopolio estatal del derecho y de la fuerza, y la prevalencia del modelo de la comunidad política nacional. En la medida en que estos presupuestos evolucionan podemos pensar que la ciudadanía pueda sufrir mutaciones. No pondremos aquí en cuestión la configuración actual de la ciudadanía, aunque apuntaremos algunas críticas sobre determinados aspectos.⁵⁴⁶ Por otra parte, ya hemos destacado el papel que ésta desarrolla a propósito de la identidad y sostenido su carácter necesario. Ahora interesa examinar la ciudadanía desde su relación con la justicia, en un sentido que clarificaremos en breve y que ejemplifica —una vez más— el límite estructural de la imparcialidad-justicia en el ámbito político. El objetivo que nos proponemos es reconsiderar el tema de la ciu-

546 Me he ocupado del tema de la ciudadanía —y su acepción jurídica y política— en el estudio: “Cittadinanza, diritti e identità”, en D’Agostino, F. y Dalla Torre, G. (ed.), *La cittadinanza. Problemi e dinamiche in una società pluralistica*, Turín, Giappichelli, 2000, pp. 151-174.

dadanía a la luz de las exigencias de la imparcialidad. Para ello será necesario modificar las coordenadas generales del problema de la ciudadanía.

Un primer aspecto de la relación entre ciudadanía y justicia es la determinación de qué derechos deben garantizarse a los ciudadanos. Una posible clave de lectura de las diversas concepciones de la ciudadanía, surgida del debate filosófico-político, es la siguiente: las variantes de la ciudadanía se diferencian en función de los derechos a los que confieren importancia particular; al mismo tiempo, la irreductibilidad de las concepciones es el reflejo de la problemática de la articulación de los derechos. Así pues, la ciudadanía republicana y democrática privilegia los derechos de libertad y los derechos políticos;⁵⁴⁷ la ciudadanía social privilegia los derechos sociales;⁵⁴⁸ con la ciudadanía societaria se reclama el incremento de aquellos derechos (de libertad, pero en particular de asociación) que permiten la articulación de la sociedad civil;⁵⁴⁹ la ciudadanía multicultural es sensible a los derechos de las minorías⁵⁵⁰; la ciudadanía diferenciada se interesa por los derechos de la diferencia.⁵⁵¹ También la ciudadanía cosmopolita, aun distanciándose parcialmente de los modelos precedentes, porque no consagra la tutela particular de algunos derechos, está en relación con ellos porque indica su alcance potencialmente universal.⁵⁵² La justicia de la ciudadanía se refiere en este caso a la atribución de “determinados” derechos en mayor medida que otros. En todo caso, la ciudadanía tiene como contenido un complejo de derechos que ella

⁵⁴⁷ Rawls, J., *Liberalismo político*, cit., pp. 186-189; Habermas, J., *Staatsbürgerschaft und Nationale Identität. Überlegungen zur Europäischen Zukunft*, St. Gallen, Erker Verlag, 1991.

⁵⁴⁸ Marshall, T. H., *Ciudadanía y clase social*, trad. de P. Linares, Madrid, Alianza, 1998.

⁵⁴⁹ Donati, P., *La cittadinanza societaria*, cit.

⁵⁵⁰ Kymlicka, W., *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*, Oxford, Oxford University Press, 1995.

⁵⁵¹ Young, I. M., “Polity and Group Difference: A Critique of the Ideal of Universal Citizenship”, *Ethics*, 99, 2, 1989, pp. 250-274.

⁵⁵² Ferrajoli, L., *Cittadinanza e diritti fondamentali*, cit., pp. 63-76.

misma custodia y garantiza. Aquí radica el problema del conflicto eventual entre los derechos del ciudadano y los derechos humanos y la cuestión de si la tutela de los derechos humanos debe continuar pasando a través de la ciudadanía.

1. *La ciudadanía como “bien” jurídico y político*

La ciudadanía es un bien, desde el punto de vista jurídico, en cuanto que es garantía de derechos.⁵⁵³ No hay razón, sin embargo, para excluir que otros instrumentos de tutela puedan optimizar el resultado obtenido por la ciudadanía como garantía. Quiero decir que, desde este punto de vista, la ciudadanía como garantía de derechos es, *actualmente*, un bien. Debemos notar, no obstante, dos cosas. Por un lado, la ciudadanía presenta una dimensión jurídica que, en cuanto tal, sólo puede ser universal sin distinciones políticas o de otro tipo.⁵⁵⁴ La ciudadanía encierra una tensión hacia el reconocimiento universal, como la que opera en la praxis de los derechos humanos. Los derechos humanos están, en este sentido, modificando el rostro de la ciudadanía; quizá sean precisamente la causa de la crisis de la ciudadanía.

Los derechos humanos, en efecto, introducen un principio de no discriminación (de imparcialidad global o universal) en la distribución de los derechos.⁵⁵⁵ Por otro lado, los derechos humanos

553 No creo que la acepción jurídica de la ciudadanía pueda ser encuadrada como una relación formal de adscripción al ordenamiento jurídico, como sostiene D. Zolo (*cfr. id.*, “Cittadinanza. Storia di un concetto teorico-politico”, *Filosofia Politica*, 14, 1, 2000, p. 5).

554 Esta acepción jurídica de la ciudadanía se encuentra en D’Agostino, F., *Filosofia del diritto*, *cit.*, pp. 179 y 180. Costa ha mostrado que la idea de ciudadanía como contenedor de una serie tendencialmente abierta de derechos subjetivos se consolida a partir del siglo XVIII (Costa, P., “La cittadinanza: un tentativo di ricostruzione archeologica”, en Zolo, D., *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, *cit.*, p. 54). En realidad, la evolución de la ciudadanía comporta una apertura, tanto en su contenido —los derechos ligados a la ciudadanía—, como en la lógica expansiva de la igualdad de los sujetos.

555 Esta afirmación es evidentemente circular. En lugar de la “distribución de los derechos” se podría incluir la justicia, pero ésta está pensada, a su vez, como

confluyen en la determinación del contexto de la ciudadanía, orientándolo cada vez más hacia el desarrollo de los derechos. En la medida en que la ciudadanía se concibe como instrumental para la garantía de los derechos, se subordina, en cuanto bien, a la permanencia de sus efectos positivos en la tutela de los derechos.

El papel de la ciudadanía en la determinación de la identidad política de los individuos adquiere una connotación particular en la época moderna y contemporánea con relación al problema de la comunidad política y de la relevancia de la cuestión de la identidad personal. Reconocer a los otros como miembros de una comunidad y reconocer la inserción personal en una comunidad constituyen datos importantes en el proceso constitutivo de la identidad. La ciudadanía es uno de los ámbitos en que se expresa la personalidad del individuo. En última instancia, el derecho a la ciudadanía es el derecho a vivir y a realizarse en una comunidad política, el derecho a una condición de reconocimiento de la identidad.

No obstante, la ciudadanía en la acepción de la pertenencia presenta un límite estructural en la necesidad de ser pensada como una categoría *aut-aut*. O se pertenece o no se pertenece a la comunidad política. Si, en cambio, el bien jurídico tutelado por el derecho a la ciudadanía es la inserción en la comunidad política, o más precisamente, la participación (más que la pertenencia) a una comunidad política, entonces podemos pensar en ella como una cuestión de grado, es decir, la participación puede ser modulada.⁵⁵⁶

Parece claro que la idea de una comunidad política nacional homogénea y cohesionada,⁵⁵⁷ aunque en parte todavía vigente, ha cedido el paso a una visión diversa de la identidad política, diversa por la heterogeneidad de sus componentes, por la dinamicidad de

dirigida a la distribución de los derechos. De modo que prefiero dejar abierto el problema. Creo que algunas de las observaciones que hacemos a continuación pueden contribuir a clarificar la cuestión.

⁵⁵⁶ Sobre la idea de ciudadanía como geometría variable, *cfr.* Rodotà, S., *Repertorio di fine secolo*, Roma-Bari, Laterza, 1992.

⁵⁵⁷ No necesaria pero históricamente ligada a la idea del carácter “cerrado” y “homogéneo” de la comunidad política, con la correspondiente idea de la ciudadanía “exclusiva”.

su método y por la riqueza de su contenido. Una cierta “*porosity*”⁵⁵⁸ de los confines políticos ha permitido, de hecho, la “contaminación” de la pretendida homogeneidad de las identidades nacionales. El énfasis sobre el carácter democrático de las instituciones políticas confiere un particular relieve a la participación efectiva, a la actividad política en sentido amplio,⁵⁵⁹ más que a la consideración del carácter “indisponible” del dato étnico cultural de la pertenencia: está adquiriendo relieve progresivamente el fenómeno de las pertenencias múltiples.⁵⁶⁰ El pluralismo de las posiciones culturales y valorativas se impone como un dato de hecho.⁵⁶¹ La comunidad política se configura, entonces, como lugar de integración, cooperación e interacción entre sujetos diversos. Ello no obsta a la consideración de que el derecho tutele el bien de vivir en una comunidad política. La mayor articulación y dinamicidad de las comunidades políticas no necesariamente crea problemas a la idea de ciudadanía. Como pertenencia a una comunidad política, la ciudadanía es un bien porque concurre a la construcción de la identidad personal, y eso puede sostenerse tanto en el caso de que la comunidad política sea considerada *instrumental* para el bien del individuo, como en el caso de que la comunidad resulte *esencial* para los individuos.⁵⁶² También en su acepción política, la ciudadanía no es un bien en sí: lo es como “bien de la pertenencia a la comunidad política”.

⁵⁵⁸ O'Neill, O., *Bounds of Justice*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000, pp. 200 y 201.

⁵⁵⁹ Participación que se exterioriza según diversas modalidades y que no se identifica sólo en el ejercicio de los derechos políticos, sino incluso en muchos modos de intervenir en la gestión “política” de las organizaciones profesionales y de los agentes sociales.

⁵⁶⁰ Un ejemplo es el caso de los ciudadanos de la Comunidad Europea.

⁵⁶¹ Desde este punto de vista, son características determinantes de las comunidades políticas tanto el “hecho” del pluralismo (*cfr.* Rawls, J., *Liberalismo político*, *cit.*, p. 47), como el “hecho” del multiculturalismo.

⁵⁶² Tanto en la perspectiva liberal (*cfr.* Kymlicka, W., *Liberalism, Community and Culture*, Oxford, Oxford University Press, 1991, pp. 162-181), como en la perspectiva comunitarista (*cfr.* Sandel, M., *Liberalism and The Limits of Justice*, *cit.*, 179-183).

Aquí nos interesa analizar el problema de la *distribución* de la ciudadanía a partir de la constatación de que es un bien. El problema específico suscitado por la estructura de la ciudadanía es que constituye contemporáneamente tanto una *condición* de distribución como un *bien* a distribuir. En un contexto altamente pluralista, una teoría de la justicia debe asegurar una distribución imparcial de los bienes y los derechos y, por tanto, hará falta examinar si y cómo esta exigencia pueda afectar también a la ciudadanía.⁵⁶³ No volveremos sobre los diversos significados que las teorías de la justicia atribuyen a la imparcialidad, sino que intentaremos individualizar uno que ilumine el problema de la ciudadanía y que de algún modo supere la irrenunciable parcialidad de la política.

Como punto de partida podemos indicar dos orientaciones en la relación entre imparcialidad y justicia distributiva. Según una primera hipótesis, podemos definir la imparcialidad como una consecuencia de la justicia distributiva. Si queremos ser justos, debemos ser imparciales. La imparcialidad es una cualidad perteneciente a la justicia, cualidad que puede ser predicada de los individuos o de procedimientos (del método), del mismo modo que la parcialidad es la injusticia en el plano de la justicia distributiva. En este sentido, la imparcialidad es *manifestación o expresión* de la justicia.

La segunda hipótesis considera que la imparcialidad es *el fundamento* de la justicia,⁵⁶⁴ es decir, que la origina. Eso es posible de dos modos. O porque es un punto de partida o porque la imparcialidad es una meta, un ideal, un punto de llegada. Conectando estos significados con el problema de la ciudadanía podemos llegar a implicaciones que confirman las conclusiones teóricas expuestas hasta ahora a propósito de la imparcialidad. El interrogante al que queremos responder es el siguiente: ¿qué sucede si consideramos

⁵⁶³ O'Neill, S., *Impartiality in Context. Grounding Justice in a Pluralist World*, Albany, State University of New York Press, 1997, p. 2.

⁵⁶⁴ Utilizo el término “fundamento” en sentido amplio. Véase, por ejemplo, Ferrara, A., *Justice and Judgement*, cit., pp. 202-230. El autor sostiene la centralidad de la imparcialidad en la determinación del juicio de justicia. También éste es un modelo de imparcialidad como fundamento.

la imparcialidad como punto de llegada para la “justicia” de la ciudadanía?

2. Ciudadanía y políticas migratorias

La distribución de la ciudadanía presenta algunos perfiles problemáticos a la vista de la complejidad del fenómeno de la inmigración.⁵⁶⁵ Para captar, en todo su alcance, el problema de la distribución de la ciudadanía hay que considerarla conjuntamente con las políticas de inmigración, o sea, con los criterios de extensión de la ciudadanía y de los derechos y bienes a ella conectados. El problema es todavía más complejo en las naciones que son destino de la inmigración. Que las políticas de inmigración tengan que ver con la extensión de las ventajas de la ciudadanía emerge también del hecho de que no existe un control especular sobre la emigración.

Si partimos de la exigencia de imparcialidad, cabe preguntarse cómo se puede justificar esta forma evidente de parcialidad que se basa en la autopreferencia por los miembros de la comunidad política (preferencia entre sujetos a incluir o excluir), que está presente en las políticas estándar de inmigración y que —cosa bien frecuente— permite establecer diferencias entre los eventuales candidatos a la ciudadanía. Junto a la cuestión radical de admisibilidad de las políticas de ciudadanía, resulta también problemática, desde el punto de vista de la justicia, la valoración de los parámetros con base en los cuales se atribuye la ciudadanía o transmite en los procesos de nacionalización.

En un primer momento, desde el punto de vista empírico, puntualizaremos, de manera necesariamente limitada y selectiva, algunos aspectos sobresalientes del problema de la justicia e injusticia de la ciudadanía en función de algunos estándares comunes,

⁵⁶⁵ Nuestra época ha sido definida contemporáneamente como el tiempo de los derechos: *L'età dei diritti* (N. Bobbio, *cit.*) y la edad de las migraciones: *The Age of Migration* (S. Castles y M. K. Miller, Londres, Macmillan, 1993).

individuados a partir de la normativa vigente en algunas de las naciones más representativas como meta de la inmigración.⁵⁶⁶ Después de haber mostrado la radical parcialidad de la ciudadanía, desde el punto de vista teórico, nos proponemos delinear “un paradigma distributivo de la justicia”, que permita afrontar con imparcialidad nuestro tema y que nos obligará a desplazarnos al plano de la justicia internacional.⁵⁶⁷

La ciudadanía constituye un criterio de distinción entre los miembros de una comunidad política y los extranjeros. Por “extranjero” entendemos aquel que no es ciudadano (porque pertenece a otra comunidad política o porque carece de ella). El problema de la justicia en la ciudadanía consiste en justificar esta distinción, puesto que la diversidad de estatus legitimaría una disparidad de tratamiento. Es importante notar que puede hablarse de disparidad donde existen los “pares”. En este sentido, una vez más, la ciudadanía se articula como convergencia dialéctica entre derecho y política. El derecho, como relación interpersonal, lleva a los sujetos a reconocerse como pares.⁵⁶⁸ La política lleva a la distinción entre “dentro” y “fuera” y, por tanto, a introducir una “disparidad”. La ciudadanía, pues, constituye una razón de parcialidad.

⁵⁶⁶ Con esta finalidad debo subrayar que mi interés no es principalmente de carácter empírico y que las consideraciones que haré derivan del estudio de Coleman, J. L. y Harding, S. K., *Citizenship, the Demands of Justice, and the Moral Relevance of Political Borders* (contenido en el volumen Schwartz, W. F. (ed.), *Justice in Immigration*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995), que comprende el examen de una muestra de ocho naciones (Estado Unidos, Canadá, Inglaterra, Alemania, Francia, Suecia, Israel y Japón), a las cuales he añadido un análisis de la legislación italiana (a la luz de la Ley de 6 marzo de 1998, n. 40) y de la española (principalmente la Ley orgánica 4/2000 que desarrolla los artículos de la Constitución dedicados a este problema y la Ley orgánica 8/2000, que ha reformado la 4/2000).

⁵⁶⁷ No puedo afrontar aquí el problema de las condiciones de posibilidad de una justicia distributiva internacional. Remito al trabajo de Beitz, C. R., *Political Theory and International Relations*, Princeton, Princeton University Press, 1979, parte tercera, y a Beitz, C. R. et al. (eds.), *International Ethics*, Princeton, Princeton University Press, 1985, parte quinta.

⁵⁶⁸ Cfr. D'Agostino, F., *Diritto e giustizia*, Milán, San Paolo, 2000, p. 10.

La parcialidad de la ciudadanía no excluye, sin embargo, la presencia de la imparcialidad en la distribución de derechos y de bienes a ella vinculados. En un primer sentido, los bienes serán distribuidos entre los ciudadanos de manera imparcial, en la medida en que se apliquen coherentemente las reglas vigentes dentro de la comunidad política. En segundo lugar, la parcialidad de la ciudadanía no excluye tampoco la imparcialidad que se predica en cuanto generalidad de las reglas, o sea, que incluyen a todos (y sólo) los sujetos que responden a los parámetros establecidos por ellas. De ahí que la distinción entre ciudadanos y no ciudadanos se presente como una *regla parcial*, pero no en cuanto a la modalidad de aplicación (es imparcial si se aplica de modo coherente), ni en cuanto al carácter general de la regla (es imparcial si incluye a todos los individuos afectados).

La parcialidad de la ciudadanía proviene, lógicamente, de su precedencia respecto a “toda” distribución de derechos u otros bienes. Es decir, la distribución “imparcial” de derechos y de bienes vinculados a la ciudadanía se fundamenta sobre una razón “parcial”: la previa condición de ciudadanía. No podemos afirmar, pues, que la imparcialidad esté en la base —sea el fundamento— de la justicia, ni tampoco que caracterice el método.

En realidad, el problema de la ciudadanía no es un problema de justicia sino de elección política. Las políticas de ciudadanía resultan discretionales porque pertenecen a la libre autodeterminación de las comunidades políticas. Pero esta respuesta no nos satisface. Pretendemos sostener que la ciudadanía, puesto que es un bien, debe ser distribuida de modo imparcial y que las políticas de ciudadanía pueden ser regidas por el principio de imparcialidad.

Examinando la ciudadanía y las políticas de inmigración debemos valorar dos aspectos: sobre qué criterios se apoya la distribución de la ciudadanía y cómo se distribuye el derecho de acceso.

La atribución de la ciudadanía proviene generalmente del nacimiento.⁵⁶⁹ Cada nación, a través de las políticas de inmigración, establece las condiciones por las cuales los *outsiders* pueden convertirse en *insiders* y pasan a integrar el grupo de los ciudadanos. Es también posible cambiar de ciudadanía (de nacionalidad), de modo que el problema de la relación entre justicia y ciudadanía se articula en diversos niveles: la atribución de la ciudadanía, la modificación de la ciudadanía y las políticas de extensión de la ciudadanía. La modificación de la ciudadanía (nacionalidad), aun siendo objeto de un derecho humano fundamental,⁵⁷⁰ está vinculada a la atribución y a las políticas de extensión de esa ciudadanía: depende de ellas.

Ya dijimos que el problema de las políticas de extensión de la ciudadanía es muy complejo en aquellos países hacia los que se orienta el flujo migratorio. Esto se debe a que la ciudadanía no es sólo causa de distinción entre ciudadanos y no ciudadanos, sino también entre ciudadanos *de este país y de otro país*. En general, el inmigrante se desplaza a la búsqueda de una situación mejor. Obviamente, los movimientos migratorios son muy diversificados y las exigencias y situaciones de los inmigrantes son diferentes: no siempre están interesados en la nacionalización; hay residentes permanentes y temporales, viajeros y trabajadores. La confrontación más relevante para este problema es la de ciudadanos y “aspirantes” a la ciudadanía.

La ciudadanía se confiere tradicionalmente según los criterios del *jus soli* y del *jus sanguinis*. Las eventuales reclamaciones de

⁵⁶⁹ Sería mejor hablar de “reconocimiento” de la ciudadanía en lugar de atribución o adscripción, y esto por dos motivos: en primer lugar, porque ya dijimos que existe un derecho a la ciudadanía; en segundo lugar, porque los criterios con base en los cuales se reconoce son “dados”. Utilizo la expresión “atribución”, a pesar de todo, porque ahora nos interesa describir las dinámicas de la ciudadanía.

⁵⁷⁰ Artículo 15, punto 2, *Declaración Universal de Derechos Humanos*: “Nadie podrá ser privado arbitrariamente de su nacionalidad, ni del derecho a cambiar de nacionalidad”. En el año XVI, había defendido los derechos de inmigración, de residencia en otros territorios y de cambiar de nacionalidad, Vitoria, F. de, *Selectio de indis*, Madrid, C.S.I.C., 1967, I, 3, 1-4.

ciudadanía se conectan a la reivindicación de los datos relativos a estos criterios. Sólo en casos muy raros se contempla la posibilidad de que por otras razones, por ejemplo, religiosas, en ausencia de vínculos de parentesco o territorialidad, sea acogida una solicitud de ciudadanía. Aun siendo fundamental la referencia al criterio territorial y al parentesco, existe un caso en que la ciudadanía se concede también a quien nace en el territorio nacional: es el relativo a la posibilidad de quedar “sin Estado”, garantizándose de este modo el derecho humano fundamental a tener una ciudadanía (nacionalidad).⁵⁷¹ No obstante, la ciudadanía, desde el punto de vista de los ordenamientos estatales, no presenta caracteres de permanencia (se contempla su modificación y eventual denegación) ni tampoco de necesidad, ya que no se excluye la hipótesis del apatriamiento (que suele ser motivo para acudir al derecho de asilo). Tampoco la Declaración Universal de Derechos Humanos resulta definitiva desde este punto de vista: el derecho universal a la ciudadanía (nacionalidad) no constituye un derecho irrenunciable.⁵⁷² Se podría sostener que la ciudadanía es, aquí y ahora, razonablemente necesaria. Como dijimos, desempeña un papel crucial en la comunidad política, sea para la constitución de la identidad personal, sea como mecanismo de protección de los derechos.

Entre las diversas situaciones de los inmigrantes la posición más cercana a la de ciudadano es la de “residente permanente” y esa eventual diferencia entre ciudadano y residente permanente resalta bien la parcialidad de la ciudadanía. La posición de estas figuras dentro del Estado es relativamente semejante: en general, son trabajadores con medios suficientes para mantenerse, en situación de legalidad y, en cierto modo, integrados en el tejido social. Pero, aun participando de gran cantidad de bienes asignables al ciudadano, existen diferencias respecto a estos últimos.

⁵⁷¹ Según el punto 1 del artículo 15, antes citado: “toda persona tiene el derecho a una nacionalidad”.

⁵⁷² Es dudoso, por otra parte, que se pueda atribuir al artículo 15 el significado de un derecho a la identidad.

En cuanto a los principales servicios de emergencia, no hay diferencia sustancial entre ciudadano y residente. La atención médica de urgencia se garantiza a todos (prescindiendo incluso de la legalidad de su situación), así como el derecho a la educación que, aun no siendo un servicio de emergencia, está reconocido como derecho fundamental. El disfrute de otros recursos socioeconómicos, por ejemplo, subsidios para vivienda, otro tipo de servicios médicos o subsidios por desempleo, varía según cada Estado. En general, el acceso a estos recursos está vinculado a un periodo de residencia determinado, pero está al alcance de los residentes temporales y de los permanentes. No debemos olvidar que la residencia permanente, en general, se concede tras un periodo, más o menos largo, de residencia temporal.

Respecto al empleo, los residentes permanentes tienen acceso a casi todo tipo de trabajo pero están excluidos de algunos puestos en el ámbito público, ligados al ejercicio de cargos de poder.⁵⁷³ El motivo de esta restricción radica, en última instancia, en que la condición de no ciudadanos no permite presumir su lealtad al Estado.⁵⁷⁴

Los derechos de participación política a nivel nacional están exclusivamente vinculados a la ciudadanía, aunque en muchos países algunos derechos políticos se han extendido también a los residentes. Así, el derecho al voto se ha extendido a los residentes en las elecciones administrativas de países como Holanda, Suecia y países de la Comunidad Europea, aunque limitado a los ciudadanos de la comunidad.⁵⁷⁵ En algún caso —por ejemplo en los Estados Unidos— otras formas de participación política están también ga-

⁵⁷³ Hay excepciones entre los países que estamos considerando: por ejemplo, en Japón las restricciones para los residentes permanentes son mayores (tienen limitada su posibilidad de cuota en las telecomunicaciones, de licencias de radio, etcétera).

⁵⁷⁴ Brubaker, W., “Membership without Citizenship: The Economic and Social Rights of Noncitizenship”, en Brubaker, W. (ed.), *Immigration and The Politics of Citizenship*, Nueva York, University Press of America, 1989, p. 152.

⁵⁷⁵ Dentro de la comunidad europea los ciudadanos de todos los países miembros tienen derechos políticos en las administraciones locales y en las elecciones al Parlamento europeo.

rantizadas, por ejemplo, el derecho a participar en las políticas industriales. Por otra parte, al residente permanente, en general, no se le excluye de otros derechos como la libertad de expresión y asociación, estrechamente conectados con la libertad política. En última instancia, la exclusión de los puestos de responsabilidad y de los derechos políticos a nivel nacional (no participación en la determinación de la voluntad de la comunidad política) comportan que los no ciudadanos se encuentren en una situación de *súbditos* respecto a los *ciudadanos*.⁵⁷⁶ Esto es particularmente evidente en el caso de los trabajadores residentes, que viven como ciudadanos, están habitualmente integrados en el tejido legal y social y contribuyen a la economía.⁵⁷⁷ Estamos aquí ante una primera manifestación de discriminación.⁵⁷⁸

Toda legislación sobre políticas de inmigración prevé las condiciones de restricción, de expulsión (administrativa o sustitutiva de una pena privativa de libertad) y también las de residencia permanente. Una diferencia importante, pues, entre el ciudadano y el ex-

⁵⁷⁶ Según la distinción de Jellinek, el *status civitatis* se refiere a la garantía de las pretensiones positivas (derechos a algo) y a los mecanismos jurídicos para su realización (competencias). El núcleo del estatus positivo es el reflejo del negativo: el derecho del ciudadano a las acciones estatales. El estatus de la ciudadanía activa se refiere a las competencias relativas a la formación de la voluntad estatal. *Cfr.*, para una discusión sobre la teorías de los estatus a la luz de los derechos fundamentales, Alexy, R., *Theorie der Grundrechte*, *cit.*, cap. 5.

⁵⁷⁷ Walzer paragona estos sujetos a los *metecos* atenienses (*cfr.* Walzer, M., *Las esferas de la justicia: una defensa del pluralismo y la igualdad*, *cit.*, pp. 67-73).

⁵⁷⁸ Emerge aquí una tensión entre dos conceptos de ciudadanía: el ligado a las raíces culturales y familiares y el ligado a la participación efectiva. En general, el ciudadano de otro país, aunque trabaje establemente y asuma las cargas del Estado de acogida (pagando impuestos), participa sólo en la política local pero no en la nacional. Sin embargo, incluso no estando presente ni contribuyendo a sostener las cargas en su país de origen, allí sí expresa un juicio relativo a la orientación política general de su nación. Por coherencia con un concepto participativo de la ciudadanía, debería ejercer plenamente sus derechos en el país en el que está presente activamente. La situación descrita manifiesta, en cambio, una suerte de privilegio cultural en el país de origen que se refleja, además, como discriminación en el país de acogida.

trajero (razón de discriminación frente al no ciudadano) se encuentra en el derecho del ciudadano de libre salida y entrada y a su inmunidad frente a la expulsión: datos no irrelevantes ni de trascendencia menor.

En definitiva, muchos derechos “fundamentales” se garantizan a todos: en el derecho a la asistencia sanitaria y servicios de primera necesidad no hay diferencias entre ciudadanos y no ciudadanos (muchas veces se incluye también a los clandestinos). Sin embargo, continúa la diferencia esencial relativa a algunos bienes que sólo son garantizados por el estatus de ciudadano. En particular, en la mayor parte de los países están ligados a la ciudadanía el derecho al empleo en algunos sectores (cargos públicos), los derechos de participación en la formación de la voluntad política, el derecho de libre circulación permanente y la inmunidad de expulsión. De estos datos podemos deducir una tendencia a garantizar para todos sólo algunos derechos “sociales” (prestaciones básicas esenciales) y, al mismo tiempo, una limitación de los derechos de libertad (algunos fundamentales como el derecho de libre circulación y de participación). Quizá la diferencia se encuentra en la tendencia de los derechos a garantizar las condiciones básicas de la existencia.⁵⁷⁹ Debemos señalar que los derechos humanos tienden a corregir o reequilibrar de algún modo la parcialidad de la ciudadanía y por ello presentan una tensión hacia la imparcialidad, sin la limitación de los confines de la comunidad política. La *extensión de los derechos*, o de algunos derechos, no se corresponde exactamente con la *extensión de la ciudadanía*, no sólo porque algunos derechos no son reconocidos, sino también porque no se reconoce la pertenencia, que es el título para los derechos.

579 A este fin resultan más adecuados los derechos sociales, que en este sentido tendrían prioridad sobre los derechos de libertad. Pero esta respuesta no es satisfactoria. ¿Es realmente cierto que la libertad sea menos importante que la salud? ¿No es la salud misma un auténtico derecho de libertad? Quizá sea necesario incluir los unos sin excluir los otros. Cfr. Cheli, E. (ed.), *Nuove dimensioni dei diritti di libertà*, Padua, Cedam, 1990.

El derecho de entrada, también para los refugiados —que, como veremos, está garantizado en mayor medida—, no es en ningún caso un derecho incondicionado: existen condiciones relativas a la salud, la higiene y la seguridad, que son aplicables a todos los eventuales candidatos. Las políticas de inmigración de los países desarrollados muestran ciertos criterios comunes (algunos estándar) que delatan determinadas preferencias entre los candidatos a la entrada, lo que significa que la parcialidad de la ciudadanía se manifiesta también en esas políticas de extensión.

En primer lugar existen preferencias con relación a la procedencia. Entre diversas opciones, en efecto, hay acuerdos bilaterales o multilaterales que facilitan cierto tipo de desplazamientos: pensemos en la circulación dentro de la Comunidad Europea, en la *Nordic Community*, o en los acuerdos entre algunos países ligados por vínculos históricos, culturales o políticos (Australia y Nueva Zelanda, Francia y Argelia, Inglaterra y Países de la *Common Wealth*, España e Iberoamérica). Pueden observarse aquí notables diferencias con respecto a los países que todavía poseen una idea fuerte de nación, fundada sobre una identidad étnica y cultural (Alemania, Israel y Japón). Sus políticas se dirigen a dificultar la nacionalización y a tutelar el derecho de adquisición de la ciudadanía únicamente por parte de quienes pertenecen a la misma unidad étnica, cultural y religiosa.

Un segundo criterio de preferencia, esta vez general, se refiere a las familias de los ciudadanos, de los nacionalizados o de los refugiados. En todos los países estudiados, los familiares directos de residentes, temporales o permanentes, tienen garantizada la entrada, al menos teóricamente, en calidad de derecho.⁵⁸⁰ La motivación de esta preferencia, ampliamente condividida, está en la tutela de una condición de desarrollo considerada necesaria para el ser humano: la de su inserción estable en una comunidad familiar.

⁵⁸⁰ Lo que viene recogido en la nueva ley italiana como “el derecho a la unidad familiar” (artículo 26).

En tercer lugar, también en naciones con cuotas limitadas de inmigración, los refugiados y aquellos que demandan asilo pueden entrar y establecerse. Como ya dijimos, un modo de evitar la situación de parcialidad de la ciudadanía consiste en extender progresivamente los derechos humanos vinculados a ella. El caso de los refugiados muestra que no siempre basta con la extensión de los derechos de ciudadanía: ellos, en efecto, tienen necesidad también de un título de pertenencia.⁵⁸¹

Existen mayores diferencias en las diversas legislaciones sobre inmigración en las cuestiones relativas a los trabajadores. La situación de los trabajadores inmigrantes es peculiar: para tener un permiso de trabajo, se exige tener ya un trabajo asegurado en el lugar de destino y, en general, se trata de permisos temporales y restrictivos. La política de inmigración de la mayor parte de los países europeos, por ejemplo, es la de admitir como potenciales residentes permanentes sólo a los refugiados y a las familias de ciudadanos o residentes permanentes, mientras que en otros países, como Estados Unidos o Canadá, también los trabajadores residentes pueden llegar a ser permanentes.⁵⁸²

En conclusión, se puede decir que la ciudadanía y las políticas de extensión de la ciudadanía manifiestan preferencias respecto de algunas categorías: ciudadanos sobre extranjeros, procedentes de países vinculados por historia, política o cultura frente al resto, familias de ciudadanos y nacionalizados y los refugiados respecto a quienes no expresan esa preferencia en el país de acogida.

3. ¿Principios externos de distribución?

Los criterios de atribución y de extensión de la ciudadanía y de los derechos de acceso a ella admiten una cierta clasificación. Pue-

581 Esto tiene mucho que ver con el principio de vigencia de la soberanía de los Estados como límite a las eventuales actuaciones de los organismos internacionales.

582 A los trabajadores no especializados les está prohibida la entrada en Japón (*cfr. Coleman, J. L. y Harding, S. K., Citizenship, the Demands of Justice, and the Moral Relevance of Political Borders, cit.*, p. 25).

den denominarse principios de distribución “externos”,⁵⁸³ en el sentido de que regulan el acceso a la distribución de los beneficios de los que es portadora la ciudadanía. Mientras que en el ámbito interno la ciudadanía sigue la regla de la imparcialidad, los criterios externos son claramente discriminatorios.

La atribución de la ciudadanía según el *jus soli* y el *jus sanguinis* responde a criterios fácticos que pivotan sobre un factor de *afinidad* o *proximidad*. El nacimiento en el territorio o de padres ciudadanos de una comunidad política son el resultado de la lotería natural, sin embargo, también la pertenencia a esta o a aquella comunidad política presenta diferencias, en muchos casos sustanciales. La reglamentación de la ciudadanía depende de los que *ya* forman parte de la comunidad política en cuestión. En las comunidades políticas democráticas son, en efecto, los sujetos que *ya* pertenecen a ellas los que deciden quienes eventualmente pueden pasar a formar parte. El criterio de la *afinidad* se utiliza para las políticas de extensión de la ciudadanía y así dar preferencia a los ciudadanos provenientes de países vinculados por cultura o historia, y dar también un trato preferente de acogida a las familias de los ciudadanos y residentes permanentes. Estamos ante un criterio que refuerza la parcialidad. En el fondo, el problema se reconduce a la cuestión ética de las “relaciones especiales” y del modo en el que ellas generan deberes de justicia.⁵⁸⁴

La preferencia que justifica la acogida de refugiados se funda, en cambio, sobre un criterio diverso: las consecuencias negativas que se derivarían de su eventual no admisión: una situación de precariedad o de injusticia. Con la excepción del caso en que la comunidad política de destino haya contribuido a los problemas de la comunidad de origen de los inmigrantes —en cuyo caso la acogida sería un exigible deber de reparación— el criterio para justificar la acogida de refugiados es el de ayuda en caso de necesidad o princi-

⁵⁸³ La expresión se encuentra en Walzer, M., *Las esferas de la justicia: una defensa del pluralismo y la igualdad*, cit., p. 49.

⁵⁸⁴ En el terreno ético habíamos visto que el principio de imparcialidad no es autosuficiente, pero que tampoco es posible que no se dé.

pio de *beneficencia*: “principio de ayuda recíproca” tal y como ha denominado Rawls al principio kantiano de *beneficencia*.

Rawls sigue a Kant a la hora de sugerir que el motivo para la ayuda recíproca “consiste en la posibilidad de que se verifiquen situaciones en las que necesitamos la ayuda de los otros y el no reconocer este principio significaría privarnos de su apoyo”.⁵⁸⁵ Estamos una vez más ante el problema del riesgo real, que está en la base del mecanismo del velo de la ignorancia. Pero, entonces: ¿la eventual imposibilidad de que se verifique una situación de reciprocidad impediría la validez de este principio?

En realidad, este resultado contradictorio queda mitigado en Kant por la convicción de que, siendo cada sujeto un fin en sí mismo, es necesario que “sus fines sean, en la medida de lo posible, también mis fines”.⁵⁸⁶ Esta segunda razón permite entender mejor que el principio de la ayuda en caso de necesidad puede incluir también la obligación de ayuda unilateral. Al menos, en situaciones de indigencia, la ausencia de reciprocidad —que yo no pueda ponerme en lugar del otro— no es motivo suficiente para excluir un deber de ayuda. Una vez más, la imparcialidad —desde el punto de vista moral y político— no coincide exacta y completamente con la reciprocidad o la intersubjetividad propias de la imparcialidad-justicia. Podría haber razones para ser imparcial, incluso pensando que el otro no pueda o no deba ser imparcial respecto a nosotros. En ese caso la imparcialidad-objetividad corregiría a la imparcialidad-justicia en la acepción de reciprocidad.⁵⁸⁷

No es tampoco suficiente contestar la validez del principio de ayuda recíproca apelando a eventuales consecuencias negativas (abundante afluencia de refugiados) o a la dificultad de aplicación (imposibilidad de distinguir entre quienes piden asilo y quienes

585 Rawls, J., *Teoría de la justicia*, cit., p. 283.

586 Kant, I., *Fundamentación de la metafísica de las costumbres*, cit., p. 89.

587 En realidad, esto resulta claro si consideramos que la imparcialidad se refiere necesariamente a la justicia distributiva. La exclusiva consideración de la conmutatividad de la justicia podría justificar, en cambio, el criterio de la reciprocidad.

realmente podrían pedirlo):⁵⁸⁸ no está dicho en ninguna parte que una exigencia, por el hecho de que sea difícil, no sea exigible.

Querría insistir también sobre el hecho de que el principio de beneficencia en relación con la acogida de refugiados, no se plantea como un problema de “relaciones especiales”, es decir, la preferencia del semejante o cercano frente al diferente o lejano. El principio de acogida de refugiados realiza una preferencia en razón de la injusticia que se pretende evitar y no en razón del privilegio de la semejanza.

Existe otro principio que se va abriendo camino en la distribución de la pertenencia,⁵⁸⁹ que es el de la inclusión.⁵⁹⁰ Como “principio de justicia política” dispone que

los procesos de autodeterminación, a través de los cuales un Estado democrático organiza la vida interna, deben ser abiertos e iguales para todos los hombres y todas las mujeres que viven en su territorio, trabajan en la economía local y están sujetos a las leyes locales”.⁵⁹¹

Ciertamente, ese podría ser un criterio de justicia aplicable a los residentes permanentes. No obstante, si tenemos en cuenta que la nacionalización o la residencia, permanente o temporal, están limitadas por políticas de acceso, una vez más la aplicación del principio de inclusión dependerá de aquéllas. Este principio podría constituir una solución parcial frente a la condición de *súbditos* de los residentes permanentes, tanto más si se constata la relevancia de la comunidad para el individuo y, por tanto, si se tiende a confi-

⁵⁸⁸ Walzer, M., *Las esferas de la justicia: una defensa del pluralismo y la igualdad*, cit., p. 73.

⁵⁸⁹ Según una idea de igualdad compleja, cada una de las esferas de distribución está caracterizada por criterios diversos (cfr. Walzer, M., *Las esferas de la justicia: una defensa del pluralismo y la igualdad*, cit., pp. 19-48).

⁵⁹⁰ Cfr. también Habermas, J., *La inclusión del otro: estudios de teoría política*, trad. de J. C. Velasco y G. Vilar, Barcelona, Paidós, 1999; O'Neill, O., *Bounds of Justice*, cit., pp. 168-202.

⁵⁹¹ Walzer, M., *Las esferas de la justicia: una defensa del pluralismo y la igualdad*, cit., p. 78.

gurar el derecho a la ciudadanía como un derecho a la identidad y a su realización.

El punto crucial de la cuestión está en si el “principio de inclusión” constituye un principio de justicia (no sólo un principio moral) en el sentido de que es un acto debido a un “par”.⁵⁹² La respuesta será negativa si se sostiene que

la distribución de la pertenencia no está completamente sujeta a vínculos de justicia. En función de una amplia gama de decisiones, los Estados son libres de acoger (o no) a los extranjeros... La admisión y la expulsión constituyen el núcleo de la independencia de una comunidad e indican el significado más profundo de la autodeterminación.

No obstante, la “moralidad” del derecho de exclusión es, cuanto menos, incoherente con la afirmación de que “en la esfera de la pertenencia la autodeterminación no es absoluta”.⁵⁹³

Antes de concluir, conviene examinar una última objeción procedente de quienes no reconocen al Estado o a la comunidad ninguna competencia en la distribución considerando que, una vez adquirido legítimamente un bien por parte de alguien, es injusto interferir en ello.⁵⁹⁴ Contra estas teorías, anarcocapitalistas, es posible replicar que el hecho mismo de disponer de bienes ya es motivo suficiente para tener deberes de justicia distributiva hacia los demás. La situación de que un sujeto posea un bien lo coloca en una posición de responsabilidad que crea deberes respecto de terceros. El fundamento de esta hipótesis es una suerte de copertenencia, interdependencia y solidaridad entre los sujetos, que se expresa muy bien en la dimensión de la imparcialidad como inter-

⁵⁹² Queda claro que la justicia puede englobarse dentro de la moralidad. Tampoco hay duda de que la moralidad se refiere al ámbito del deber. Pero lo que caracteriza a la justicia es la obligación intersubjetiva.

⁵⁹³ Walzer, M., *Las esferas de la justicia: una defensa del pluralismo y la igualdad*, cit., pp. 79-86. Paradójicamente, Walzer, que es amigo de la idea de la relevancia moral de comunidad política, sostiene, en cambio, que los criterios de inclusión son fruto de decisiones discretionales.

⁵⁹⁴ El ejemplo más significativo es Nozick, R., *Anarchia, Stato, Utopia*, cit.

subjetividad.⁵⁹⁵ La ciudadanía, que permite obtener una ventaja, es razón suficiente para justificar el deber de sus titulares frente a quienes no gozan de ella. La eventual intervención redistributiva del Estado no es necesariamente y siempre coercitiva e injustificada: podría responder también a una obligación primaria de sancionar y hacer coercitivamente obligatorio el respeto de eventuales deberes de justicia distributiva que el titular ya tenía.

La consideración de estos principios nos permite dar forma a la pregunta final sobre la ciudadanía: ¿cómo se puede producir la distribución imparcial del bien de la ciudadanía? No tengo una respuesta clara, pero querría apuntar algunas consideraciones que nos permiten aproximarnos al tema y que resultan adecuadas al análisis de la imparcialidad en el ámbito político.

4. La insuficiencia de la justicia distributiva como justicia “política”

El problema de la ciudadanía queda “fuera” del contexto de la justicia cuando la generalidad de la ley (o su contenido específico) determinan la clase de individuos entre los que hay que distribuir. Una vez identificado el grupo de los ciudadanos, la ciudadanía se rige por imparcialidad intrasistemática. El problema radica entonces en “la primera y más importante de las cuestiones distributivas: ¿cómo se constituye este grupo?”.⁵⁹⁶ Es necesario, en todo caso, resistir la tentación de no someter las políticas de la ciudadanía a una valoración de justicia, especialmente, después de haber mostrado que los criterios de distribución de la ciudadanía son portadores de una fuerte parcialidad.

Las vías que se abren son curiosamente paradójicas. Podemos distinguir dos modelos principales de justicia política: el que encuadra los problemas de justicia dentro de las comunidades políti-

⁵⁹⁵ Remitimos otra vez a la tercera parte del trabajo de Beitz, C. R., *Political Theory and International Relations*, cit.

⁵⁹⁶ Walzer, M., *Las esferas de la justicia: una defensa del pluralismo y la igualdad*, cit., p. 48.

cas (lo que existen son comunidades políticas y bienes para distribuir entre quienes pertenecen a ellas), y aquel que llamaremos “cosmopolita” (lo que existen son individuos y bienes para distribuir entre ellos). En el primer modelo se da por descontada la existencia de límites en la comunidad política y el hecho de que los bienes de esa comunidad se distribuyen en su interior. El dominio de la justicia coincide con su fuente.⁵⁹⁷

El modelo cosmopolita nos permite encuadrar el problema de la distribución fuera de los límites de las naciones y de las comunidades: en definitiva, en la concepción cosmopolita las fronteras carecen de relevancia política, en sentido estricto, o moral, resultando inútiles para resolver el problema de la justicia en la ciudadanía.⁵⁹⁸ El modelo cosmopolita presenta, no obstante, un límite estructural: si se ignora el dato de que la propia pertenencia es un bien y se afirma que las fronteras son irrelevantes, la justicia de la ciudadanía no puede afrontarse como problema.

En cambio, la dimensión cosmopolita muestra su utilidad bajo la óptica jurídica. El cosmopolitismo de los derechos humanos no es político o moral, sino jurídico. Su fuerza y “debilidad” radican precisamente en su “permeabilidad” respecto a las diversas comunidades políticas, precisamente por ello introducen un principio de no discriminación (imparcialidad) en la distribución de los bienes, cualesquiera que sean. En ese sentido, la implementación de los derechos humanos es un primer elemento de equilibrio —imparcial— sobre las diferencias de la ciudadanía.

Previamente, habíamos sostenido que los dos problemas de la justicia distributiva son el de la determinación de la *totalidad de los individuos entre los que se debe distribuir* y el de *qué cosa hay que dividir*. Dividir remite a una cierta noción de agrupación (algo que está unido), que puede ser, a su vez, un dato de partida o un punto de llegada. Esta previa “agrupación” manifiesta la igualdad

⁵⁹⁷ Coleman, J. L. y Harding, S. K., *Citizenship, the Demands of Justice, and the Moral Relevance of Political Borders*, cit., p. 36.

⁵⁹⁸ El cosmopolitismo propone un “social world as composed of persons” (Beitz, C. R., “Rawls’s Law of Peoples”, *Ethics*, 110, 2000, p. 677).

prima facie, o sea, la inexistencia de razones para establecer *a priori* a quién corresponde gozar o hacerse cargo de algún elemento de lo que está agrupado: es decir, la prohibición de asignaciones o divisiones arbitrarias. Existe una dimensión ulterior de la igualdad que destaca no tanto la unicidad (en el sentido de generalidad) de los sujetos a los que se debe distribuir, sino a la igualdad en el *destino*. El segundo principio de justicia de Rawls —el principio de diferencia— según el cual “las expectativas de quienes están en una mejor situación son justas si, y sólo si, funcionan como parte de un esquema que mejora las expectativas de los miembros menos favorecidos de la sociedad”,⁵⁹⁹ es expresión de esta instancia. El principio de diferencia constituye una medida y un límite a la situación resultante de la distribución entre sujetos, teniendo en cuenta que “representa, en efecto, un acuerdo considerar la distribución de las dotes naturales como un patrimonio común”.⁶⁰⁰ Aplicando este discurso a la ciudadanía, la pregunta es de qué modo ésta puede considerarse una diferencia en favor de los menos favorecidos.

Puesto que la ciudadanía es una cuestión “dada”,⁶⁰¹ las políticas de la ciudadanía deberían considerarse un “correctivo” de la eventual situación inicial —el *status quo* (más o menos injusto)— de su distribución.⁶⁰² En la medida en que las políticas de extensión de la ciudadanía incorporaran el principio de imparcialidad como principio de inclusión mejorarían la calidad de la distribución.

⁵⁹⁹ Rawls, J., *Teoría de la justicia*, cit., p. 77. Entre otros, han sugerido la extensión del principio de diferencia a la justicia internacional, Beitz, C. R., *Political Theory and International Relations*, cit., pp. 161-169, y Pogge, T. W., *Realizing Rawls*, Ithaca, Cornell University Press, 1989. Contra y sobre la base de una justificada autoprefferencia por los propios nacionales, Føllesdal, A., “Global Justice as Impartiality: Whiter Claims to Equal Shares?”, en Coates, T. (ed.), *International Justice*, Aldershot, Ashgate, 2000, pp. 150-166.

⁶⁰⁰ Rawls, J., *Teoría de la justicia*, cit., p. 98.

⁶⁰¹ El único control que puede pensarse es el control sobre la natalidad.

⁶⁰² Cfr. Coleman, J. L. y Harding, S. K., *Citizenship, the Demands of Justice, and the Moral Relevance of Political Borders*, cit., p. 38.

En conclusión, hemos intentado delinear un paradigma de la justicia distributiva que supere los esquemas de la comunidad política estatal. Pero la alternativa no puede ser, simplemente, la elección del modelo cosmopolita si no es en clave jurídica. Los derechos humanos empujan hacia la superación de una justicia meramente estatal. La instancia causante del “principio de diferencia”, por otro lado, ofrece una sugerencia para interpretar la ciudadanía como una diferencia que debe distribuirse bajo el criterio de beneficiar a los menos favorecidos. ¿Es posible, entonces, hablar de imparcialidad en la distribución de la ciudadanía? La conclusión de nuestro discurso considera, como exigencia de justicia, que la imparcialidad sea un punto de llegada en relación con la ciudadanía y que sus diversos significados concurran a su progresiva actualización. La imparcialidad, como paradigma, sólo puede ser un fin que pasa a través de sucesivas y recurrentes superaciones de las distribuciones parciales.