

8. Derechos fundamentales, ciudadanía y reforma política

En el apartado relativo a los sujetos de los derechos humanos señalamos que la regla general es que toda persona tenga todos los derechos, y citamos como fundamento de tal afirmación el primer párrafo del artículo 1 de la Constitución mexicana que se refiere precisamente a la universalidad de los derechos humanos. Pero también mencionamos que la titularidad de algunos de esos derechos estaba restringida a aquellas personas que reunieran las calidades exigidas por la Constitución para tener la ciudadanía mexicana.

El artículo 34 de nuestra Carta Magna señala que son ciudadanos mexicanos quienes cumplan los tres siguientes requisitos: 1) tengan la nacionalidad mexicana (ya sea por nacimiento o por naturalización); 2) hayan cumplido 18 años; y 3) tengan un modo honesto de vivir.

El artículo 35 constitucional establece que solamente los ciudadanos pueden ejercer los llamados derechos de participación política, los cuales desde luego son derechos fundamentales y por tanto tienen las mismas características que ya se han señalado en los apartados precedentes (y generan las mismas obligaciones para los poderes públicos). Dichos derechos consisten fundamentalmente en el derecho de sufragio activo (votar), pasivo (ser votado) y de asociación en materia política (crear partidos políticos y organizaciones de naturaleza política, tomar parte en dichas organizaciones y salir de ellas cuando así lo desee el sujeto titular del derecho).

La teoría constitucional de nuestros días discute con energía sobre la pertinencia de que los derechos de participación política dejen de ser de titularidad exclusiva de los ciudadanos.

En otras palabras, se argumenta que la participación política debería corresponder a toda persona mayor de edad que habite de forma permanente en el territorio de un país o de una comunidad política, ya que dicha persona está obligada a acatar las normas jurídicas de dicha comunidad y por eso debería participar en su confección, a través de la selección de sus representantes.

Actualmente, con base en la ciudadanía se siguen manteniendo inaceptables discriminaciones y desigualdades basadas en un accidente tan coyuntural como puede ser el lugar de nacimiento. Danilo Zolo ha subrayado, con acierto, que “los derechos de ciudadanía implican una presión hacia la desigualdad”,⁶¹ lo cual había sido ya percibido, desde sus propias coordenadas sociológicas, en el célebre y conocido ensayo de T. H. Marshall “Ciudadanía y clase social” publicado en 1950, en el que se apuntaba cómo la ciudadanía “se ha convertido, en ciertos aspectos, en

el arquitecto de una desigualdad social legitimada”.⁶²

La distinción entre ciudadanos y no ciudadanos para efectos del reconocimiento de los derechos fundamentales en los hechos ha producido lo que Jürgen Habermas llama “el chauvinismo del bienestar” en la medida en que suele mantenerse en buena parte como un intento por frenar los crecientes flujos migratorios que se están produciendo desde los países del Tercer Mundo hacia los países desarrollados; esto ha llevado a algunos autores a denunciar el escándalo que supone el hecho de que “la condición de nacimiento pueda esgrimirse como argumento suficiente para negar la garantía efectiva de derechos reconocidos a todos los seres humanos [...] que sin embargo son condicionados hoy en no pocos países a un trámite administrativo (los ‘papeles’), por importante que éste sea”.⁶³

⁶¹ Danilo Zolo, “La ciudadanía en una era poscomunista”, en *La política. Revista de Estudios sobre el Estado y la sociedad*, número 3, Paidós, Barcelona, 1997, p. 127.

⁶² T. H. Marshall, “Ciudadanía y clase social”, en T.H. Marshall y T. Bottomore, *Ciudadanía y clase social*, Alianza, Madrid, 1998, pp. 21-22.

⁶³ Javier de Lucas, “Por qué son relevantes las reivindicaciones jurídico-políticas de las minorías”, en Javier de Lucas (dir.), *Derechos de las*

En la misma línea, Danilo Zolo afirma que la contestación en forma de expulsiones y persecuciones, o a través de la negación de la calidad de sujetos a los inmigrantes, por parte de las “ciudadanías amenazadas” por la presión migratoria, “está escribiendo y parece destinada a escribir en los próximos decenios las páginas más luctuosas de la historia civil y política de los países occidentales”.⁶⁴

Desde luego, los Estados que utilizan como escudo o como pretexto el tema de la ciudadanía para negar derechos básicos a los inmigrantes o en general a los no nacionales están legislando no solamente en contra de la universalidad de los derechos fundamentales, sino sobre todo en contra de la intuición histórica que parece señalar que los fundamentos que se tenían en el pasado para distinguir entre ciudadanos y extranjeros ya no existen

en la actualidad. Javier de Lucas señala que la dicotomía ciudadano/extranjero se asienta sobre dos supuestos: la construcción del Estado nacional y la homogeneidad social derivada de la coyuntural (esporádica y aún limitada en el tiempo) presencia del extranjero en la composición social.⁶⁵ Hoy ninguno de esos dos supuestos se mantiene incólume.

El Estado nacional, como modelo cuando menos, ya no se encuentra en fase de construcción. Por el contrario, habría algunos datos que nos podrían hacer pensar que se encuentra más bien en fase de desaparición o de profunda transformación. En el propio ámbito de las instituciones públicas asistimos a un desfondamiento del Estado en una doble dirección: hacia arriba, con la transferencia de poder hacia instituciones supranacionales (Unión Europea, tratados de libre comercio, uniones regionales como el Mercosur, tribunales internacionales, mecanismos de arbitraje comercial transnacio-

minorías en una sociedad multicultural, CGPJ, Madrid, 1999, p. 265.

⁶⁴ Danilo Zolo, “La strategia della cittadinanza”, en Danilo Zolo (ed.), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, 2ª edición, Laterza, Roma-Bari, 1999, p. 42.

⁶⁵ Javier de Lucas, *El desafío de las fronteras. Derechos humanos y xenofobia frente a una sociedad plural*, Temas de Hoy, Madrid, 1994, p. 135.

nal, etc.), a menudo sustraídas de los pertinentes controles democráticos y parlamentarios, lo cual ha hecho asomar lo que Habermas llama “agujeros de legitimidad”.⁶⁶ Hacia abajo, a través de las diversas tensiones centrífugas, nacionalistas, secesionistas o independentistas, que lo ponen en cuestión.⁶⁷

La ciudadanía, como categoría normativa que marca diferencias entre quienes pertenecen a una sociedad y quienes son “extraños” o “extranjeros” parece no tener mucha razón de ser en la actualidad, ya que en los hechos supone una cortapisa al reconocimiento universal de los derechos de participación política. La idea sería ir construyendo una suerte de “ciudadanía universal” que pudiera acompañar (con plenitud de derechos políticos) a la persona allí a donde fuera, sin importar su nacionalidad y mucho menos su lugar de nacimiento.

En suma,

la exigencia más importante que proviene hoy de cualquier teoría de la democracia que sea congruente con la teoría de los derechos fundamentales: (es) alcanzar –sobre la base de un constitucionalismo mundial ya formalmente instaurado a través de las convenciones internacionales mencionadas, pero de momento carente de garantías– un ordenamiento que rechace finalmente la ciudadanía: suprimiéndola como *status* privilegiado que conlleva derechos no reconocidos a los no ciudadanos, o, al contrario, instituyendo una ciudadanía universal.⁶⁸

Aunque quizá estemos lejos de ese escenario en la mayor parte de los países del orbe, lo cierto es que el

⁶⁶ Jürgen Habermas, *La constelación posnacional. Ensayos políticos*, Paidós, Barcelona, 2000, p. 96.

⁶⁷ Luigi Ferrajoli, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Trotta, Madrid, 1999, p. 150.

⁶⁸ *Ibid.*, p. 119. En el mismo sentido de Ferrajoli y Habermas, Javier de Lucas apunta que “Vetar el acceso a la condición de miembro de la comunidad constituyente, sujeto de voz y voto en el espacio público, a quienes llegan después y se caracterizan por diferencias vinculadas a determinados grupos sociales (a identidades de origen), privarles del poder de decisión sobre el acuerdo previo, sobre el establecimiento de valores comunes y reglas de juego, sobre el establecimiento de la regla de la ley, del Derecho, es incompatible con las exigencias de una democracia plural”, en “Por qué son relevantes las reivindicaciones jurídico-políticas de las minorías”, *op. cit.*, p. 268.

planteamiento teórico que se acaba de apuntar tiene una gran coherencia y es prácticamente imposible de rebatir desde una óptica democrática: la democracia es por excelencia un régimen político incluyente, de forma que toda exclusión de la titularidad de derechos humanos debe estar puntualmente justificada. En el caso de la limitación de los derechos de participación política a las personas que no tengan la ciudadanía, dicha justificación parece no existir más.

En el caso de México es importante señalar que los derechos de participación política sufrieron una ampliación mediante la llamada “reforma política” publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 9 de agosto de 2012. En realidad, dicha reforma consiste en una serie de importantes modificaciones al régimen constitucional de la participación política de los ciudadanos en México y contiene además algunas determinaciones sobre la forma en que se accede y se ejercen los poderes públicos.

La reforma política ya establece la figura de las candidaturas independientes, con lo cual se permite que los partidos tengan un poco más de competencia electoral y se termina con el monopolio de las postulaciones a cargos públicos representativos por parte de los mismos partidos.

A partir de la reforma, el artículo 35, fracción II, señala que son derechos de todo ciudadano mexicano:

Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación.

También se añade a nuestra Constitución la figura de la consulta popular, que podrá ser convocada sobre decisiones trascendentes que tengan impacto nacional de acuerdo a la regulación contenida en la fracción VIII del artículo 35 constitucional.

La convocatoria a una consulta popular la pueden hacer el Presidente de la República, el 33% o más del total de integrantes de cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión o los ciudadanos, cuando se reúna la firma del 2% de la lista nominal de electores.

Para que el resultado de dicha consulta sea obligatorio para los poderes públicos, se pide que haya una participación de cuando menos el 40% de la lista de electores.

Las consultas deben realizarse el día de la jornada electoral, es decir, el primer domingo de julio del año que corresponda, y serán calificadas previamente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a fin de evitar que se consulten temas que vayan en contra de la Constitución.

El Instituto Federal Electoral (IFE) tendrá a su cargo, en forma directa, la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados de la consulta. Cuando la convocatoria sea

por parte de la ciudadanía, también le corresponderá verificar que se haya satisfecho el 2% de firmas exigido por la Constitución.

Otra cuestión relevante es que se añade la figura de la iniciativa legislativa popular, la cual se podrá ejercer por parte de la ciudadanía cuando se reúnan las firmas de un 0.13% del listado nominal de electores.

Tanto la consulta popular como la iniciativa legislativa ciudadana son herramientas que fomentan la participación política y permiten que entre todos se vayan tomando las decisiones, de modo que no solamente los políticos profesionales tengan en exclusiva la confección de la agenda del país. Se trata de algo positivo, desde un punto de vista democrático. Ambas herramientas, si son adecuadamente utilizadas, pueden constituir una especie de “escuela de la democracia” al añadir temas, actores y voces nuevas al debate público nacional, el cual sin duda se podría ver enriquecido a través del ejercicio de las dos figuras señaladas.