

## CIUDADANÍA Y DEMOCRACIA: PRESUPUESTOS PARA EL JUEZ CONSTITUCIONAL LATINOAMERICANO EN EL CONTEXTO DE LA GLOBALIZACIÓN

Francisco TORTOLERO CERVANTES\*

SUMARIO: I. *Ciudadanía e identidad*. II. *Ciudadanía y nacionalidad*. III. *¿Tiene sentido revertir las restricciones a los derechos de ciudadanía?* IV. *Chauvinismo ciudadano en la legislación mexicana*.

El orden constitucional de los países democráticos está viviendo nuevas realidades de cara a los fenómenos de integración regional. La voluntad de acercamiento entre países parece exigir que las fronteras desaparezcan, para dar paso a una inclusión universal de todos sus integrantes en una amplia comunidad supranacional de ciudadanos. La así entendida globalización (que nadie parece ser capaz de definir de forma indiscutible, pero tampoco de escapar de sus efectos) está causando una especie de “filtración de la autoridad estatal hacia arriba, hacia los lados y hacia abajo, o incluso en algunas materias parece haber ido a ninguna parte; simplemente, se evaporó”.<sup>1</sup>

El reposicionamiento de los factores que componen nociones tan añejas como la de ciudadanía o de nación, que creímos conocer durante siglos, nos está llevando, como países, a ver que esa filtración “hacia

\* Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

<sup>1</sup> “State authority has leaked away, upwards, sideways and downwards. In some matters, it seems even to have gone nowhere, just evaporated”, Strange, Susan, “The Defective State”, *Daedalus*, núm. 124, 1995, p. 56.

arriba” se traduce en la creación de órganos supra-nacionales; que hacia abajo, corresponde a ceder soberanía hacia las regiones. Empero, la avidez en favor de la integración favorece sobre todo a ciertas corporaciones transnacionales (quienes se muestran cada vez mejor situadas para impedir que las legislaciones nacionales establezcan reglas que vayan en contra de sus intereses de negocio).<sup>2</sup> Pareciera que los capitales adquieren una especie de instinto o capacidad de adaptación, y que la búsqueda de mejores condiciones para el comercio implica flexibilizar (léase, disminuir) los criterios para considerar una práctica como monopólica. Pero la flexibilización casi nunca se aparta de los temas de negocios; un extranjero que pretenda igualar su condición frente a los nacionales topará siempre con lecturas tradicionales de la ciudadanía.

La dinámica económica antes descrita está avanzando con mucha mayor rapidez respecto de la capacidad gubernamental de reaccionar con fines de armonización, o incluso de control. Pero la vía política y la vía económica difícilmente se logran poner de acuerdo. Bienvenidos los capitales; cuidado con la libre circulación de personas. La prioridad de permitir que las divisas circulen topa con una supuesta tradición que consiste en evitar que los catálogos de derechos sean ampliados de manera igualitaria; *fronteras abiertas al inversionista; visas y revisiones al resto de los mortales*.

Por su parte, los políticos buscan no rezagarse del discurso del progreso, y se manifiestan ávidos de formar un espacio común latinoamericano. Pero el imperante formalismo legalista los lleva a considerar que para que tales realidades se presenten, deben éstas ser precedidas de grandes cambios constitucionales. Lo político, lo económico y lo normativo parecen nunca poder llegar a estar en sintonía.

<sup>2</sup> La apertura de las economías funciona muy bien entre negociantes, aunque menos bien en términos de ciudadanos. Mencionemos tan sólo el ejemplo de los grandes consorcios en telecomunicaciones como motores de la concentración del ingreso en la mayor parte de las regiones del mundo. Para muestra, véase esta nota reciente del periódico *La Jornada: Bogotá*, 23 de abril de 2010. Las autoridades colombianas iniciaron una investigación contra la compañía de telefonía celular Comcel, propiedad del magnate mexicano Carlos Slim, por una supuesta violación al régimen tarifario del país andino, según un reporte oficial. De acuerdo con el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Comcel presuntamente no acató la medida de reducir el costo de las llamadas a otros operadores en todos sus planes tarifarios del servicio de voz”.

Pero quienes han reflexionado sobre estas cuestiones, entienden que las lógicas vigentes de funcionamiento de las instituciones podrían ser (por sí mismas) excelentes receptoras de cualquier movimiento centrado en este fenómeno de la globalización.<sup>3</sup> Más que cambios legales se requiere voluntad política, auxiliada por un poder controlador capaz de reconducir la marcha de la región a partir de mínimos jurídicos. Como consecuencia de lo anterior, la rama judicial de última instancia (y sobre todo, los jueces constitucionales) asume una tarea de mayor notoriedad en el citado proceso de acercamiento transnacional.

Ahora bien, los esfuerzos en este sentido terminan diluyéndose dado que el discurso político y las normas no logran siempre coincidir. En América Latina, esto ocurre acaso con mayor intensidad que en otras latitudes. Una revisión somera del estado en que se encuentra la atribución de derechos políticos a los extranjeros, permitiría a nuestros tribunales de la más alta jerarquía dar cuenta de una disparidad entre los proyectos de nuestros gobiernos y nuestros marcos normativos.

He considerado pertinente plantear algunas preguntas sobre la forma en que se concibe hoy a la ciudadanía dentro de ese proceso de integración regional. Y es que la legislación vigente puede servir como catalizador, o bien como obstáculo para dar cauce a estas realidades frente a lo que el juez (empezando por los tribunales constitucionales) podría construir a partir de su jurisprudencia.<sup>4</sup> Si se supone que la integración latinoamericana debe entenderse como una decisión de Estado en varios de los países de la región, la voluntad de ceder la soberanía de cada país puede medirse a partir de la facilidad con la que las comunidades de extranjeros se asimilan a la vida política de sus respectivos lugares de residencia. La tarea de estos jueces adquiere por consiguiente una mayor relevancia frente a los políticos, en la medida en que estos últimos no logren definir el tipo de comunidad de ciudadanos que pretenden cons-

<sup>3</sup> “My view (...) is that we have seen little effects of globalization on constitutional doctrine, because, in the new constitutional order, large-scale developments generally have small-scale effects”, Tushnet, Marc, *The new constitutional order*, Princeton University Press, 2003, p. 143

<sup>4</sup> Algunas de las líneas que expongo a continuación fueron presentadas en la mesa temática “Ciudadanía, nacionalidad y derechos”, dentro del *Seminario sobre derechos civiles y políticos*, organizada por IDEA Internacional en el Tribunal Electoral de México el 23 de octubre de 2009. Una primera versión del presente texto está por aparecer en las memorias de ese seminario.

truir, al menos por lo que subyace del discurso de los líderes nacionales latinoamericanos.

Los presupuestos que se exponen a continuación no tienen intenciones de ofrecer vías interpretativas concretas a los jueces constitucionales, que con certeza, tendrán que ir definiendo estos procesos de integración desde sus respectivos pretorios. Mi intención se limita a presentar algunos antecedentes que pueden servir como punto de inicio para hablar de integración desde la perspectiva de la construcción de una ulterior ciudadanía latinoamericana. Después de enunciar con mayor detalle algunos de estos presupuestos, el presente análisis se enfocará en el caso mexicano, que sin embargo, puede equipararse a varias de las realidades de otros países de la región.

## I. CIUDADANÍA E IDENTIDAD

La noción de ciudadanía fue siempre apreciada en tanto permitió un balance entre los derechos individuales y la identidad colectiva.<sup>5</sup> Pero al reconocer que el individuo es depositario de derechos sin necesidad de la anuencia de un gobernante (concepción difundida desde los años posteriores a la revolución francesa), resultó importante que las colectividades no perdieran el sentido de pertenencia que, al menos hasta aquel momento, representaba la obediencia reverencial al soberano. De venerar un objeto identificable (por ejemplo en un escudo, un castillo o una de-

<sup>5</sup> “[C]ierta cosa es ser la compañía de la cibdad lamás excelente de toda la compañía humana, porque en la cibdad se halla la conversación más dulce y más noble (...) Y así como no todo pueblo merece gozar del nombre de cibdad, así no todo poblador de la cibdad merece gozar del nombre de ciudadano (...), porque si al poblador le falta la mansedumbre de las costumbres para la conversación de sus iguales, si le falta prudencia para participar en la gobernación de la cibdad, no convenientemente se puede llamar ciudadano (...). Por ninguna otra cosa es averiguado quién sea el ciudadano, sino por la participación del poder para juzgar y determinar públicamente. Y así las condiciones que convienen al ciudadano [son] vivir en justo y en igual derecho con sus ciudadanos, ni hacerle muy vil ni hacerle soberbio, y entonces desear en su República aquellas pocas cosas que pacíficas son y honestas, donde a este tal le sentimos y llamar le solemos buen ciudadano. Y así ninguna cosa tanto conserva la compañía de la cibdad como la mansa y honesta conversación. Y de ninguna cosa así se engendra la buena conversación como de la humildad y de la igualdad del ciudadano», Castrillo, Alonso de, *Tractado de Republica*, 1521, cit. por Ángel Rivero, “Tres espacios de la ciudadanía”, *Isegoría, Revista Española de Filosofía*, núm. 24, 2001, p. 52.

terminada familia real), las colectividades tuvieron que evolucionar hasta reconocer el valor de pertenencia a algo acaso más abstracto pero más fuerte, que se empezó a erigir desde ese momento bajo la idea de *nación*.

Desde entonces, los primeros Señores buscaban con esmero vasos comunicantes. Antes de que surgiera la idea de nación, el soberano tenía que ocuparse de disuadir a sus súbditos a no encontrar motivos para dividirse.<sup>6</sup>

Pero fue hasta firmado el tratado de Westfalia, en 1648, que la idea simbólica que venía equiparada al nacimiento de las naciones se institucionalizaba en el combate a la diversidad colectiva.<sup>7</sup> No es pues casualidad que el número de unidades políticas nacionales reconocidas en Europa y América hacia el inicio del imperio colonial español pasara de unas 500 comunidades territoriales en el siglo XVI a unas pocas decenas en las épocas en que las naciones latinoamericanas iniciaban sus procesos de independencia. Colonia fue sinónimo de homogeneidad.

Sin detenernos en la mayor contribución simbólica de la Revolución Francesa (que sin duda, fue la construcción de la idea de *individuo* como sujeto de derechos políticos), podemos tan sólo advertir que en la actualidad, la ciudadanía como protección equitativa de derechos individuales podría aparecer incongruente frente a la nota de universalidad con la que el siglo XX se pretendió revestir la idea de nación correspondiente al modelo democrático de la segunda posguerra.

Como toda unidad política, la nación se define por su soberanía, que se ejerce hacia el interior con el afán de integrar a la población que esta incluye, y hacia el exterior, para afirmarse como sujeto histórico situado en un orden mundial que a su vez emana de las relaciones políticas entre [esa comunidad de] naciones unidas. Pero su especificidad radica en la capacidad que ésta desarrolla para integrar a esa población dentro de una *comunidad de ciudadanos*, de cuya existencia depende la legitimidad de la acción interior y exterior del Estado.<sup>8</sup>

En este contexto, la noción de *comunidad de ciudadanos* se anuncia como producto de una evolución de múltiples facetas. De esta forma,

<sup>6</sup> Véase entre otros, Michel Foucault, *Sécurité, territoire et Population. Cours au Collège de France, 1977-1978*, París, Gallimard, 2004, pp. 292-318.

<sup>7</sup> Picq, Jean, *Une Histoire de l'Etat en Europe : pouvoir, justice et droit du Moyen Age a nos jours*, París, Presses de Sciences Po, 2009, ch. 13. Schnapper, Dominique, *La Communauté des Citoyens : sur l'idée moderne de nation*, París, Gallimard, 1994, p. 28.

<sup>8</sup> Schnapper, Dominique, *ibidem*, p. 35.

ciudadanía e identidad se deberían convertir en dos elementos que no estuviesen necesariamente diseñados para tocarse; y sin embargo, se siguen confundiendo en el uso cotidiano del lenguaje, al igual que las nociones de Estado y de nación. El Estado representa una unidad jurídico-política circunscrita a un territorio; la nación, una comunidad política ligada a un sentimiento identitario que puede sobrepasar fronteras.

Sin entrar en detalles sobre las múltiples concepciones en torno a la nación, que es este fruto de la edad moderna, recordemos que entre sus componentes habituales se alude siempre a un nombre colectivo; a un sentimiento común de pertenencia a orígenes históricos y destinos compartidos entre quienes integran dicha colectividad; a una lengua compartida por todos y a patrones religiosos muy identificables o mayoritarios; a un sentimiento fuerte de solidaridad al interior del grupo,<sup>9</sup> esto es, a diversos elementos que se podrían referir en términos actuales a ligas y lealtades como parte de una etnicidad capaz de traducirse en identidades al interior del grupo.

La construcción de estas identidades tiene que ver con mitos y tradiciones que van ligando, de manera cada vez más estrecha, a los miembros de una comunidad,<sup>10</sup> hasta terminar mostrando un interés auténtico de pertenecer a ella. Nuestras sociedades, en su carácter contractual, tienden a fijar las reglas de pertenencia; a definir los mecanismos de participación (o de exclusión) de determinados individuos en el funcionamiento de sus instituciones.

En cuanto a la identidad, ésta se refiere a la pertenencia a un grupo; a preguntarse lo que comparto con los otros y a qué parte de mis convicciones tengo que renunciar para pertenecer a ese grupo. La identidad nacional no es definida por cada quién (si bien, individualmente existen elementos que nos sean más cercanos a preferencias propias): estos valores han sido preestablecidos. Etnicidad, cultura, lengua, religión y tradiciones determinan los confines de esta comunidad nacional. Pero a diferencia de un conglomerado social con elementos comunes, como lo son las etnias, la nación cuenta con una organización política propia. La identidad generada se asienta en un andamiaje normativo e institucional

<sup>9</sup> Borri, Michel, "European citizenship and national identities", *Rechtstheorie*, núm.17, 2000, p. 225.

<sup>10</sup> Hobsbawm, Eric, *The Invention of Tradition*, Cambridge, Cambridge University Press, 1983.

(también heredado de la modernidad).<sup>11</sup> Esto explica en parte por qué toda especie de unidad política organizada se confunde con la idea de nación.

La proclividad para confundir la frontera entre estos elementos puede explicarse porque el individuo no elige su nacionalidad, dado que ésta no depende ni de una elección deliberada ni de méritos propios, pero está determinada por el accidente que representa el mero nacimiento. Aquel elemento fortuito obliga al individuo a asimilarse a su comunidad, que por supuesto será una comunidad nacional que ya estaba organizada.

Ya advertía Hume que:

un número determinado de personas, reunidas en un cuerpo político, compartiendo una misma lengua, y llamadas a reunirse por motivos de seguridad común, comercio o gobierno, al tenerse que frecuentar de forma prácticamente cotidiana, terminará por formarse indefectiblemente entre sí para aglutinar este elemento común -que es el carácter nacional- junto con su carácter individual.<sup>12</sup>

Quienes se han dedicado a teorizar la idea de nación (desde Kant, a Rousseau, Fichte y Mauss) coinciden que el gran elemento de socialización de ese individuo se encuentra en la educación; otros (de Weber a Monnet) encontraban este elemento aglutinador dentro del sistema de gobierno parlamentario.

Ciertamente que los excesos de los nacionalismos (exacerbados tras las dos guerras mundiales) replantearon la idea de nación desde la segunda mitad del siglo pasado. Lo que importaría desde entonces sería encontrar mecanismos capaces de contribuir a la organización de la vida pública, donde cada ciudadano encontrara vías transitables para participar activamente en delimitar la ambición nacional: dicho por Mauss, un “poder central democrático”.<sup>13</sup> Esta capacidad de las instituciones denotaría, ya en términos del Estado constitucional de derecho, la facilidad

<sup>11</sup> Mauss, Marcel, *Cohesion sociale et divisions de la sociologie*, París, Editions de Minuit, 1968, p. 583, cit. por Schnapper, 1994, cit., p. 31.

<sup>12</sup> Hume, David, *Ecrits Politiques*, París, Vrin, 1972 (1748), p. 291.

<sup>13</sup> Siguiendo con esa línea argumentativa, para uno de sus contemporáneos, la conciencia de ciudadanía se traduce en la participación de todos los gobernados en el Estado bajo la doble fórmula del sufragio universal frente a la circunscripción electoral; del poder exigir que ese voto se traduzca de forma coincidente en decisión política, y de la creación de una comunidad cultural que dote de total independencia a ese Estado con el

con la que el individuo puede concebir una liga indisoluble con la identidad colectiva. Y es sólo a partir de este fortalecimiento de la identidades (a saber, de encontrar la nación al interior de cada individuo) que los países pudieron pensar en reforzar sus respectivas capacidades de acción hacia el exterior.

En la medida en que un individuo se fue sintiendo bienvenido a esa comunidad, los Estados pudieron estar en presencia de mecanismos eficientes para ligar identidad y ciudadanía; sólo así ha sido posible generar un espacio político que va adoptando la deliberación como herramienta de integración social.

Y es que para poder construir una nación (en términos actuales), no basta buscar la homogeneidad de sus partes; una *comunidad de ciudadanos* (en los términos evocados más arriba) bien puede ser culturalmente heterogénea, como lo ilustra la integración de la Confederación Helvética. La homogeneidad cultural de los pobladores tan sólo puede ser vista como un facilitador de la construcción de una sociedad política, pero nunca ha sido suficiente para construir, por sí misma, una identidad nacional.

Bien afirmaba Will Kymlicka que la ciudadanía puede leerse como estatuto legal, que fija las formalidades y requisitos para la participación en una comunidad política, o como una actividad progresiva, que consiste en el grado de impacto de esas intenciones individuales en la toma de la decisión colectiva.<sup>14</sup> Un orden jurídico puede entonces oponer dos concepciones en torno a esa ciudadanía, o como derechos individuales, o como derechos de una comunidad política.

Sin entrar en los complicados debates entre comunitaristas y liberales (léase, individualistas),<sup>15</sup> nos limitaremos a referir cómo en países con divisiones sociales históricas se generan nociones como la de “ampliación de la ciudadanía”, para reconocer esos derechos a grupos que antes estaban excluidos, si bien, no se acaban de poner de acuerdo (sobre todo cuando comparten las coordenadas de los sistemas continentales) en el peso que se atribuye, indefectiblemente, al formalismo legal.

exterior; en Aron, Raymond, *Paix et guerre entre les nations*, París, Calmann-Lévy, 1962, p. 297.

<sup>14</sup> Kymlicka, Will, *Multinational citizenship: a liberal theory of minority groups*, Oxford University Press, 1995.

<sup>15</sup> Por todos véase en Rivero, Ángel, “Tres espacios de la ciudadanía”, *Isegoría, Revista Española de Filosofía*, núm. 24, 2001, pp. 52-74.



Pues bien, los debates encabezados por esos políticos que dijimos, anuncian un futuro promisorio para la integración regional, demuestran una abierta miopía, donde parece que ni siquiera se han identificado las piezas que se tienen que ajustar o al menos poner a debate antes de emitir anuncios grandilocuentes de acercamiento entre países.<sup>16</sup> Que aunque se tuvieran verdaderas intenciones de implementar tales esquemas, vale la pena detenernos a considerar ciertos elementos que tarde o temprano formarán parte de las cuestiones por resolver, y que muy probablemente llegarán hasta los tribunales constitucionales para ser analizados.

Veremos en los dos apartados siguientes que la inclusión de la persona a una colectividad requiere de pasos previsible, y que las más de las veces, los intentos de ampliar los supuestos que permiten a un individuo tener una mejor asimilación a su entorno nacional o regional, más bien separan la realidad del discurso superficial de estos actores políticos. Como suele ocurrir en estos casos, a causa de lo abigarrado de algunas herramientas jurídicas en vigor en varios de nuestros países, los líderes políticos latinoamericanos inventaron elaborados pretextos para justificar que no fue la falta de voluntad política lo que les impidió llevar a buen puerto sus planes de integración regional, sino lo complicado que es flexibilizar las reglas de todos los países.

Aquella dificultad no es del todo imaginaria; un primer movimiento para acercar a las distintas realidades nacionales consistiría en romper con el excesivo formalismo legal que inunda nuestras legislaciones y mentalidades administrativas. Tal vez, una vez homologada esta intención a nivel continental, se podría hablar de un primer paso hacia la asimilación del ciudadano (de cualquier nacionalidad) a un entorno regional más amplio, como sería de nuevo en nuestro ejemplo, el latinoamericano.

<sup>16</sup> Véase la declaración surgida de la cumbre del llamado Grupo de Río, sostenida del 21 al 14 de febrero de 2010, donde además de pronunciamientos generales relacionados con la cooperación económica de la región (en comercio, energía, infraestructura, ciencia y tecnología), el capítulo político (reducido en un tono de buena voluntad en materia de cultura, combate a la pobreza y seguridad alimentaria o de facilidades migratorias) adolece de propuesta puntual y plausible en cuanto a la concesión de derechos políticos a todos los individuos de este espacio geográfico; lo más cercano en esta declaración, implicaría “Afirmar que todos los derechos humanos y las libertades fundamentales son universales “[...] y que en consecuencia, debe *prestarse igual y decidida atención a la aplicación, promoción y protección de los derechos civiles y políticos...*”, *cfr. Declaración de Cancún, núm. 71, énfasis añadido, www.unasur.fr/2010* (consultado por última vez el 11 de abril de 2010).

Sin embargo, y sin anunciar obstáculos infranqueables, sería muy difícil que de este lado del Atlántico, se evite una realidad que es distinta al tribalismo que actualmente impera en buena parte del continente americano.

Basta contrastar nuestra situación continental con lo sucedido en Europa, donde puede haber un recuento de al menos seis décadas de proceso de integración, y donde no obstante de existir puntos de arranque muy bien definidos (por sólo mencionar los Tratados de París en 1951 y de Roma en 1957), ronda todavía el fantasma de la indefinición de los puntos de llegada (por sólo mencionar el proceso inacabado de ratificación del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa).

Y eso que en Europa, las reformas progresivas habían sido trazadas por visionarios eminentes como Jean Monnet o Raymond Aron, quienes vivieron dos guerras mundiales y pudieron plantear (con conocimiento de causa) verdaderos modelos de integración ciudadana capaces de evitar que en el futuro, se fuera a reproducir otra conflagración mundial.<sup>17</sup>

Aun así, a seis décadas de distancia no se ha logrado encontrar la fórmula adecuada para generar un equilibrio entre sociedad política y sociedad civil, siendo la legitimidad diplomática de los representantes nacionales ante los órganos comunitarios lo que más se ha acercado a fraguar la legitimidad popular de los países europeos al interior de la Unión.<sup>18</sup> Al día de hoy, uno de los objetos de estudio más complejos (y menos explorados) del proceso de integración en aquel continente (acaso, explicativo del fracaso parcial del proceso de adopción del Tratado para establecer una Constitución para Europa, por los rechazos referendarios que se suscitaron en Holanda y Francia), es el de la construcción de una “ciudadanía europea”. Esta formulación se relaciona con la formación de una identidad “posnacional”, en donde la constante es el surgimiento de un principio de universalidad, autonomía y responsabilidad que subyace de la concepción del Estado constitucional de derecho.<sup>19</sup>

La primera interrogante de la que nadie se logra siquiera poner de acuerdo es la forma en que se deba plantear el problema: primero para que la Unión *de ciudadanos* funcione, ¿se debe construir una idea activa

<sup>17</sup> Por todos, véase Duverger, Maurice, *L'Europe des Hommes: une métamorphose inachevée*, París, Odile Jacob, 1994.

<sup>18</sup> Allières, Paul, *Une Constitution contre la démocratie ? Portrait d'une Europe dépolitisée*, París, Editions Climats, 2009, pp. 88-90.

<sup>19</sup> Ferry, Jean-Marc, *Les puissances de l'expérience*, París, Cerf, 1991.

de ciudadanía, donde sean los individuos quienes generen esa integración (desde la base) o bien, se tiene que construir una de orden cupular, donde la iniciativa del ciudadano reviste un carácter más bien pasivo? Y segundo, las aproximaciones inexactas de los políticos, ¿deben o no ser corregidas por los órganos jurisdiccionales? Para sugerir algunas ideas que pudieran servir, al menos para continuar con la comprensión de este planteamiento inicial, me propongo exponer un balance que da cuenta del sitio en que nos encontramos, siendo a partir del caso mexicano que trataré de explicar algunas de las líneas generales del debate generado en décadas pasadas al problematizar las tensiones entre ciudadanía y nacionalidad.

## II. CIUDADANÍA Y NACIONALIDAD

Desde el relanzamiento de las democracias constitucionales en la segunda mitad del siglo XX, los descriptores que encuadraban las modalidades de pertenencia del individuo a su comunidad parecieron irse adaptando con parsimonia a las realidades que marcaban, como en un preciso manual de funcionamiento, la presencia de fases subsecuentes (que por cierto, se sucedían en espacios temporales de varias generaciones). Según las tesis que explicaban las realidades de antaño, por sólo referir a Max Weber, las sociedades parecían cambiar a ritmos mucho más cadenciosos de lo que cambian en nuestros días. Fue así como el ciudadano “civilizado” de Occidente parecía identificar, con meridiana claridad, un cierto número de hitos generalmente evolutivos, que producían un sentido de pertenencia y previsibilidad del su estatuto personal frente a las instituciones del Estado.

Los análisis politológicos más difundidos hasta aquella mitad de siglo identificaban con claridad al ciudadano en función de la dotación generosa de tres modalidades de derechos individuales que, con base en aquel modelo, se extendieron durante unos tres siglos. De los observadores avezados que vivieron la primera mitad del XX no se tuvo empacho en anunciar la declinación de aquellos puntos de referencia bajo el formato de derechos cívicos, políticos y sociales.<sup>20</sup> Pues bien, a simple vista, esos

<sup>20</sup> Tomamos esta tipología, ya clásica, de Marshall, Thomas, *Citizenship and Social Class*, Cambridge, Cambridge University Press, 1950.

derechos parecían generarse (como lo señalaban aquellos autores) en planos necesariamente evolutivos.

Así, los derechos cívicos (*civil rights*, de libertad personal, de creencia, de expresión, de propiedad y de acceso a la justicia, que si bien aparecen desde el XVIII) anunciaban la generación de condiciones para la difusión de los derechos políticos (marcados el siguiente siglo por derechos electivos, de acceso a instituciones públicas y de ejercicio directo del poder), que a su vez explicaban la consiguiente aparición finisecular de los derechos sociales (consagrados en una efectiva aspiración a mínimos de subsistencia, de seguridad social, salud pública y de educación).<sup>21</sup> Esta clara visión evolutiva pareció aplicable al paradigma capitalista/liberal de la sociedad, vista desde el siglo XX por autores familiarizados con el mundo anglosajón.

Luego vinieron otros autores que revisaron estos primeros paradigmas, y demostraron que no existe un modelo universal de aparición progresiva de derechos, sino que los esquemas de cada país se van generando en tiempos diferenciados, que obedecen a necesidades propias.<sup>22</sup> Así, de una situación pretérita de simplificación, que más bien se aparentaba con un colonialismo a la occidental, se pasó a una especie de relativismo que pretendió encasillar diversas realidades en función de la idea que se fue gestando de ciudadanía

En este sentido, parece difícil cuestionar que la ciudadanía en la actualidad no pueda cobrar sentido si no es en el contexto político cultural del país del que se trate.<sup>23</sup> En lo que concierne a las generaciones de derechos, eran distintas nociones de ciudadanía las que parecían generarse como fruto de diferentes culturas nacionales. De ahí que la multiplicidad de ópticas que surgieron más recientemente para explicar un objeto complejo como la ciudadanía, se antojan más como elementos retóricos del

<sup>21</sup> Para una recopilación de estos postulados, cuya influencia se extendió ciertamente durante las décadas posteriores, véase Seymour Martin Lipset, "Tom Marshall, Man of Wisdom", *British Journal of Sociology*, núm. 24, 1973.

<sup>22</sup> Valdría entonces la pena contraponer a la noción pasiva del ciudadano en la democracia británica, visiones anteriores de la tradición revolucionaria francesa, o posteriores como la del pluralismo liberal norteamericano o la de los predomios fortuitos de autoritarismos plebiscitarios de corte fascista. Mann, M., "Ruling Class strategies and citizenship", *Sociology*, núm. 21, 1987; Turner, B., "Outline of a theory of Citizenship", *Sociology*, núm. 24, 1990.

<sup>23</sup> Habermas, Jürgen, "Citizenship and National Identity", en Steenbergen, Van (ed.), *The Condition of Citizenship*, Londres, Sage, 1994.

discurso político;<sup>24</sup> o al menos eso resultaba si se consideraba que dichos discursos fueron capaces de simplificar realidades extremadamente complejas en sí mismas, como la coexistencia de Estados conformados artificialmente por individuos con nacionalidades otrora enemigas, como la Yugoslavia de Tito. Empero, el punto de unidad de todos estos elementos no podía ser otro que el Estado-nación.

Sin detenernos en los aspectos históricos que nos remiten a las épocas en que se fundó precisamente la idea de Estado, baste recordar que la modernidad creó a las identidades nacionales como objetos construidos jurídicamente. Un Estado nacional propiamente organizado, con sus fronteras infranqueables (tal como se entendió a fines del XIX y de cuyos excesos fascistas se pagaron facturas muy costosas durante las dos guerras mundiales del siglo posterior, o que incluso generaron temores en otros países que, como veremos, reforzaron sus fronteras al extremo), tenía como corolario indiscutible una comunidad lingüística y cultural homogénea, diferenciada en sí misma de todas las demás, que estaba además basada en la solidaridad individual. La identidad colectiva que se creaba quedaba además circunscrita a un territorio perfectamente delimitado.<sup>25</sup> Situación muy distinta parece presentarse desde hace unos años ante las migraciones masivas, debido a las cuales, se ha vuelto común que la segunda lengua que se escuche en las calles de Los Ángeles o Nueva York sea el español, al igual que se escucha turco en los suburbios de Berlín o árabe en los de París.

Es pues un hecho evidente que la llamada mundialización ha generado un necesario replanteamiento de estas concepciones. Existen cada vez más elementos que desmienten esto que acabamos de describir como un modelo cerrado de pertenencia de un individuo a su respectiva colectividad nacional. Las comunicaciones, la posibilidad de desplazamientos masivos, el interés económico que incita a millones de personas a buscar mejores horizontes en lugares distintos a su país (y muchas otras realidades que sólo se explican por la curiosidad inherente al ser humano), replantean necesariamente las bases para considerar cuándo un indivi-

<sup>24</sup> Por sólo mencionar algunas tipologías no coincidentes, referimos a utilitaristas, comunitaristas o republicanos; en otro plano, a liberales, libertarios o republicanos; Hindess, B., "Citizenship in the Modern West", Turner, B. S., *Citizenship and Social Theory*, Londres, Sage, 1993.

<sup>25</sup> Parekh, B., "Ethnocentricity of the Nationalistic Discourse", *Nations and Nationalisms*, vol. 1, núm. 1, 2004, pp. 25-52.

duo debe considerarse parte de una comunidad y en qué momento éste debe pasar por un proceso de asimilación.<sup>26</sup> Y vaya que los códigos de estos procesos de asimilación se van ajustando a la medida en que se produce el fenómeno del *melting pot* (observado en la mayor parte de las ciudades cosmopolitas del mundo) si es que quiere ser equiparado jurídicamente a otros individuos que, como él, trabajan, pagan impuestos, están involucrados con aportar a la conformación de aquel país que le es jurídicamente ajeno, o al menos, le es así en tanto no pueda ejercer sus derechos de manera completa por el hecho de no cumplir los requisitos formales de la nacionalidad. Y aunque la presión de aquellos grupos aumente al mismo ritmo que las libertades públicas parecen expandirse en las democracias contemporáneas, la tendencia observada hasta ahora (especialmente en el plano de la jurisprudencia constitucional) no ha mostrado siempre una respuesta jurídica de integrar a todos en una sola “comunidad de ciudadanos”, como retomaremos en seguida.

En términos actuales, parece una obviedad afirmar que al conceder derechos de ciudadanía se está asignando al individuo un elemento útil para identificarlo con su comunidad. Pero visto como proceso, esta identificación del régimen político con el ciudadano se vuelve una operación política ciertamente menos evidente. Decisiones encaminadas a obtener este propósito se fueron dando a ritmos diferenciados, siendo más intensas mientras más igualitarias se diseñaran las sociedades y sus reglas.

Mencioné la evolución de aquello que, con afán más bien pedagógico, fue construyendo las llamadas “generaciones” de los derechos humanos. Parecía hasta hace poco tiempo comprensible que el modelo republicano del siglo XIX no siguió el ritmo vertiginoso con que se produjo la industrialización de las sociedades occidentales. Mientras más tiempo transcurría, las coordenadas para entender la imbricación de los diversos actores institucionales se iban tornando más y más complejas (insistimos aquí en los fenómenos de integración regional del pasado medio siglo en

<sup>26</sup> Se habla de una nueva percepción de la movilidad frente a un nuevo estatuto social del individuo “global” frente al individuo “local”. Según una tesis enunciada recientemente, la movilidad se está convirtiendo en el factor más importante de la estratificación en las sociedades contemporáneas. Su valor agregado es la independencia de las elites globales frente a las unidades territorialmente limitadas del poder político. Los individuos “globalizados” son capaces de practicar formas de comunicación intercomunal, capaces de incidir en la toma de decisión a ambos niveles, Bauman, Zygmunt, *La globalización. Consecuencias humanas*, México, Fondo de Cultura Económica, 2009.

Europa). Pues bien, a nadie escapan las tensiones que se pueden generar al asimilar la nacionalidad a la ciudadanía, pues no se puede crear un sentimiento de pertenencia a un ideal nacional o comunitario por decreto (en este ejemplo que hemos venido aludiendo como modelo de integración regional). O al menos en el ejemplo paradigmático en estas cuestiones, en tanto no se tenga a la mano una noción de “nación europea” del cual se pueda justificar que las legislaciones de cada país se tengan que ceñir a ese concepto para otorgar determinadas ventajas a quien pertenezca a dicha comunidad.

Incluso, podríamos suscribir que la distancia que existe entre países vecinos, de extensiones reducidas y tradiciones históricas semejantes, puede ser verdaderamente disímbolo...

los europeos difieren entre ellos tanto como lo que los separa de los no-europeos, si al menos nos referimos a cuestiones lingüísticas (entre vascos, fineses o húngaros); territoriales (rusos, griegos o armenios); jurídicas (romanos, germánicos o anglosajones); religiosas (católicos, ortodoxos y protestantes) o de tipo organizacional (federales/unitarios; liberales/comunistas).<sup>27</sup>

Veamos en seguida a qué se refiere, en un plano histórico, la intención que se tuvo en los incipientes regímenes políticos occidentales de acercar la ciudadanía al pleno ejercicio de derechos políticos como parte de este proceso de apertura en el que supuestamente está inscrito nuestro país.

### III. ¿TIENE SENTIDO REVERTIR LAS RESTRICCIONES A LOS DERECHOS DE CIUDADANÍA?

El formalismo legal ha sido utilizado para tender una especie de alambrado infranqueable ante las demandas sociales de ampliación de los derechos políticos; siempre es justificable para quienes conocen de leyes, aducir problemas técnico-jurídicos ahí donde en realidad, lo que hace falta es voluntad política para asimilar a aquel que tiene el carácter de extranjero a la comunidad política. Partiendo de los procesos de independencias a principio del XIX, los latinoamericanos fuimos siempre te-

<sup>27</sup> Smith, Anthony, “National identity and the idea of European unity”, *International Affairs*, núm. 68, 1992.

merosos de ampliar la participación política en términos universales (no obstante de sostener lo contrario en el discurso), pues en el fondo, nos sentíamos irresponsables si dejábamos en manos de masas no instruidas las decisiones más importantes.

Francisco Belisario Soares de Souza, político del partido conservador brasileiro del siglo XIX construía un argumento según el cual, el voto universal constituía un peligro para la colectividad en su conjunto. En su defensa del sufragio restrictivo (tan característico de aquel siglo), aduciendo razones utilitaristas y elitistas (que ciertamente podríamos encontrar replicadas a lo largo y ancho del continente de esa época), este personaje afirmaba que “privar a los ciudadanos de una facultad que ofende y perjudica a la sociedad no puede constituir una injusticia individual; es antes bien, una justicia social”. Como consecuencia de esta intención, debía excluirse a todo aquel que pudiera dañar, a través de su voto irresponsable, al bien de la sociedad. Había que producir económicamente, pagar impuestos, o a al menos, contar con instrucción educativa para merecer la calidad de elector.

En una etapa en la que las jurisdicciones constitucionales y sus respectivos procedimientos se encontraban apenas en periodo de formación, las consecuencias del elitismo aludido fueron sumamente severas, y arrastraron al régimen legal de asimilación del individuo a niveles verdaderamente extremos. En Brasil, los analfabetos siguieron privados del derecho de votar y ser votados durante buena parte del siglo XX (y vaya que se trataba de una proporción no menor del padrón electoral, calculada en 30% del electorado, al menos hace unos 10 años).<sup>28</sup> Pero esta clase de exclusión política, que en el caso brasileiro siguió siendo extremo hasta 1988 (año en que por fin se reformó el artículo 14 de la Constitución se consagró el derecho al voto sin restricciones a los analfabetas) se sigue encontrando de forma mucho más velada en otros países de la región (aunque las más de las veces, incuestionada por las generaciones de abogados normativistas que se siguen reproduciendo de una generación a otra en nuestras facultades de derecho). La falta de impugnaciones sistemáticas de esta clase de regulaciones no obedece a la ausencia de meca-

<sup>28</sup> En aquel país, hacia 1950, se calcula que el 50.8% de la población adulta estaba excluida de la calidad de ciudadano; aunque el porcentaje se redujo a 34.9% en 1970, la disminución no logró avanzar con la misma rapidez en las décadas siguientes, Sadek, María Teresa y Borges, José Antonio, *La exclusión política de los analfabetos en Brasil*, San José, CAPEL, 1985, p. 15.



nismos del contencioso constitucional, pues estos parecen estar al alcance de cada vez más individuos. La ausencia de protección constitucional en esta materia pareció deberse entonces a una perniciosa visión formalista del derecho, heredada de la Europa continental de principio del siglo XX. No nos debe sorprender que, apenas hace unas tres décadas, esta tradición normativista seguía identificando a los derechos políticos dentro del muy poco flexible esquema de los “derechos públicos subjetivos”.

En virtud del esquema mencionado, donde a un derecho en acción corresponde, indefectiblemente, una reacción igual de sentido contrario, llamada obligación, un individuo que pretende exigir una ampliación de sus posibilidades de actuar por sí mismo, o al menos de influir en la toma de decisiones colectivas, tiene siempre que conducirse por caminos perfectamente trazados y previstos por la ley. Así, la ortodoxia de los tratadistas continentales del derecho constitucional, seguía entendiendo dos vertientes para hablar de estas potestades traducidas a lo político, sea como el derecho “abstracto” a participar del ejercicio de potestades públicas (P. Virga) o como un derecho “funcional”, en tanto pueda ligar a cualquier persona (cuya calidad, insisto, no dependa de su pertenencia al género humano, sino que necesariamente debe ser caracterizada puntualmente en la ley, por ejemplo, en función de datos como su edad o su nacionalidad). Es así como al interior de esta tradición dominante en Latinoamérica, se encuentran estrictamente definidas las hipótesis en que aquellas personas, así calificadas por las normas del sistema, que pueden revestir la calidad de miembro o representante de determinada colectividad.

Y es que al hacer una simple revisión de nuestros marcos normativos nacionales, suele ser sólo una fracción (si bien mayoritaria) de la sociedad la que queda formalmente considerada dentro del subconjunto de los depositarios de derechos ciudadanos. Fue entonces el reconocimiento jurídico expreso lo que generó modalidades específicas para manifestarse, sea al permitir a determinados individuos actuar sin una representatividad concreta, como al emitir su voto en un referéndum o iniciativa popular; o al encarnar una función pública, como al ejercer la función de diputado o consejero en una comuna (G. Treves).<sup>29</sup> Siguiendo con esta tradición, calcada y asimilada en muchas generaciones de estudiantes de

<sup>29</sup> Algostino, Alessandra, *I diritti politici dello straniero*, Nápoles, Casa Editrice Jovene, 2006, p. 22

derecho con el celo dogmático que tan eficientemente permeó en nuestras escuelas de derecho, los derechos políticos no debían entenderse como inherentes a toda persona “puesto que no pertenecen al individuo para desarrollar su propia personalidad jurídica, sino que fueron concebidos para desarrollar la vida de la colectividad política, del Estado”.

Continuando con esta línea argumentativa, si la facultad la ejerce el individuo, la función está pensada, no a favor de éste, sino del Estado. Un derecho, como el de votar, implicaría entonces una función estatal que se concede al individuo, quien goza, ya no de un derecho, sino de esta función política por el simple hecho de pertenecer a la colectividad; o si se prefiere, a la *polis*.<sup>30</sup> Entonces no la detenta por el hecho de ser persona (y aquí, se añade a la ecuación anterior un elemento que se construyó y empezó a estar presente después del final de la segunda guerra mundial): la detenta por el hecho de encarnar un elemento funcional *en un ámbito determinado*. El ámbito al que me refero culmina su construcción teórica durante la segunda posguerra, que no puede ser otra que la de Estado democrático.

En gran medida, la aparición del elemento democrático explica el declive de esta concepción decimonónica de los derechos políticos como parte de los derechos subjetivos, que se relegan a la calidad de categoría conceptual.

La noción de democracia, que coincide además con la de Estado constitucional de derecho (donde se crean mecanismos jurídicos para dar aplicabilidad a esos derechos), no pretende romper la unicidad del esquema de los derechos políticos. Pero se tiene que replantear quién podrá ser receptor de esos derechos, pues nadie estaría de acuerdo en que el encargado de ejercer las funciones políticas (de identificación con esa colectividad en particular) fuere cualquier persona que, por accidente, se encontrara en un ámbito nacional distinto al propio.

Partiendo de argumentos similares a las consideraciones expuestas, fue que varios de los sistemas jurídicos de la región siguen sosteniendo en la actualidad que la titularidad de los derechos políticos no pueda recaer en un extranjero. Derechos y deberes políticos deben entonces recaer en situaciones jurídicas subjetivas, e inherentes a la estricta calidad de nacional/

<sup>30</sup> Biscaretti di Rufia, P., “Diritti politici”, *Novissimo Digesto Italiano*, vol. V, Turín, UTET, 1960, p. 734.

ciudadano.<sup>31</sup> La óptica tradicional sobre estas cuestiones entiende entonces que otorgar derechos políticos a los extranjeros implica una forma de atentar contra la integridad, o incluso, la coherencia que inspira la organización de dicha comunidad política.

En suma, si nos referimos al (nuevo) contexto de la democracia, es a partir de este momento que deberían diluirse las razones para distinguir el estatus de los derechos políticos de los ciudadanos frente a los de los extranjeros. El siglo XXI anuncia para los tribunales un cambio radical en la concepción del proceso de asimilación del individuo al Estado-nación. La expansión del paradigma de la mundialización y las migraciones pareciera interconectar entre sí a todos los sectores productivos del planeta. Como reacción a la percepción antes descrita, la edificación de un auténtico pluralismo cultural presenta, desde hace algunos años, una aseveración que parece no tener vuelta de hoja. “Lo que parece necesario es el desarrollo de capacidades para la acción política en un nivel superior y transversal, respecto de los Estados nacionales”.<sup>32</sup>

Pues bien, de este panorama complejo, tenemos una realidad normativa actual, como la mexicana, que no aparenta estar suficientemente dispuesta a plantear acercamientos definitivos entre nacionalidad y ciudadanía. Más bien al revés, parece que la evolución legislativa de este país sigue anclada en épocas pretéritas. Y sin embargo, nuestros políticos hablan de integración regional.

#### IV. CHAUVINISMO CIUDADANO EN LA LEGISLACIÓN MEXICANA

A lo largo del siglo XX, la formulación del modelo democrático modificó notoriamente el uso de ciertos elementos que en el pasado se consideraron valiosos en la conformación de las identidades colectivas. Así, los alemanes se dieron a la tarea de enterrar la noción de “nacionalismo” como parte del complicado proceso de *denazificación* de la segunda pos-

<sup>31</sup> Martines, Temistocle, *Diritto costituzionale*, 9a.ed., Milán, Giuffrè, 1998, p. 756; a la distancia, esta afirmación parece acercarse sorprendentemente a una preocupación mucho más antigua: que al debilitar la unicidad de la comunidad política, se estaría invitando al sistema a borrar toda distinción sustantiva entre amigo y enemigo (esta última idea tomada de) Schmitt, Carl, *Verfassungslehre, traducción al italiano, La dottrina de la Costituzione*, Milán, Giuffrè, 1984, p. 227.

<sup>32</sup> Habermas, Jurgen, “The European National State: its achievements and its limits”, Bolinia, 17th IVR World Congress, June 6<sup>th</sup>. 1995.

guerra. En el momento en que erradicar todo germen nacional socialista se convirtió en política pública, la idea de “patria” Alemana pretendió ser borrada del mapa conceptual del ciudadano común.

Pero aquella noción tuvo que resurgir en el momento en el que los alemanes occidentales se vieron sometidos al difícil reto que representó reincorporar a la Federación a los antiguos *Länder* orientales (tras la caída del muro de Berlín) y ciertamente se intensificó llegado el avance del proceso de integración europea (sobre todo después del Tratado de Maastricht) asumiendo como necesidad la de generar identidades entre los diferentes miembros de la Unión, que desde ahora, no serían ya concebidos únicamente desde el punto de vista económico.

De ahí surgieron a finales del siglo XX nociones como la de *patriotismo de la Constitución*, que pretenden exorcizar aquella noción que estuvo virtualmente proscrita por razones más que obvias.<sup>33</sup> Pues bien, esta clase de nociones, que estamos seguros, serán de suma utilidad en procesos semejantes (por ejemplo, en el momento en que el régimen dictatorial de Corea del Norte no pueda seguir resistiendo y termine siendo asimilado por sus pujantes hermanos del Sur), sirven para entender que la asimilación de una comunidad empieza por el reconocimiento de los derechos de todos los que comparten la carga del esfuerzo colectivo.

En países como México, puede encontrarse en esta clase de componentes nacionales, aglutinadores de la identidad, un proceso que no es menos problemático, y que sigue arrastrando ataduras que impiden a nuestros legisladores, y por añadidura a nuestros jueces constitucionales, la posibilidad de plantear esquemas normativos distintos, que permitan una mejor asimilación del individuo a su entorno colectivo. Ahora bien, si nos remontamos dos siglos atrás al México independiente, veremos que la clase política no estaba reñida con reconocer derechos políticos a no-nacionales. Aquel efecto se fue endureciendo conforme pasó el tiempo, y se debió más a la acción del legislador que del juez constitucional.

<sup>33</sup> Se trata de un concepto acuñado por Dolf Sternberger en los setentay retomado por Jürgen Habermas a finales de los ochenta del siglo pasado, para modificar la idea hitleriana de construcción de nacionalismo frente a una idea renovada de identificación a partir de la defensa de los derechos humanos y la ampliación de la participación política; todo esto, partiendo del nuevo texto de la Ley Fundamental de 1949. La noción ha sido bastante socorrida por los regímenes que tuvieron que regresar a hablar de nación o nacionalidades (en plural), siendo que también se trataba de un tema sensible visto desde el punto de vista de dictaduras recientes, como el caso de España, Sternberger, Dolf, *Patriotismo constitucional*, Bogotà, núm. 19.

El patriotismo impuesto en México mientras se consumaba la independencia nacional y avanzaba el siglo XIX, podría más bien esconder intereses de ciertos grupos, como la preservación de la hegemonía que pugnaban las élites criollas. Y es que en el afán de construir una “patria mexicana”, capaz de aglutinar las diferencias geográficas o de clase, por sólo citar las más flagrantes, se pensó que las normas funcionarían como un catalizador de la construcción de una mexicanidad, que más allá del nombre, nadie sabía qué podría significar, fuera de los intereses del criollismo ilustrado recién liberado (a su pesar) del yugo colonial.

Desde que se gestaron las independencias en todo el continente, participar en política no fue una cuestión de libre elección; más bien aquella actividad estaba condicionada a factores como la edad, la renta o el sexo (pero curiosamente, no la nacionalidad). Fue con posterioridad que la legislación desplegó un vínculo, cada vez más fuerte, entre pertenencia nacional y participación política.

Veamos lo que ocurrió desde la elaboración de las primeras normas constitucionales previstas para funcionar en épocas del México recién independizado.<sup>34</sup> Primero, en términos de la Constitución de Cádiz, de 1812, los ciudadanos son quienes literalmente, “construyen a la nación” que se encarna en la persona de los diputados ante las Cortes. Para ser diputado, se requería haber nacido en la provincia respectiva o estar vecindado en ella durante los anteriores siete años, y se requería ser propietario de tierra en la cuantía exigida con antelación por las propias Cortes. La nacionalidad no era entonces condición infranqueable para el ejercicio de los derechos ciudadanos.

Para los extranjeros de la época, la posibilidad de ejercer derechos políticos no se cerró del todo tras la publicación del decreto constitucional firmado en Apatzingán, en 1814, pues se estableció que para ser diputado se impuso la condición de “ser ciudadano en ejercicio de sus derechos, contar con 30 años de edad, buena reputación, patriotismo acreditado con servicios positivos y tener luces no vulgares para desempeñar las augustas funciones de este empleo”. En esta concepción particular de la decencia nacional (marcada menos por pruebas concretas de nacionalidad y más por designios de la religión: los electores debían escoger a

<sup>34</sup> González Ibarra, Juan de Dios, “Historia constitucional del elector mexicano: 1812-1994”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, t. XLVI, núms. 205-206, enero-abril de 1996, pp. 174 y ss.

su vez a “un elector parroquial por cada parroquia”), se podía perder la ciudadanía por causas como el “crimen de herejía, apostasía y traición a la nación”. Tal vez la nota distintiva frente a carta constitucional anterior fue que se hizo desaparecer el carácter censitario de la representación.

Y si ninguna de estas dos cartas constitucionales tuvieron vigencia plena, la tesis de restringir la asignación de derechos ciudadanos a los nacidos en estos territorios tardó en generalizarse. En los años que siguieron a la consumación de la independencia, podía adquirir la calidad de nacional quien, nacido en el extranjero, hubiera peleado en la guerra de independencia a favor de la causa insurgente, y por ese solo hecho, podía incluso adquirir la capacidad jurídica de votar y ser votado.

Esto parece ser así debido a que durante el siglo XIX, el Estado estaba llamado a actuar en un aparente sentido de respeto de la individualidad, no obstante que la regla fuera anteponer el interés colectivo al individual.

Este esquema de la atribución de derechos al individuo que pasaban por la preferencia de la comunidad, encuentra sustento en un primer marco conceptual de corte conservador, que tal vez podríamos aplicar con cierta claridad en varios de los países latinoamericanos hasta el día de hoy. Según esta visión, la atribución de derechos (humanos) se debería centrar en los dos ejes, desde el siglo XIX, esenciales para garantizar el desarrollo del individuo, que fueron la seguridad y la libertad. En aquella lógica, sólo podría ser el Estado, dentro de la extensión de su soberanía, quien podría establecer medidas específicas para librar al individuo de interferencias externas; y las más de las veces, su intervención dependería de que tales intervenciones exteriores fueran lo suficientemente flagrantes o violentas.<sup>35</sup>

Otro aspecto que debiera interesar en la actualidad al ingenuo proyecto de integración regional de la Cumbre de Cancún<sup>36</sup> tiene que ver con la forma en que esta percepción continental de los derechos, que como dijimos, sigue dominando la corta visión de nuestros políticos, en realidad es contradictoria con las intenciones de cooperación transnacional (en donde sea al menos posible el planteamiento de cesiones mutuas de soberanía en beneficio de una mayor cooperación entre Estados). En

<sup>35</sup> Este esquema siguió siendo base para muchos de los sistemas de protección del individuo de la segunda mitad del siglo XX; véase Cranston, Maurice, “Human rights, real and supposed”, Raphael, D., *Political theory and the rights of man*, Londres, Ulrich, 1967, p. 45.

<sup>36</sup> Véase la reunión de Unasur, *supra*, núm. 16.

esta idea de cooperación transnacional, los derechos humanos (y aquí se incluiría a los derechos que van más allá de la seguridad y la libertad, como los derechos políticos y sociales) deberían inscribirse en un orden conjunto de carácter común. Dicho de otra forma, los Estados deberían contar con instancias lo suficientemente efectivas y fuertes como para garantizar que tales derechos (humanos) pudieran ser llevados a la realidad en cualquier territorio del mundo.<sup>37</sup>

Ahora bien, desde los primeros años de nuestra historia, se ha venido defendiendo la tesis de una mexicanidad centrada en la comunidad y no el individuo. Podemos incluso identificar que la propuesta normativa de la primera Constitución con vigencia nacional, de 1824, parecía seguir los designios de la declaración francesa de 1789, donde la soberanía debía recaer en la Nación y no en el pueblo.

Otros requisitos formales, que fueron complicando la construcción de ciudadanía para el individuo, se fueron sumando en normas posteriores. Entre estas formalidades adicionales, podemos citar (como se añadió al texto de la constitución centralista de 1836) la necesidad de tener una renta anual de 2,500 pesos o el requisito de saber leer y escribir para elegir a los llamados electores secundarios (especie de grandes electores). Se introdujo además el requisito de la residencia en el distrito de la elección (por cuatro años, en este caso), y se requirió además que en ese lapso se hubiera construido un “capital físico o moral”, exentándose de este requisito a los profesores vecindados en el distrito.<sup>38</sup>

Durante el XIX, el sistema de reconocimiento ciudadano en la competencia política se enmarca en el privilegio de liderazgos personales, articulados en clubes o incipientes partidos, sin organización y con una precaria estabilidad. La postulación seguía condicionada a requisitos económicos y de propiedad para alcanzar la calidad de elector.

A pesar de reconocer ciertos avances en las subsecuentes legislaciones que regulaban lo relativo a la participación política del ciudadano, como el establecimiento de distritos electorales o la aparente universalización del sufragio, las limitaciones del sistema se manifestaban no sólo en el voto indirecto, pero sobre todo, en la exclusión de la mujer en el ejercicio de los derechos políticos.

<sup>37</sup> Sen, Amartya, “Legal Rights and Moral Rights: Old Questions and New Problems”, *Ratio Juris*, vol. 9, núm. 2, 1996, pp. 153-167.

<sup>38</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México, 1808-1987*, México, Porrúa, 1987, p. 210.

Si bien la Constitución de 1857 anula del plano constitucional la influencia perniciosa de la religión católica, instaurando una prohibición expresa para quienes pertenezcan al estado eclesiástico a ser electos (que por motivos que escapan a esta colaboración, permaneció como dogma nacional hasta bien entrado el siglo XX), vuelve a fijar una prioridad en el interés colectivo sobre el individual, al instaurar formas de votación indirecta (insisto aquí en la tendencia elitista de la participación ilustrada, que estuvo tan presente en el continente americano). La tesis de un Estado protector de los posibles excesos del individuo irresponsable quedó plasmada, por ejemplo, en las formas para perder esta calidad jurídica. Concretamente, los derechos ciudadanos podían suspenderse o limitarse por fungir como sirviente doméstico; por tener iniciada en contra una causa penal; por la imposición de alguna pena de las consideradas infamantes; por quiebra calificada como fraudulenta; por ser deudor frente a la administración; por ser ebrio consuetudinario, tahúr, vago, malentendido o no tener un modo honesto de vivir o por estar imposibilitado al obedecer a un ministerio de culto.

La desconfianza frente a las potencialidades del individuo fue pues definitoria de todo el marco normativo de la época. Es apenas en 1911 que el gobierno recién erigido, promueve modificaciones al marco electoral para instaurar el sufragio universal y secreto y la votación en boletas individuales y distintas a las listas electorales.

Si bien el marco de la Constitución que hoy está vigente, promulgada en 1917, estableció unos términos bastante abiertos en cuanto al reconocimiento del sufragio universal, quedaron algunas concesiones históricamente justificadas, como la prohibición de legitimación pasiva del sufragio a los ministros de los cultos. Pero reconocer el voto directo fue por fortuna suficiente para garantizar al menos derecho al voto a los analfabetas, aunque el voto a la mujer se haya apenas concedido a partir de 1953.

Por su parte, la progresiva aparición de instrumentos internacionales consagrados a la ampliación del catálogo de derechos tampoco parece causar la atención de los políticos nacionales, quienes insisten en asumir que las normas internacionales no vinculan al Estado mexicano.

El artículo 2 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre de 1948 (ratificada por México) reconoce, al menos implícitamente, el ejercicio de derechos políticos a todo aquel que se encuentre en territorio nacional, residiendo permanentemente (Everyone is entitled to all the



rights and freedoms set forth in this Declaration, without distinction of any kind, such as race, colour,... or other status).

Pero además de estas primeras briznas de apertura en el plano de los tratados, México no ha suscrito otros estatutos sobre los cuales podría plantearse la ampliación de los derechos políticos de todos los individuos que se encuentren de manera permanente en el ámbito de validez de las normas nacionales. Entre estos, tenemos la Convención para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de 1992, donde se impone con claridad el requisito del *sufragio universal e igual*.<sup>39</sup> Y otras disposiciones de esta naturaleza, que contemplan la ampliación expresa de derechos a extranjeros, aún no se han validado a nivel interno. En este sentido, la Convención para la Eliminación de toda forma de Discriminación Racial de 1969, establece su artículo 5(c), donde se garantiza el derecho a participar en elecciones sin distinción de raza, color u *origen nacional*.

Pero no todas las reservas de ampliar derechos a los extranjeros provienen de una suspicacia tradicional de los políticos nacionales frente a normas internacionales, que con frecuencia ven con recelo, como una constante amenaza de sus amplios márgenes de discrecionalidad.<sup>40</sup> Es decir, que al menos en apariencia, de la participación política ligada a la nacionalidad podemos cerrar afirmando que la apertura a conceder derechos a quienes no fuesen mexicanos por todos los costados fue conse-

<sup>39</sup> Según el artículo 25 de esta Convención, tal derecho no puede ser restringido por raza, sexo, religión o por otra categoría de las enumeradas así como por “restricciones irracionales”, *International Covenant on Civil and Political Rights (1976)*, 999 UN Treaty Ser 171, 179. Tanto los criterios de residencia como algunas hipótesis relacionadas con la suspensión del derecho de sufragio durante la reclusión criminal parecen haber sido contemplados por los redactores de esta Convención como “restricciones racionales”. Pero otras causas (como las de excluir a analfabetas e iletrados) ya fueron revocadas, incluso por los países que con más intensidad se oponen a la vigencia de tratados en territorio nacional (entre ellos, Estados Unidos).

<sup>40</sup> Reformas constitucionales, como la impulsada por el presidente Ernesto Zedillo en julio de 1994, donde se confería la posibilidad de ser presidente de la República a los mexicanos por nacimiento, de padres mexicanos, que no necesariamente tenían que serlo por nacimiento. Entonces se decía que esta regla ponía en la lista de posibles sucesores presidenciales a varios de sus colaboradores cercanos, impedidos por ser hijos de mexicanos por naturalización; en ese momento, muy pocos creerían que un personaje como Vicente Fox (quien se encuadraba en el supuesto) podría llegar a la presidencia seis años más tarde, Preston, J. *et al.*, *Opening Mexico: the making of a democracy*, Macmillan, 2004, ch. 9.

cuencia de accidentes más que de una voluntad deliberada de inclusión universal de todo individuo en la toma de decisiones colectivas.

Del recorrido que se efectuó en este trabajo, se puede observar, al menos desde la superficie, que el marco normativo de inclusión de extranjeros en la toma de decisiones fundamentales en el país deja entrever, del estado actual de cosas, si no un atentado, al menos un cierto desfase con el modelo democrático. O si se prefiere, un desfase frente al modelo que pudiera considerar una futura apertura del régimen hacia la preparación de las condiciones que permitan a países como México a unirse con otros de la región, con propósitos de creación de una zona común que vaya más allá de impersonales pactos económicos o estratégicos.

Para que el proceso de integración mencionado pueda apuntalarse, se tendrá que redimensionar la función de determinados arbitrajes al momento de darle significado a términos tan complejos como el de ciudadanía. Concretamente, del papel de los jueces constitucionales en esta fase.

Nos encontramos lejos de las épocas en las que se soñaba en una confederación de entidades capaces de confluir a manera de esquemas simétricos debido a que se pensaba que las naciones iban a permanecer incólumes por siempre (para muestra, pensemos en la construcción de la línea Maginot al final de la Primera Guerra). Los intentos de unidad pudieron prever fronteras infranqueables que contenían a países que acaso podrían cooperar a manera de pactos para enfrentar bloques enemigos.

Al interior de los países, una lectura mucho más edulcorada en sentido opuesto a la diferenciación de comunidades, puede tenderse sobre la noción de federalismo cooperativo, y, sin embargo, ésta parece también encontrar límites ante realidades actuales. Y es que al día de hoy, las migraciones que son consubstanciales a la globalización, presentan nuevos retos para los tribunales, que subyacen de las controversias más recientes.<sup>41</sup>

<sup>41</sup> El federalismo simétrico, cuya tesis pugnó por “café para todos” (en la intención de equilibrar entidades pobres con entidades más favorecidas) se ve alterado ante esquemas como el hispánico de las Comunidades Autónomas (que crean espacios diferenciados de reconocimiento de derechos especiales en Cataluña, Galicia y el País Vasco). Las nuevas realidades normativas involucran a sus ciudadanos a distinguirse del resto, y a pensarse merecedores de “café con brandy”. Cuatro años después de que en mayo de 2006 se aprobara el Estatuto de Cataluña y el Partido Popular lo impugnara, los intentos del Tribunal Constitucional para llegar a una sentencia definitiva han sido aplazados constantemente (por falta de acuerdo sobre el sexto proyecto de resolución al respecto), *El País*, del 16 de abril de 2010; Von Beyme, Klaus, “Federalism, Democracy and the Politics of Identity”,

Al menos aquello ha sido una enseñanza que se extrae con relativa claridad de la experiencia vivida en Europa durante las pasadas tres décadas, donde las sentencias que se han generado en sus tribunales constitucionales, tienden a remodelar los contenidos constitucionales de cada país, no obstante que se encuentren en los tres niveles territoriales diferenciados que aludimos más arriba. Pero la recepción de los criterios jurisdiccionales parece sobrepasar estos niveles, de tal suerte que los otros actores encargados de hacer leyes o de implementar políticas parecen retomar dichas elaboraciones interpretativas con relativa naturalidad.<sup>42</sup>

En el espacio latinoamericano, las jurisdicciones de los tres ámbitos (a saber, la Corte Interamericana frente a las cortes supremas o constitucionales, e incluso frente a los tribunales estatales) se encuentran en una etapa marcada por la falta de adecuación entre los elementos que configuran los derechos de ciudadanía, que a veces coinciden y otras rivalizan con las lecturas avanzadas por las ramas políticas.

Solemos advertir desde este lado del Atlántico que los países que nos llevan décadas de ventaja (en cuanto al inicio de sus procesos de integración) parecen tener como común denominador la idea general de ceder derechos a los individuos a efecto que todos puedan potenciar sus capacidades respectivas de actuación. Acaso no dependa nuestro proceso de integración de decretos y pomposas declaraciones, sino de una voluntad manifiesta, encaminada a generar verdaderos cambios en la realidad. Ahora bien, ¿los tribunales de última instancia en los países, deben o no pronunciarse sobre estas cuestiones? Esa pregunta no pudimos contestarla por ahora. Pero sí podemos aseverar que nuestros líderes de la región deberían empezar por definir qué noción de ciudadanía se adecua con sus planes de integración, como una verdadera cuestión previa. Correlativamente, los jueces constitucionales deberán también reparar sobre estos presupuestos, y ya entonces, permitirles plantear modelos de integración regional.

*Darviche, Mohammad-Said y William Genieys, Multinational State-Building: considering and continuing the work of Juan Linz, París, Pole Sud, 2008, p. 47.*

<sup>42</sup> “[W]ith few exceptions, the [ECJCE] managed to hegemonize the [E]uropean [C]ommunity interpretative community, and to persuade, co-opt and cajole most of the other principal actors to accept the fundamentals of its doctrine and of its position in making the constitutional determinations for the Community”, “The least-dangerous branch: a retrospective and prospective of the European Court of Justice in the arena of political integration”, Weiler, J. H., *The Constitution of Europe: Essays on European Integration*, Cambridge University Press, 1999, p. 190.