

Introducción : en busca de una ciudadanía incluyente: sus significados y expresiones en un mundo interconectado

Autor-a-s : Naila Kabeer

Fuente : *Ciudadanía incluyente, significados y expresiones*. N. Kabeer. 2005. 7-36.

Publicado por : México : Universidad Nacional Autónoma de México, Programa Universitario de Estudios de Género

El "cultivo" de la ciudadanía desde las bases: Nijera Kori y la movilización social en Bangladesh, Naila Kabeer.....	191
Construyendo la ciudadanía sin licencia: la lucha de los inmigrantes indocumentados en Estados Unidos por el sustento y el reconocimiento, Fran Ansley.....	209
Ciudadanía y política	
El caso Grootboom y el derecho constitucional a la vivienda: la política de planificación en la Sudáfrica post apartheid, John J. Williams.....	229
La ciudadanía y el derecho al agua: aprendizajes de las políticas sobre agua básica gratuita de Sudáfrica, Lyla Mehta.....	245
Donantes, perspectivas basadas en los derechos e implicaciones para la ciudadanía global: un estudio de caso de Perú, Rosalind Eyben.....	263
Colaboradores.....	283

Introducción:

En busca de una ciudadanía incluyente: sus significados y expresiones en un mundo interconectado

Naila Kabeer

A pesar de que hoy en día la idea de la ciudadanía es prácticamente universal, su significado y la manera en que se vive no lo son. Ni lo han sido nunca. Como muestra inmediatamente una revisión de la literatura, la historia de la ciudadanía, tanto en el Norte como en el Sur, ha sido la historia de una lucha sobre cómo debe definirse y a quién debe incluirse. Sin embargo, también es evidente que hoy mucho del debate teórico sobre la ciudadanía transcurre en un "vacío empírico" (Lister *et al.*, cap. 7), en ausencia de las opiniones y perspectivas de los ciudadanos "comunes". No sabemos lo que significa la ciudadanía para la gente —particularmente la gente cuyo estatus como ciudadanos es inexistente o extremadamente precario— o lo que estos significados nos dicen acerca de la meta de construir sociedades incluyentes.

Las colaboraciones de este volumen contribuyen a llenar dicho vacío. Exploran los significados y las experiencias de la ciudadanía en diferentes partes del mundo, con particular atención a las perspectivas de los pobres y socialmente excluidos. Así, sus colaboraciones abordan los diferentes mecanismos de la exclusión que consignan a ciertos grupos dentro de una sociedad al estatus de ciudadanos menores o no-ciudadanos, y las luchas de estos grupos por redefinir, extender y transformar ideas "recibidas" acerca de los derechos, los deberes y la ciudadanía. Debido a ello, contribuyen a iluminar lo que podría significar la ciudadanía incluyente cuando se mira desde el punto de vista de los excluidos. También tratan algunos debates importantes en el campo de los estudios de la ciudadanía.

Estos debates tienden a entablarse como una serie de oposiciones binarias en las que un término de la oposición se asocia con la teoría liberal clásica y, por extensión, con la teoría "occidental", mientras que el otro refleja una crítica de esa teoría desde una variedad de tradiciones políticas, culturales y filosóficas (veáse Stammers, cap. 3). La teoría liberal clásica afirma que todos los humanos tienen derechos en virtud de su humanidad: tales derechos son, en consecuencia, universales. Un conjunto de debates en el campo de los estudios de la ciudadanía

pone en duda esta supuesta universalidad con una contrapropuesta acerca de la particularidad o el relativismo cultural de los derechos.

La teoría liberal clásica entiende a los derechos como algo que viene originalmente anterior a la sociedad y, por ende, como portador de los derechos, sin reparar en su estatus en la sociedad. Un segundo conjunto de debates pone en duda la idea de los derechos individuales al señalar contextos en que son relevantes los derechos de los grupos, que deben tener prioridad por encima de los derechos de los individuos.

La teoría liberal clásica reconoce los derechos civiles y políticos como los únicos derechos "verdaderos", porque promueven la libertad para actuar de los individuos. Es deber del Estado defender esta libertad. Se piensa que los derechos sociales y económicos implican una excesiva intervención del Estado, recurriendo a fondos públicos y, por ende, constituyendo una violación a la libertad individual. Un tercer conjunto de debates critica esta perspectiva y sugiere que los derechos económicos, sociales y culturales dan sustancia a los derechos políticos y civiles de los pobres y marginados: estas diferentes categorías de derechos son, por lo tanto, interdependientes e indivisibles.

Un cuarto conjunto de debates mencionado en este libro concierne a la relación entre derechos y obligaciones. Aunque la teoría liberal siempre ha reconocido que los derechos acarrear obligaciones correlativas, la teoría clásica liberal ha tratado a los derechos como incondicionales y, por tanto, anteriores a las obligaciones. Los individuos gozaban de derechos en virtud de su ciudadanía, sin reparar en que fueran propietarios, participaran en la vida pública, pagaran impuestos o cualquier otro requisito asociado, por ejemplo, con las nociones republicanas de la ciudadanía. En tiempos recientes, esto ha sido criticado por pensadores neoliberales para quienes los ciudadanos deben "ganarse" sus derechos, por lo que los deberes preceden a los derechos. Algunas de las contribuciones a este libro consideran las implicaciones de este nuevo énfasis en los patrones de inclusión y exclusión en la práctica de la ciudadanía.

En lo que queda de este capítulo introductorio ahondaré en estos puntos con más detalle, con el propósito de identificar algunos temas que unifican este libro. La siguiente sección explora algunos de los valores y significados asociados con la idea de la ciudadanía en los diferentes relatos que aparecen en el libro. La tercera sección considera las maneras en que los autores de este libro han interpretado los debates centrales acerca de la ciudadanía, los derechos y las obligaciones a la luz de estos valores y significados. La cuarta sección discute la aparición, dentro de la agenda del desarrollo, de una perspectiva basada en los derechos explícita y los desafíos asociados con su puesta en práctica. La sección final reúne varios hilos de la discusión para ponderar lo que sugieren acerca del significado de la ciudadanía desde el punto de vista de los grupos excluidos.

VALORES Y SIGNIFICADOS EN LA EXPRESIÓN DE LA CIUDADANÍA

Los relatos acerca de la ciudadanía en este libro nos ofrecen ciertas ideas sobre la manera en que se definen a sí mismos los grupos excluidos en diferentes contextos, cómo se ven a sí mismos en relación con otros y qué implica esto para su comprensión de la ciudadanía en el mundo tal y como lo conocen. Aunque sus experiencias claramente varían mucho por el contexto y la naturaleza de su exclusión, sus testimonios y acciones sugieren que hay ciertos valores que las personas asocian con la idea de ciudadanía que atraviesan las varias fronteras que las dividen. Estos valores podrán no ser universales pero están lo suficientemente extendidos como para sugerir que constituyen un aspecto significativo de la organización de la vida colectiva y de la manera en que las personas se vinculan entre sí. Y como se expresan por grupos que han vivido la exclusión de alguna forma u otra, estos valores también articulan su visión de lo que podría implicar una sociedad más incluyente.

La justicia

En primer lugar, las ideas acerca de la ciudadanía que se encuentran en estos capítulos expresan una adherencia a alguna noción de justicia. Ésta no es la noción de la justicia retributiva —ni vengativa— que, según Rentlen (1990), por ejemplo, tiene un estatus cuasi universal, sino una noción de justicia que gira en torno a cuándo es justo que las personas se traten como iguales y cuándo es justo que se les trate de manera diferente. Los aldeanos que conformaron el público de las varias situaciones sobre la ciudadanía representadas por el Teatro para el Desarrollo en Nigeria daban prioridad a la etnicidad como la base de su identidad y su afiliación más fundamental (Abah y Okwori, cap. 4). No obstante, criticaban los ejemplos en que la autoridad discriminaba a los individuos con base en su etnicidad. Fuera cual fuera su afiliación particular, esperaban que el Estado y sus representantes trataran a sus ciudadanos de manera justa e imparcial.

En Tennessee, Estados Unidos, la campaña para dar a los inmigrantes indocumentados —"no ciudadanos"— el derecho a una licencia para conducir, por razones pragmáticas se presentaba como un asunto de salud y seguridad para los ciudadanos de Tennessee, pero también se usó para abrir un diálogo público en el que las contribuciones laborales visibles que hacían los inmigrantes indocumentados a la prosperidad del estado se comparaban con la falta de derechos y reconocimiento que se les otorgaba por el mismo estado (Ansley, cap. 12). Fue la búsqueda de justicia lo que llevó a los miembros de la comunidad de Wallace-dene, en Sudáfrica, a recurrir a la corte más alta del lugar para que se cumpliera el derecho constitucional a la vivienda (Williams, cap. 13). Para algunos, sus reclamos se basaban en el principio de equivalencia con otros: "Queremos que

nos construyan casas adecuadas como ocurre en otros lugares". Para otros, sus reclamos reflejaban un sentido más histórico de la equivalencia: debían recuperar sus tierras y legítimo lugar en la sociedad ahora que ya no había *apartheid*.

Para las mujeres y hombres sin tierra organizados por Nijera Kori en Bangladesh, enterarse de que la constitución del país reconocía sus derechos a obtener alimentos básicos, tierra, techo, educación y salud fue la base para su lucha por la igualdad, una ciudadanía "sustantiva" más que formal (Kabeer, cap. 11). Para Naripokkho, una organización feminista en Bangladesh, la constitución misma resultaba inadecuada porque permitía que la religión dictara un estatus menor para las mujeres (Huq, cap. 19). Sin embargo, aunque la organización perseguía la igualdad ante la ley para las mujeres —un código civil uniforme— también quería que el Estado reconociera lo que era "diferente" de las mujeres y lo que esto implicaría para la ley, la política y su ciudadanía.

El reconocimiento

Esto introduce un segundo conjunto de valores asociados con la idea de la ciudadanía en los relatos de este libro. Aunada a las demandas de justicia hechas por muchos grupos sin poder, está la demanda por el reconocimiento: reconocimiento del valor intrínseco de todos los seres humanos, pero también reconocimiento de y respeto por sus diferencias. Hay, como señala Fraser (1997), formas de injusticia que están enraizadas en definiciones culturales hegemónicas que niegan calidad plena de personas a ciertos grupos —definiciones que pueden estar formalizadas en la ley o se encuentran implícitas en la política. La búsqueda de reconocimiento por parte de estos grupos, al principio, con frecuencia se presenta como una demanda por lo que Hannah Arendt (1986) llamó "el derecho a tener derechos", a ser reconocidos como personas plenas a pesar de sus diferencias y por ende como ciudadanos plenos. Así, como señala Huq, para los miembros de Naripokkho, "nuestra experiencia de la discriminación como mujeres nos llevó a exigir trato justo y respeto a nuestra dignidad como seres humanos, y sólo después a exigir nuestros derechos y atribuciones como ciudadanas".

El "derecho a tener derechos" se encontraba en el corazón de la lucha zapatista (Cortez, cap. 8): su demanda por el derecho a la diferencia estaba resumida en la visión del mundo que aspiraban alcanzar:

En el mundo de los poderosos no hay espacio para nadie más que para ellos y sus sirvientes. En el mundo que queremos todos tienen cabida. En el mundo que queremos caben muchos mundos. La nación que construimos es una en la que caben todas las comunidades y lenguajes, donde pueden darse todos los pasos, donde todos ríen, donde todos pueden vivir el amanecer (Henriquez y Rochas, 1995, cit. en Yudice, 1998:265).

El acuerdo que firmaron con el gobierno mexicano incluyó una aceptación de la educación multicultural que transformaría la cultura y la historia de la nación desde la perspectiva de sus ciudadanos indígenas, como lo expresó un memorando zapatista: "Al hablar con su corazón indígena, la nación mantiene su dignidad y su memoria" (Henriquez y Rochas, 1995, cit. en Yudice, 1998:366).

Los zapatistas fueron capaces de usar su control de algunos de los medios más avanzados de representación disponibles hoy en día —los noticieros y el Internet— para dirigirse a la imaginación de todo el mundo y movilizar un apoyo mundial para la lucha histórica por la dignidad y el respeto de las comunidades indígenas de México. Otras colaboraciones en este libro son testimonio de que la dignidad y el respeto también son esenciales para la idea de la ciudadanía en los momentos de la vida menos visibles y más cotidianos. Cuando los residentes de las *favelas* de Brasil se movilizaron en los años ochenta para exigir el derecho al uso de la tierra en que vivían, su primer acto fue buscar difusión de los resultados de su propia encuesta para mostrar a los demás habitantes de su ciudad que ellos también eran ciudadanos decentes y muy trabajadores —en otras palabras, merecedores de derechos— más que "personas ociosas, marginales o prostitutas" como sugieren los estereotipos populares (Dagnino, cap. 9).

Sin embargo, el poder de los estereotipos proviene de su persistencia, independientemente de las evidencias: los residentes de la *favela*, entrevistados por Wheeler algunos años después (véase cap. 6), seguían experimentando su falta de ciudadanía, no tanto como privación económica, sino como la falta de respeto que caracterizaba sus interacciones cotidianas con la sociedad y el Estado: "La dignidad es todo para un ciudadano, y nosotros no tenemos dignidad. Nos tratan como ganado en las clínicas, en los autobuses y en las tiendas".

La autodeterminación

Un tercer conjunto de valores que sobresale en las anécdotas en este libro se relaciona con la *autodeterminación*, la habilidad de las personas para ejercer algún grado de control sobre sus propias vidas. Aunque se cree que los derechos promueven la capacidad para la autodeterminación, la lucha por los derechos se expresa en maneras que reflejan las experiencias particulares con que se niega la autodeterminación. En muchos casos, el objetivo de la lucha es el derecho individual a la autodeterminación. Como señala Stammers, en la primeras luchas por la ciudadanía en Europa el derecho a la propiedad se refería tanto al derecho a la "propiedad de uno mismo" como a la propiedad y el control sobre los recursos, y se exigía como medio para coartar el poder absoluto de la monarquía sobre todas las personas y las cosas en los confines del reino. Muchos de los primeros derechos políticos y civiles, incluyendo la libertad de movimiento y de fe religiosa, así como disponer del propio trabajo y de la propiedad, facilitaron la expresión

y defensa de los derechos de los individuos sobre sus propias vidas en la lucha contra el poder absoluto.

El deseo de autodeterminación individual es también evidente en las demandas de las mujeres indígenas en México. Como señala Belausteguigoitia (2000), la Primera Declaración de la Selva Lacandona del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, emitida en los primeros días del levantamiento de enero 1994, también incluía la Ley Revolucionaria de las Mujeres que exponía lo que las mujeres indígenas consideraban esencial para su dignidad como seres humanos: esto incluía demandas acerca de su participación pública —el derecho a ser elegidas a las posiciones de toma de decisión de las comunidades, acudir a las reuniones y participar en los consejos de la comunidad— así como demandas relacionadas con la esfera privada: el derecho de las mujeres a elegir cuándo y con quién contraer matrimonio (también expresado como el derecho de continuar estudiando si lo deseaban), el derecho a no ser golpeadas dentro del hogar y la demanda de que la violación doméstica se castigara. No todas estas demandas se integraron a la agenda posterior del movimiento zapatista, pero la oportunidad para expresarlas infundió renovada esperanza en las mujeres que otrora no habían sido escuchadas: “Sí, la situación ha cambiado un poco. Creo que habrá una época en que nosotras, como mujeres jóvenes; tendremos cuando menos el derecho a decidir lo que queremos hacer con nuestras vidas, si queremos estudiar o tener diferentes responsabilidades” (Cortez).

En Bangladesh, Naripokkho se preocupa por el derecho a la autodeterminación de las mujeres en un contexto en que, aunado a las desigualdades entre hombres y mujeres en el acceso a los recursos como la educación, la propiedad, el empleo y la atención a la salud, entre otros (del tipo que se encuentra en casi todo el mundo), también se ejerce el poder patriarcal por medio de varias formas de control sobre los cuerpos de las mujeres: cómo se definen sus cuerpos, qué actividades físicas se les permiten, qué espacio físico pueden ocupar y qué acciones punitivas se toman contra ellas si no cumplen con estas constricciones.

No ha de sorprendernos que la política del cuerpo haya desempeñado un papel central en las actividades de Naripokkho, expresado en las campañas contra la violencia hacia las mujeres dentro del hogar y en el dominio público; la solidaridad con las trabajadoras sexuales, transexuales y otros grupos cuya marginación se define en términos de género, y la reivindicación de los servicios de salud y reproductivos. La política del cuerpo de Naripokkho es personal y también política: ha animado a sus integrantes a reflexionar sobre cómo viven sus propios cuerpos, su propia libertad de movimiento, su comportamiento físico y sus actitudes respecto a la sexualidad.

La solidaridad

Un último conjunto de valores que emerge de los relatos acerca de la ciudadanía en este libro se relaciona con la *solidaridad*, la capacidad para identificarse con otros y actuar junto con ellos en sus reclamos de justicia y reconocimiento. Varía la forma que toma la solidaridad no sólo de acuerdo con el estatus de “inclusión” o “exclusión” de los individuos particulares y grupos, sino también en el grado en el que esperan trascender su estatus de excluidos. Para aquellos que no tienen esa esperanza, la solidaridad es muy restringida, limitada sólo a quienes sufren las mismas batallas cotidianas o, más circunscrita aún, a su propia familia y parientes.

Estos diferentes círculos de solidaridad son evidentes en los relatos de los jóvenes entrevistados en la ciudad británica de Leicester (Lister *et al.*). Mientras que para la mayoría, que no necesariamente se consideraba “excluida”, la idea de “British-ness” (calidad de británico) como fundamento para la ciudadanía parecía demasiado alejada de su vida cotidiana como para tener resonancia, la ciudadanía sí fue identificada como la capacidad para contribuir con la sociedad tal como la concebían. Para algunos, esta contribución se definía en términos muy generales: participar en el mercado laboral o pagar impuestos. Para otros, se definía más específicamente como algún tipo de compromiso con sus comunidades: definían al “buen ciudadano” en términos de “respeto” por sí mismos, por otros y por su entorno, y el “cuidado”, como preocupación por los otros, ayudar a las personas del barrio, devolver algo a la sociedad. Es significativo, sin embargo, que los grupos constituidos como “excluidos” tendían a definir sus obligaciones de manera mucho más circunscrita, en términos de una preocupación por sí mismos o sus familias.

De igual manera, en las *favelas* de Río de Janeiro, un fuerte sentimiento de alienación de la política formal y de la idea de “brasileñidad” como base de su identidad ha conducido a que los residentes, que se veían a sí mismos como “carentes de ciudadanía” con respecto a la sociedad en su conjunto, se definan a sí mismos en relación con sus redes de parentesco extendidas o en términos de su barrio inmediato, aquellos que compartían el mismo hábitat y vivían las mismas frustraciones (Wheeler).

El anciano negro de Ciudad del Cabo que le explicó a Williams que su barrio necesitaba apoyo del Estado y no asistencia social, también expresó solidaridad con su comunidad inmediata y un deseo de formas localizadas de autodeterminación. Quería que el Estado respetara el derecho constitucional de su comunidad a la vivienda; quería que se les dijera cómo funcionaban las cosas y luego quería que se les dejara en paz para que siguieran adelante con sus vidas.

Sin embargo, cuando la solidaridad se manifiesta en formas más abiertamente políticas, se expresa como una demanda de autodeterminación colectiva que se extiende más allá de aquellos que comparten las frustraciones de la vida cotidiana.

na. Esta solidaridad puede basarse en la experiencia compartida de la opresión o puede ser una respuesta a la percepción de la injusticia ejercida sobre otros. La movilización de grupos desposeídos hoy en día (Kabeer) e históricamente (Stammers) para ejercer poder colectivo sobre los términos y las condiciones en los que venden su mano de obra; las luchas de las personas indígenas que reclaman su lugar en la historia de la nación (Cortez); los intentos por parte de los grupos de mujeres para contrarrestar las manifestaciones del poder patriarcal en los dominios privado y público y así redefinir las fronteras entre ambos (Huq) son todos ejemplos de la solidaridad basada en la percepción de una opresión compartida.

Ejemplos de la solidaridad basada en la injusticia hacia otros pueden encontrarse en el papel que han desempeñado catalizadores externos como Nijera Kori en Bangladesh, que organiza a hombres y mujeres sin tierra para que exijan sus derechos (Kabeer), y los médicos en Rajastán que trabajan con grupos nómadas para alcanzar el mismo fin (Pant, cap. 5). Estos catalizadores externos, como señala Pant, con frecuencia son cruciales en situaciones en las que el desempoderamiento se manifiesta como una falta de capacidad de acción y de capacidad organizativa. Los ciudadanos de Tennessee que participaron en la campaña para que los inmigrantes indocumentados tuvieran licencias para conducir también expresaron su solidaridad en respuesta a una injusticia, con respecto a un grupo de personas que se encontraba fuera del círculo inmediato de la familia y las amistades.

Vale la pena notar que aunque los zapatistas luchaban por el derecho a la autodeterminación colectiva para las comunidades indígenas en México, también se percibían a sí mismos como defensores de los derechos de todos los grupos marginados, no sólo en México sino en el resto del mundo. Como señala una personalidad importante: "Marcos es gay en San Francisco, negro en Sudáfrica, asiático en Europa, chicano en San Isidro, anarquista en España, palestino en Israel, indígena en las calles de San Cristóbal..." (EZLN, *Documentos y comunicados*, 1994, cit. en Belausteguigoitia, 2000).

LOS DERECHOS Y OBLIGACIONES EN LOS DEBATES ACERCA DE LA CIUDADANÍA

Los valores y significados de la ciudadanía arriba discutidos se basan en los relatos de grupos a quienes se les ha asignado un estatus marginal dentro de sus sociedades. Por ende, ofrecen un punto de vista particular para considerar algunos de los debates centrales en el campo de los estudios de la ciudadanía. Sin embargo, así como los grupos excluidos no son homogéneos en cuanto a los mecanismos con los que se les excluye o su experiencia concreta de la exclusión, también las perspectivas que sus relatos ofrecen no necesariamente conducen a posiciones convergentes en estos debates. Pueden compartir valores similares en un nivel abs-

tracto —los valores arriba descritos son, después de todo, maneras particulares de hablar sobre *la libertad, la igualdad y la fraternidad*, los "meta-valores" que inspiraron la revolución francesa hace más de dos siglos— pero estos valores se jerarquizan e interpretan de distinta manera por diferentes personas en diversas épocas. En esta sección consideraremos lo que las contribuciones de este libro nos dicen acerca de los debates centrales en el campo de los estudios de la ciudadanía.

El universalismo frente al particularismo

Las colaboraciones que explícitamente intervienen en el debate acerca de la universalidad frente a la particularidad de los derechos humanos reconocen la tensión entre las dos posiciones, pero sugieren que los dos conjuntos de reclamos pueden tratarse como las caras abstracta y concreta de una misma moneda más que como dos principios opuestos en una dicotomía. En un mundo globalmente diferenciado, el universalismo no puede darse por sentado. Tiene que alcanzarse en contextos diferentes, y estos contextos diferentes darán forma concreta a los derechos abstractos. Las perspectivas de derechos orientadas a los actores aclaran esto. Este tipo de aproximación se plasma, por ejemplo, en el argumento de Mamdani de que la lucha define los derechos, y que las luchas por los derechos nacen de la experiencia de la carencia y la opresión:

Sin la experiencia de la enfermedad no puede haber noción de la salud. Y sin el hecho de la opresión no puede haber la práctica de la resistencia ni una noción de derechos [...] Donde quiera que haya habido (o exista) la opresión —y Europa no tiene un monopolio sobre la opresión en la historia— debe nacer una concepción de los derechos (Mamdani, 1989:1-2, cit. en Nyamu-Musembi).

Como comenta Nyamu-Musembi:

Vistos desde esta perspectiva, los derechos humanos son tanto universales como particulares: son universales porque la experiencia que implica la resistencia a la opresión es común a los grupos subyugados en todo el mundo, pero también son particulares, porque la resistencia cobra forma en respuesta a las peculiaridades del contexto social del que se trató.

Stammers plantea una idea similar al notar que la construcción universalista que se hace de los derechos en el contexto occidental puede rastrearse a las particularidades de una lucha histórica de los oprimidos contra su opresión dentro de ese contexto. El postulado de la universalidad de los derechos "naturales", basado en la universalidad de la condición humana, cumplió un propósito estratégico al desafiar los reclamos de poder hechos por un monarca absoluto: "dado que los

monarcas —que citaban el derecho divino— basaban la aseveración de su poder absoluto en una legitimación trascendental, no es difícil ver por qué los actores sociales opositores buscaron desarrollar reclamos de trascendencia igualmente fuertes en su esfuerzo por deslegitimizarlos”. Sin embargo, a pesar del universalismo otorgado a los derechos humanos, sugiere que cuando los derechos se instauran como derechos de los ciudadanos dentro de estructuras legales, políticas y estatales específicas, necesariamente adquieren una forma “particularista”.

Por supuesto, se reconoce ampliamente que el estatus de ser humano con frecuencia ha sido aplicado de manera selectiva más que universal, así que aun en la sociedad occidental, la ciudadanía no ha sido un concepto del todo incluyente: aparte de las “exclusiones desde fuera” practicadas con base en la esclavitud y el imperio, había exclusiones desde dentro basadas en el género, la clase y la etnicidad. No obstante, la promesa de universalidad contenida en la idea de derechos ha resultado ser un recurso útil para los grupos que buscan conseguir sus reclamos de justicia y reconocimiento.

La promesa del universalismo contenida en la idea de los derechos humanos fue lo que llevó a que los derechos políticos se extendieran a la clase obrera previamente excluida y esto a su vez le permitió exigir los derechos económicos y sociales que garantizarían su acceso a las necesidades básicas de la vida, independientemente de su estatus en el mercado. Este proceso de “desmercantilización” permitió que los obreros se elevaran de su estatus como mercancía que se compra y vende en el mercado (estatus al que amenazaban reducirlo las fuerzas del mercado no reguladas) y adquiririeran el estatus y la dignidad de seres humanos y ciudadanos (Marshall, 1950). Como señala Mehta, el lenguaje de los derechos universales puede otra vez proporcionar un importante contradiscurso frente al discurso neoliberal de la mercantilización que en todo el mundo domina las agendas sobre políticas y que se utiliza para legitimar la ampliación de las fuerzas del mercado a todas las áreas de la vida social, incluyendo el suministro de las necesidades básicas.

Los grupos de mujeres en todo el mundo, incluyendo Naripokkho (aunque esto no se menciona en la contribución de Huq), también han respondido a la promesa del universalismo, buscando replantear los derechos de las mujeres como derechos humanos con el propósito de subrayar sus demandas de igualdad (semejanza) y equidad (diferencia). Como señalan Bunch *et al.* (2001): “El lenguaje de los derechos humanos crea un espacio en el que se pueden desarrollar diferentes descripciones de las vidas de las mujeres y nuevas maneras de exigir el cambio. Proporciona un conjunto de principios generales para enmarcar visiones alternativas de justicia de género sin dictar el contenido preciso de esas visiones” (p. 223).

Al usar el gran corpus de convenciones, acuerdos y compromisos internacionales como herramienta política, las mujeres han ganado el reconocimiento y la

ratificación de nuevos tipos de derechos, derechos que reflejan una mejor comprensión que toma en cuenta la dimensión que el cuerpo cobra en el significado del ser humano y, por ende, una perspectiva que toma en cuenta el cuerpo y por ende menos abstracta de la ciudadanía. Los derechos reproductivos y el reconocimiento de la violación de los derechos humanos dentro de la familia son ejemplos de estos nuevos tipos de derechos, cuya historia se enlaza con el surgimiento de las mujeres como actores colectivos en el espacio público y su disposición para cuestionar las nociones predefinidas de las fronteras entre lo público y lo privado.

Derechos individuales versus derechos colectivos

Sin embargo, las implicaciones que pueden deducirse de algunas de las contribuciones de este libro, así como de la literatura sobre los debates acerca de los derechos grupales frente a los derechos individuales, sirven para ilustrar las tensiones entre lo universal y lo particular (véase, por ejemplo, Kabeer, 2001). Como señala Parekh (1993), a pesar de que reivindica el universalismo, el individualismo liberal como tradición filosófica y práctica legal es producto de una historia particular: la historia de la industrialización, en un contexto particular, “Occidente”. Por ende, su adherencia a la idea de que el individuo es portador de derechos que son independientes de sus relaciones sociales y de su lugar en la sociedad no tiene resonancia universal. Aun dentro de la tradición occidental, renombrados filósofos liberales como Isaiah Berlin (1969/1958) han señalado la importancia de la identidad y la afiliación grupales como un aspecto de la ciudadanía para quienes han sido marginados por la sociedad:

Lo que por regla general exigen las clases o nacionalidades oprimidas no es simplemente libertad de acción para sus miembros ni, por encima de todo, igualdad de oportunidades sociales y económicas, y menos aún exigen que se les asigne un lugar en un estado orgánico sin fricciones creado por el legislador nacional. Lo que quieren, las más de las veces, es simplemente reconocimiento (de su clase o nación o color o raza) como fuente independiente de actividad humana, una entidad con voluntad propia, y con intenciones de actuar de acuerdo con ella [...] y no ser gobernados, educados, guiados [...] como seres no del todo plenamente humanos, y por lo tanto no del todo libres (cit. en Isin y Word 1999:156-157).

Históricamente, las luchas por la independencia nacional en el contexto “occidental”, incluyendo la guerra de independencia estadounidense, fueron luchas por el derecho a la autodeterminación colectiva, en este caso, del “pueblo” de Estados Unidos. Muchas de las luchas de obreros y activistas socialistas también fueron luchas por los derechos colectivos: el derecho a organizarse y a negociar colectivamente (Stammers). Más recientemente, la afluencia de inmigrantes provenientes de culturas muy diferentes ha dado pie a una aproximación multicultural

a la idea de los derechos colectivos. En cualquier caso, las sociedades occidentales varían considerablemente entre las culturas más solidarias que prevalecen en los países nórdicos y el mayor individualismo de los países anglosajones, particularmente Estados Unidos (Fraser y Gordon, 1994).

No obstante, todas estas son sociedades en las que los derechos individuales están sólidamente consagrados por sus constituciones, instituciones, y sensibilidades culturales y forman el telón de fondo para gran parte de la vida cotidiana. Parekh señala, en contraste, que el individualismo como manera de ser tiene poca o ninguna cabida en sociedades que tienen un fuerte apego al parentesco y a los lazos comunitarios, en las que los individuos satisfacen sus necesidades con base en una moralidad común acerca de las atribuciones y obligaciones y definen sus identidades en relación con otros miembros de su comunidad; presenta varios países árabes y africanos como ejemplo. También surgen problemas en sociedades compuestas por múltiples comunidades, cada una de las cuales presenta afiliaciones que son más significativas en las vidas de sus miembros que la pertenencia a una sociedad más amplia.

Casi todas estas sociedades buscan un equilibrio entre los derechos individuales y grupales, pero ponen mucho más énfasis en los derechos colectivos que la mayoría de las sociedades occidentales. En algunos casos, se busca el equilibrio entre diferentes esferas de la vida, por lo que algunas esferas se gobiernan con los principios liberales de la igualdad individual ante la ley, mientras que otras se gobiernan con principios religiosos o tribales que pueden diferenciar entre individuos con base en la edad, el género o el estatus social, o coartar algunas libertades individuales en beneficio de la libertad colectiva. Pakistán, por ejemplo, combina principalmente derechos individuales en la esfera económica con la ley religiosa en la esfera de la familia. Otros países pueden hacer distinciones entre diferentes grupos al definir ciertos derechos para todos los individuos pertenecientes a un Estado-nación particular, pero otorgar otros derechos a partir de la pertenencia a un grupo. Los derechos grupales pueden basarse en la etnicidad o el linaje, como en algunos estados africanos, o en la religión o la casta, como en Asia Meridional.

El reconocimiento de los derechos colectivos refleja la realidad de que en muchas situaciones, los individuos tienen múltiples afiliaciones, y que pertenecer a una nación no necesariamente es lo más importante; pero también puede desembocar en un Estado fragmentado y dividido más que en la "unidad imaginaria" que es la base de una nación viable. En Nigeria, por ejemplo, donde algunos derechos ciudadanos se asocian con la pertenencia a un grupo étnico, es posible haber nacido y vivido toda la vida en un estado particular de Nigeria sin tener acceso a los derechos de ese estado. Por el contrario, estos derechos sólo pueden conseguirse en el estado de donde proviene el grupo étnico, sin tomar en

cuenta la debilidad de los lazos que pueda haber con ese origen. En estas circunstancias, los individuos que no son nativos viven varios tipos de discriminación: en el acceso a la escuela de sus hijos, los derechos para votar, etcétera.

No ha de sorprender que las personas recurran a los parientes y la comunidad étnica en busca de apoyo social, político y económico. En un contexto en el que no hay seguridad social pública, este comportamiento ha permitido que los políticos provenientes de diferentes comunidades étnicas exploten la pobreza y la "política del hambre", excluyendo a las minorías de su representación en el gobierno y por ende del camino a la acumulación material y como receptoras de servicios económicos y sociales (Alubo, 2000). Como sugieren Abah y Okwori, no queda claro si el problema que hoy enfrentan los nigerianos es el de un Estado sin ciudadanos —porque no hay una base real para una identidad nigeriana compartida— o si se trata de unos ciudadanos sin Estado, en tanto que la posibilidad de una identidad común se ve coartada por sectores poderosos de la élite que se benefician de la profundización de las divisiones étnicas.

El carácter doble de los derechos grupales es también evidente en los casos en que se reservan cuotas en los empleos gubernamentales para miembros de las castas de "intocables" en el contexto de la India, reconociendo así su histórico estatus desfavorecido. Betteille (1983) señaló que los grupos oprimidos no necesariamente son internamente homogéneos, y que reservar los puestos de trabajo simplemente refuerza estas desigualdades internas. No hay suficientes empleos gubernamentales para beneficiar más que a una minoría de los grupos de las castas inferiores, aquellos menos desfavorecidos, así que una política que tenía el objetivo de disminuir las desigualdades entre castas puede haber resultado en un aumento de las desigualdades entre individuos dentro de estas castas. Parry, sin embargo, aplaude moderadamente esta práctica, porque "a pesar de todas sus burlas mordaces acerca de las 'cuotas-wallahs', a las castas más altas se les ha vuelto mucho más difícil dominar y discriminar a la población de las castas bajas que han conseguido empleos e ingresos decentes, que hacerlo con la población empobrecida que sigue atada a sus ocupaciones tradicionales, estigmatizadas" (Parry, 2001:162).

Las feministas también se han centrado en las tensiones entre derechos grupales e individuales que surgen cuando se desconstruye a los "grupos" en cuestión para revelar sus desigualdades interiores, entre las que prevalece el género. Como señala Nyamu-Musembi, la demanda de autodeterminación individual por parte de las mujeres como miembros subordinados de sus comunidades es particularmente problemática cuando sus comunidades están en sí mismas ubicadas como grupos socialmente subordinados. Cita el trabajo etnográfico de Khare (1998) entre las mujeres "intocables" de la India, que decían que el derecho más importante era el "derecho a sobrevivir", definido en términos del acceso al alimento,

el vestido, la vivienda, la educación y una vida segura, "pero no a expensas de su honor personal y comunitario". Observa que "cuando el estatus como miembro de un grupo particular es tan central para la definición de sí misma dentro de un contexto social particular, hay poco margen para hablar de los derechos individuales, sin tomar en cuenta el asunto más amplio del estatus del grupo como una comunidad portadora de derechos" (p. 14).

Sin embargo, esta interdependencia entre los derechos individuales y grupales con frecuencia puede servir para socavar la capacidad que tienen los miembros subordinados dentro de grupos de por sí subordinados para insistir en sus derechos individuales, cuando hacerlo parece dividir la lucha colectiva por el reconocimiento o adherirse a los discursos hegemónicos que denigran a tales grupos. En el contexto de México, Belausteguigoitia (2000) estudia algunas de las dificultades que las mujeres indígenas han enfrentado al hacer valer sus derechos como individuos dentro del movimiento zapatista. Como señalamos con anterioridad, la Primera Declaración de la Selva Lacandona del EZLN, emitida durante los primeros días del levantamiento en enero de 1994, también incluía la Ley Revolucionaria de Mujeres que estipuló una amplia gama de demandas de las mujeres indígenas, muchas relacionadas con sus derechos individuales dentro de la familia y la comunidad. No todas las demandas expresadas por estas mujeres en foros informales —como el "derecho a descansar"— fueron incluidas en esta ley, y en los siguientes meses se diluyeron aun más. Después de una primera ronda de negociaciones entre los zapatistas y el gobierno, un comunicado especial pronunciado por los representantes oficiales de los zapatistas contenía un conjunto de "asuntos de las mujeres" muy diferente: guarderías, alimento para sus hijos, cocinas y comedores, molinos de maíz y tortilladoras para la comunidad, ganado, asistencia técnica, proyectos de panadería, talleres artesanales, precios justos para sus artesanías y transporte.

Esta dilución pudo ser producto de un acuerdo estratégico por parte de las mujeres indígenas para dar prioridad a la lucha más "amplia", o simplemente pudo ser una imposición por parte de los líderes en beneficio de la lucha más amplia, pero repite un patrón bien conocido. A Belausteguigoitia le sugiere que a pesar del sofisticado dominio de las interconexiones globales, nacionales y locales por parte de los líderes, éstos fueron incapaces o se mostraron reacios a considerar que el patriarcado, como el capitalismo o el racismo y otras jerarquías, es capaz de marginar y oprimir: las especificidades de las demandas de las mujeres se redujeron a sus papeles como proveedoras de alimento, educadoras y madres.

Esta experiencia de cómo los intereses de las mujeres constantemente se subsumen dentro de, o se subordinan a otras agendas, ayuda a explicar el nacimiento de organizaciones "autónomas" de mujeres en diferentes partes del mundo. Por ejemplo, en el contexto de Brasil, Deere señala que antes de 1980 las trabajadoras

agrícolas no tenían la opción de ser miembros de los sindicatos si sus esposos ya eran miembros, mientras que a las mujeres que trataban de introducir el asunto del derecho a la tierra de las mujeres dentro del Movimiento de los Trabajadores Sin Tierra se les decía que su comportamiento dividía al grupo y se les recomendaba que se unieran al movimiento autónomo de las mujeres (Deere, 2003, cit. por Meer y Sever, 2004). Durante la transición a la democracia, las trabajadoras hicieron esto precisamente, se unieron a un movimiento rural autónomo de mujeres para organizarse alrededor de sus intereses como mujeres, incluyendo una exitosa campaña para incluir los derechos de las mujeres a la tierra dentro de la nueva constitución brasileña.

En el contexto de Bangladesh, Naripokkho permite que las mujeres activistas exploren sus propias prioridades y determinen sus propias concesiones en un espacio organizacional que no está dominado ni por la política de absolutos de los partidos dominantes ni por las agendas instrumentalistas de la comunidad de desarrollo. De hecho la experiencia de los primeros intentos de la organización por trabajar con mujeres pertenecientes a los partidos políticos (en donde sus políticas feministas se subordinaban constantemente a las políticas partidistas) las ha llevado a mantenerse alejadas de las políticas de coalición y optar por la estrategia de crear alianzas basadas en posiciones compartidas con respecto a asuntos particulares.

La jerarquía frente a la indivisibilidad de los derechos

Un tercer conjunto de debates mencionados en las colaboraciones de este libro se ocupa del estatus privilegiado que los teóricos liberales dominantes otorgan a los derechos civiles y políticos por encima de los derechos económicos, sociales y culturales. En contraste, los enfoques ofrecidos en estas contribuciones apoyan la perspectiva de que estos derechos son indivisibles: cada uno de ellos es esencial para la realización de los otros. La lógica detrás de esto es, simplemente, la multidimensionalidad del poder mismo. El poder puede estar fundido en la persona de un monarca absoluto, como en el contexto de la Europa temprana, o puede operar por medio de las relaciones institucionalmente diferenciadas entre el Estado, el mercado, la comunidad y la familia; en ambas situaciones, no tener el derecho político de voto, la marginación social, la devaluación cultural y el despojo económico se combinan de varias formas para definir la condición de la exclusión y la marginación.

En consecuencia, como señala Nyamu-Musembi, "las personas no viven sus derechos —o su privación— de manera bifurcada, distinguiendo entre derechos de carácter cívico-político y derechos de carácter económico-social". Cuando protestan, sus protestas no se circunscriben a una u otra de estas esferas, sino que tienden a incluir ambas. Así, las indígenas de Chiapas en México plantearon sus

demandas en términos que subvertían las demarcaciones convencionales de las esferas. El derecho socioeconómico a la educación se ligaba íntimamente al derecho político y cívico de decidir cuándo y con quién contraer matrimonio. El derecho "público" a tener voz dentro de su comunidad se entrecruzaba con el derecho "privado" a tener voz dentro de la familia. Un pago justo por su trabajo en el mercado, una demanda que posiblemente han reconocido los trabajadores en todo el mundo, se basaba en el derecho a descansar de su trabajo, una demanda que pocos hombres trabajadores han tenido necesidad de articular.

Sin embargo, la indivisibilidad de los derechos no necesariamente conlleva su simultánea realización. En algunos casos, puede haber un patrón secuencial que refleja el equilibrio del poder político en contextos particulares. En Gran Bretaña, el éxito obtenido por las luchas de la clase obrera por el sufragio abrió el camino para el Estado de bienestar que garantizaba los derechos económicos y sociales básicos necesarios para transformar a los obreros de "mercancía" en ciudadanos. En Alemania, por otro lado, la seguridad social moderna fue introducida por Bismarck para debilitar el poder de los sindicatos alemanes y el Partido Social Demócrata: así, los derechos sociales y económicos precedieron al sufragio político.

En otros casos, la secuencia refleja un análisis estratégico de las prioridades. Mientras que en su análisis Nijera Kori define la injusticia en términos económicos, políticos y sociales, la estrategia de la organización ha sido la de empezar a movilizar a los pobres para que reclamen sus derechos económicos como medio para construir su capacidad de actuar de maneras más abiertamente políticas, incluyendo la postulación de sus miembros a las elecciones locales. En América Latina, por otro lado, se ha observado que los primeros movimientos sociales encabezados en su mayoría por los sindicatos campesinos, partidos políticos y grupos religiosos que buscaron establecer identidades de clase, partidistas, religiosas y de otro tipo, fracasaron en su intento por politizar a los grupos indígenas y en consecuencia remarcaron los estereotipos de los grupos indígenas como sumisos y retrasados (Yashar, 1998). Sin embargo, los grupos indígenas se han movilitado activamente en la ronda más reciente de democratización, y han sido las demandas que giran en torno a los derechos culturales —la autonomía territorial, respeto por el derecho consuetudinario, la educación multicultural y nuevas formas de representación política— lo que los ha fortalecido. Finalmente, en algunos contextos, la secuencia de la lucha puede simplemente reflejar una lógica institucional: la necesidad de poseer una tarjeta de racionamiento, un título de propiedad o una licencia para conducir con el propósito de gozar de otros derechos.

Derechos y obligaciones

Mientras que la mayoría de las perspectivas respecto a la ciudadanía reconocen que los derechos implican obligaciones correlativas, difieren en cuanto a la relación entre los derechos y los deberes, y en el papel que el Estado desempeña en esta relación. Las ideas liberales clásicas sobre la ciudadanía generalmente se enfocan en los derechos, sobre todo los derechos civiles y políticos (Foweraker y Landman, 1997). Estos derechos no están condicionados al cumplimiento de obligaciones: los individuos gozan de ellos en virtud de su estatus como ciudadanos, sin tomar en cuenta la acción o inacción de su parte. Desde esta perspectiva, es deber del Estado asegurar que estos derechos estén protegidos.

El papel del Estado se expandió con el surgimiento de los regímenes del Estado de bienestar social demócrata y la ampliación de la definición de la ciudadanía para incluir derechos sociales y económicos. Era necesario que asumiera un papel más pro-activo que incluyera la promoción de la seguridad social básica de sus ciudadanos. Sin embargo, el surgimiento en años recientes del pensamiento neoconservador en el dominio público tanto en Estados Unidos como en el Reino Unido, se ha asociado a un fuerte ataque a la supuesta dependencia inculcada en los individuos cuando pueden depender del Estado para satisfacer sus necesidades básicas en lugar de esforzarse en el mercado. Esto ha dado pie a un nuevo énfasis en los deberes de la ciudadanía. Se dice que como los derechos no se sostienen sin deberes, los deberes tienen que ubicarse como anteriores a los derechos y como condición de los derechos.

La prioridad otorgada al deber de los individuos de ocuparse de sí mismos también ha dado pie a una redefinición del papel del Estado como protector, el de mantener las libertades necesarias para el autoapoyo, interviniendo sólo para apoyar a aquellos incapaces de cumplir con sus obligaciones por medio del mercado. Y aun este último grupo debe, sin embargo, "ganarse" su derecho al apoyo del Estado por medio de su participación en diversos programas de trabajo público. Como resultado, los debates acerca de la relación entre la universalidad y el particularismo en la esfera de las políticas públicas, que anteriormente se expresaban como debates entre el universalismo y la diversidad en el suministro de servicios, se conducen como debates entre el "universalismo" de las prestaciones y el "residualismo" (evaluación financiera).

En este contexto se deben interpretar las expresiones de ciudadanía articuladas por los jóvenes adultos en Inglaterra (Lister *et al.*). Sus puntos de vista resuenan con el énfasis en la autonomía económica que es la marca distintiva de la ciudadanía que se está articulando en los círculos donde se formulan las políticas públicas en el país. La etnicidad y la raza parecen desempeñar un papel menor en la definición de la experiencia de la ciudadanía que las perspectivas económicas: en otras palabras, sin tomar en cuenta la raza o la etnicidad, es más probable que

aquellos que parecen estar encaminados a un futuro económicamente asegurado se identifiquen como ciudadanos plenos y no lo hagan quienes parecen estar destinados a vivir largos periodos de desempleo o a tener empleos no calificados mal remunerados. Así, la ciudadanía ha llegado a asociarse con la respetabilidad económica, con la propiedad de una casa y el pago de impuestos.

Este nuevo énfasis en el autoapoyo por medio del esfuerzo individual en el mercado se hace evidente también en las colaboraciones de quienes escriben sobre el Sur. Influye en las políticas neoliberales de ajuste estructural que promueven las fuerzas del mercado en muchas partes del tercer mundo y la simultánea transferencia de la responsabilidad por la prestación de servicios sociales del Estado a varias versiones del sector privado, incluyendo varias organizaciones civiles sin fines de lucro. En Brasil, señala Dagnino, esto ha dado lugar a la cooptación de muchas organizaciones que habían encabezado la lucha por los derechos ciudadanos durante la transición de la dictadura a la democracia. Ha desplazado asuntos de la pobreza y la desigualdad de su debido lugar en la arena de las políticas públicas junto con asuntos de justicia y ciudadanía, y los ha relegado al dominio de la administración técnica o la responsabilidad filantrópica y (como comenta Wheeler) ha dejado a los grupos pobres y excluidos sin capacidad para articular sus demandas. En Bangladesh, Nijera Kori ha rechazado consistentemente el papel de proveedora de servicios que ahora caracteriza a casi todas las organizaciones no gubernamentales del país con base en que este papel crea relaciones de dependencia entre las organizaciones de la sociedad civil y sus usuarios marginados, desviando las energías tanto de las metas más amplias para la transformación de la sociedad como de la democratización del Estado (Kabeer).

LAS APROXIMACIONES BASADAS EN LOS DERECHOS DENTRO DE LA AGENDA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

La aparición de varias versiones neoliberales de la ciudadanía en la agenda política internacional se ha enfrentado parcialmente con la aparición paralela de las perspectivas de desarrollo "basadas en los derechos", por parte tanto de las agencias internacionales de desarrollo como dentro de las agendas nacionales. Este nuevo discurso sobre los derechos en el contexto del desarrollo integra una preocupación por el sustento (derechos económicos y sociales) y la libertad (derechos políticos y civiles): aunque desde hace tiempo éstas han sido preocupaciones centrales para el desarrollo, una aproximación basada en los derechos "añade un elemento de rendición de cuentas y culpabilidad; una dimensión ética/moral" (Nyamu-Musembi).

La nueva constitución de Sudáfrica, de 1994, se usa ampliamente como modelo por su fuerte compromiso con los derechos básicos universales de sus ciuda-

danos. Es, por ende, apropiado que los dos capítulos sobre Sudáfrica en este libro aborden las luchas para aplicar este tipo de perspectiva en una país cuya historia está formada por la brutal denegación de los derechos de la mayoría de sus ciudadanos. Los obstáculos que enfrenta su aplicación, discutidos por Williams y Mehta, dejan en claro que ganar el reconocimiento constitucional de los derechos es un paso importante en la construcción de una ciudadanía incluyente, pero es sólo el primer paso.

El capítulo de Mehta discute las tensiones entre lo "universal" y lo "particular", tal como se dan en el contexto de un compromiso con el universalismo como fundamento para las necesidades sociales básicas. Se pregunta cómo puede entrar en operación el compromiso con el derecho a las prestaciones universales —en este caso, el agua—, cuando las necesidades de los diferentes grupos son tan distintas. La necesidad de agua, por ejemplo, varía considerablemente entre las zonas más expuestas a la sequía y las zonas con lluvia o irrigadas. Y aunque definir el agua como necesidad básica parece hablar de su uso para consumo humano más que de sus usos comerciales, para los campesinos pobres el agua utilizada con fines de producción también puede ser indispensable para los medios con los que satisfacen sus necesidades básicas, así que la dicotomía entre el uso comercial y el consumo humano se vuelve artificial.

Una respuesta, por supuesto, es que la universalidad no necesariamente conlleva uniformidad. Es posible satisfacer un conjunto genérico de necesidades básicas de manera variada: no sólo modificando las cantidades distribuidas, sino por medio de diferentes recursos. Vale la pena señalar que la teoría liberal no descarta del todo la "selectividad" en la aplicación de las políticas sociales. Titmuss, por ejemplo, uno de los teóricos más importantes del Estado de bienestar británico, rechazó la "selectividad" negativa, o el reparto de servicios con base en los recursos individuales, porque estigmatiza a sus beneficiarios, convirtiéndolos en clientes y tratándolos como fracasados (cit. en Thompson y Hoggett, 1996). Sin embargo, favorecía la "selectividad" positiva, o la discriminación activa en favor de algunos grupos, a partir de la especificidad o urgencia de sus necesidades, porque la pensaba como un mecanismo redistributivo.

Esta segunda aproximación se ve reflejada en el juicio constitucional respecto al derecho a la vivienda en el caso de Wallacedene documentado por Williams. Consciente de las limitaciones impuestas por las condiciones socioeconómicas del país, la corte no requirió que el Estado se excediera de los recursos disponibles ni cumpliera con el derecho a la vivienda de manera inmediata. Pero sí insistió en que el Estado incumplía con sus obligaciones, porque no había atendido la situación de los sectores más pobres y desesperados de la comunidad: "Aquellos cuyas necesidades son las más apremiantes y cuya capacidad para disfrutar de todos los derechos está por lo tanto en mayor riesgo, no deben ser pasados por

alto por las medidas encaminadas a lograr la realización de dicho derecho". Recomendaba, en otras palabras, una estrategia gradualista de abajo hacia arriba para alcanzar la cobertura universal más que una estrategia instantánea que podría ser más fácilmente cooptada por los grupos de la élite. Y señalaba algunas de las condiciones prácticas que tendrían que establecerse para asegurar incluso este aumento gradual básico, incluyendo estipulaciones para la planeación, elaboración de presupuestos y monitoreo del suministro de las necesidades básicas y el manejo de crisis.

El capítulo de Eyben discute un desafío diferente respecto a la operatividad de la agenda basada en los derechos de DFID, una agencia de cooperación bilateral en Perú, donde su presencia era mínima y con un gobierno cuyo compromiso con este tipo de agenda era incierto. Un reto importante que enfrentan estas agencias es, por supuesto, el asunto de la soberanía nacional. Las convenciones internacionales consideran que las intervenciones de actores externos (como agencias de donantes) en asuntos domésticos son aceptables si las intervenciones están revestidas de términos "técnicos" y son solicitadas por los gobiernos receptores. Como señala Eyben, es muy probable que este tipo de peticiones provengan de los gobiernos que se preocupan por fortalecer los procesos democráticos y el respeto a los derechos en sus propios países y están preparados para trabajar con los donantes dentro de marcos acordados mutuamente.

Aparte de los desafíos impuestos por los cambios de gobierno y de los funcionarios gubernamentales con quienes trataba, la oficina de DFID también tuvo que dilucidar exactamente qué significaba una perspectiva basada en los derechos en el contexto de Perú. La interpretación particular que adoptó parece acercarse a las perspectivas de derechos orientadas a los actores excluidos en quienes se centra este libro: fortalecer la capacidad organizativa de los pobres para que realicen sus derechos y movilizar el apoyo de sus aliados influyentes dentro del gobierno y la sociedad civil para promover su voz y presencia dentro de los procesos políticos. La manera en que se concretó esta interpretación derivó, en palabras de Eyben, en el aprendizaje por medio de la práctica. Algo se aprendió de los intentos por construir procesos de participación dentro del dominio de la política que se llevaban a cabo en otras zonas de la región. Como señala también la contribución de Dagnino, el trabajo más innovador en este sentido ha sido probado en Brasil e incluye la participación en la elaboración de presupuestos y el monitoreo del gobierno local siguiendo las pautas iniciadas en Puerto Alegre, así como el establecimiento de consejos administrativos para la provisión de políticas sociales, con una participación dividida en partes iguales entre la sociedad civil y el gobierno en los niveles de ciudad, estatal y federal.

La experiencia de DFID en Perú introduce un tema importante. Como otros colectivos, las naciones no son internamente homogéneas y muchas se caracterizan

por sus desigualdades extremas y prácticas represivas. Éste es otro ejemplo de la tensión que señalamos con anterioridad, porque el derecho a la autodeterminación del colectivo —en este caso, de la nación— puede entrar en conflicto directo con los derechos de grupos e individuos dentro de ese mismo colectivo. En el tercer mundo hay, por supuesto, una gran dosis de escepticismo por parte de muchos —gobiernos y sociedad civil— acerca de las perspectivas basadas en los derechos de las agencias bilaterales y multilaterales; se perciben como otra moda de los "donantes" o simplemente como viejos condicionamientos revestidos con una nueva cara, más humana.

Por otro lado, también se da el caso de que los intentos por parte de los actores externos con un genuino compromiso (en oposición a un compromiso simbólico) por promover las luchas por los derechos de los pobres y los grupos excluidos probablemente encuentren una vehemente resistencia por parte de los regímenes que menos compromiso tienen con los pobres de su país y que menos cuentas rinden a su gente. Insistir en la soberanía nacional es una coartada útil para estos regímenes, mientras que apelar a la comunidad internacional por encima de los gobiernos represivos es cada vez más común para las víctimas de la represión. Una aproximación que usó DFID en Perú para reconciliar su propia agenda con la del gobierno, es que invocó convenciones internacionalmente acordadas que incorporan los principios que busca difundir y que han firmado tanto Inglaterra como Perú. En este sentido puede argumentar que sólo actúa dentro de un marco ético compartido. Finalmente, sin embargo, como señala Eyben, lo que determinará que el compromiso con una perspectiva basada en los derechos se perciba como legítima y genuina dependerá de que los donantes se apeguen a los mismos principios de transparencia, coherencia y rendición de cuentas que por el momento exigen a los gobiernos receptores, y que esa exigencia de rendir cuentas también se extienda a los gobiernos y ciudadanos de los países receptores y no sólo a los contribuyentes.

LA CIUDADANÍA INCLUYENTE EN UN MUNDO INTERCONECTADO

Los relatos de este libro, en su conjunto, critican la noción de ciudadanía de la ciencia política convencional en términos de la relación entre los individuos y el Estado desde una perspectiva subnacional (local) así como supranacional (global). En primer lugar, desde una perspectiva subnacional, parece que la pertenencia al Estado-nación con frecuencia significa poco para sus miembros, en comparación con otras formas de comunidades subnacionales con las que se identifican y por medio de las cuales pueden ejercer sus demandas y obligaciones. Esto es tan cierto

para los ciudadanos de países como la Gran Bretaña, donde la nacionalidad independiente tiene una larga historia, como para los varios países del Sur que obtuvieron su independencia en los últimos cincuenta años.

En algunos casos, las comunidades que las personas reconocen, las demandas y obligaciones que aceptan, pueden definirse de manera limitada, restringidas al círculo inmediato de la familia, los parientes, el linaje y los vecinos. En otros, la sensación de estar conectados trasciende las identidades inmediatas y primordiales y se concentra en la experiencia compartida de la opresión o en una solidaridad con quienes viven esa opresión. Ésta es una interpretación "social" del ciudadano como alguien que pertenece a diferentes tipos de asociaciones colectivas y define su identidad a partir de su participación en actividades asociadas con diferentes tipos de pertenencia. Se sienten ciudadanos dependiendo de los términos en los que participan en esta vida colectiva y de las formas en que pueden ejercer su capacidad de acción. Y cuando sólo pueden participar en términos de gran desigualdad, o cuando les es completamente negado el acceso, la ciudadanía se relaciona con sus intentos por desafiar estos procesos excluyentes y efectuar el cambio. Como dejan claro algunas contribuciones de este libro, aunque en el nivel individual es importante la capacidad de actuar, son las luchas colectivas de los grupos excluidos las que históricamente promueven la transformación social.

La aportación de Ansley explica muy bien esta noción social de la ciudadanía. Como dice ella, a pesar de que el ejemplo de movilización que utiliza fue iniciado y diseñado en beneficio de una población de *no-ciudadanos*, y por ende no puede ser descrito como una expresión de su ciudadanía, podemos interpretar su propia participación y la de sus conciudadanos del estado de Tennessee en la campaña para asegurar los derechos de los inmigrantes indocumentados, como una expresión de su propia interpretación de la ciudadanía. Como señala Ansley, gran parte de la labor de justicia social que llevan a cabo los movimientos de organizaciones y ciudadanos en Estados Unidos se ha ocupado de los derechos de los grupos marginados o subordinados en relación con el Estado y otros miembros de la sociedad:

En los buenos tiempos, han luchado para lograr una comprensión amplia de las cosas que todos los ciudadanos deberían poder esperar del Estado y de los demás, y en los malos tiempos han defendido los derechos que tenían en contra de las incursiones del poder privado y público.

Dagnino también explicita la importancia de estas construcciones de la "ciudadanía desde abajo". Señala que en América Latina (y podría decirse que en otros lugares también), la lucha por el reconocimiento por parte de los grupos que estaban sujetos a reglas culturales que les negaban el derecho a tener derechos contri-

buyó a ampliar los términos en los que se llevó a cabo la lucha por la ciudadanía: "más allá de su incorporación en el sistema político en el sentido restringido de la adquisición formal/legal de los derechos" y encaminado hacia "un proyecto para una nueva sociabilidad: un marco más igualitario para las relaciones sociales en todos los niveles, reglas nuevas para convivir en sociedad... reconocer al 'otro' como sujeto-titular de intereses válidos y derechos legítimos". Muchas personas perciben esta participación activa en una lucha política más amplia como una dimensión fundamental de la ciudadanía: para algunos, señala, constituye la esencia de la ciudadanía, aun en ausencia de los derechos formales.

De estos relatos resulta lo que podría llamarse una visión "horizontal" de la ciudadanía, que enfatiza que la relación entre ciudadanos es tan importante como la visión más tradicional, "vertical", de la ciudadanía como la relación entre el Estado y el individuo. De hecho, en situaciones en las que el Estado ha ignorado consistentemente las necesidades de sus ciudadanos, se ha establecido o restaurado una relación vertical más democratizada por medio de la actividad colectiva de los ciudadanos, en particular aquellos que han sido desposeídos por el régimen existente. El enigma, por supuesto, es cómo pueden organizar este tipo de acción colectiva para la inclusión o la transformación aquéllos cuya exclusión se basa precisamente en su falta de poder organizativo. En algunos casos, el apoyo puede llegar de aliados dentro del Estado-nación que pueden interceder por ellos o trabajar con los grupos excluidos. En otros, se pueden usar formas más globales de solidaridad.

Esto me lleva al segundo cuestionamiento a las visiones de la ciudadanía convencionales construidas alrededor del Estado, presentado por algunas de las colaboraciones de este libro y que surge por el aumento de las interconexiones a nivel global. Estas interconexiones tienen diferentes formas. Las interconexiones que reflejan el medio ambiente global compartido reflejan el hecho de que las decisiones tomadas dentro de las fronteras del Estado-nación respecto a la administración de recursos no renovables pueden tener impactos que van mucho más allá de las fronteras nacionales (Eyben). Las fuerzas de la globalización económica son evidentes en la discusión de Ansley acerca del flujo de inmigrantes indocumentados a Estados Unidos, y se mencionan brevemente en la discusión de Kabeer sobre la aparición de la producción de camarón en Bangladesh que se orienta a la exportación. Algunos capítulos abordan la globalización de la visión económica neoliberal del mundo que predomina debido a la popularidad de que gozan estas ideas dentro de los gobiernos nacionales o a su imposición por medio de las condicionantes de los donantes.

Sin embargo, en oposición a estos procesos hay varias interconexiones globales de distinto tipo que representan una activa solidaridad y que cruzan fronteras nacionales. La gran habilidad de los zapatistas para movilizar el apoyo internacio-

nal en parte por medio de su dominio de las nuevas fuerzas de la tecnología, no sólo atrajo la atención del mundo a su causa, sino que también sirvió para protegerse de un Estado represor. Otros ejemplos de estas interconexiones globales, discutidos en este libro incluyen los intentos que hace la oficina de *dfid* en Perú para apoyar las incipientes luchas por la ciudadanía de los grupos excluidos dentro del país; la participación de Nijera Kori en las redes internacionales para oponerse a la industrialización no regulada de la producción de camarón con su consecuente violación de los derechos humanos, así como la manera en que las organizaciones de mujeres en todo el mundo han buscado negociar su camino entre las costumbres y las leyes de sus países y aquellos establecidos en las convenciones internacionales (Nyamu-Musembi). No son únicamente las organizaciones de mujeres en el sur las que hacen uso estratégico de las convenciones internacionales. Como señala Calman (1987), las feministas estadounidenses podrían verse beneficiadas si obligaran a Estados Unidos a ratificar muchas de las más importantes convenciones de derechos humanos internacionales, incluyendo la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres (que no se ha ratificado, a pesar de que fue firmada por Carter en 1980), porque muchas favorecen más a las mujeres que las mismas leyes estadounidenses.

Hasta cierto punto, la construcción "desde arriba" de los regímenes políticos globales que aseguran el libre flujo de capital internacional hace necesario un conjunto de interconexiones globales alternativas "desde abajo". Mucha de la política de la globalización desde arriba y desde abajo se centra en discutir los tipos de derechos y obligaciones que son apropiados para un mundo cada vez más globalizado. Una perspectiva obvia se ocupa de que los derechos laborales sean semejantes a la libre movilidad de la que ahora goza el capital (Ansley). Aunque se trata de una solución aparentemente lógica para la necesidad que tienen los países más ricos de mano de obra encargada de hacer los trabajos que sus propios ciudadanos son incapaces de hacer o no quieren hacer, por una parte, y por la otra, de la necesidad de que los países pobres encuentren empleo para sus ciudadanos, es un derecho que todavía resulta una imposibilidad política. Las discusiones también se centran en el derecho que los grupos indígenas tienen a sus saberes colectivos, el derecho de la mano de obra a tener algún tipo de protección contra las fuerzas globales del mercado, el derecho de los ciudadanos a tener un medio ambiente no contaminado, etcétera.

Otro asunto importante concierne a los deberes asociados con la globalización. La globalización significa que muchas de las decisiones políticas que se toman en un país con respecto al medio ambiente, los impuestos, la protección social, los estándares laborales probablemente repercutan en otros países. Es claro que hay necesidad de mayor coordinación de responsabilidades en el nivel glo-

bal. Sin embargo, para que las naciones acepten la idea de una responsabilidad global tienen que enfrentarse al problema de los recursos y los incentivos. ¿Por qué habrían de actuar las naciones individuales de manera globalmente responsable, tomar medidas (o no tomarlas) en beneficio de la comunidad global, si éstas van en contra de sus intereses nacionales o significan una carga para sus capacidades nacionales?

Claramente debe haber un marco para la ciudadanía global que induzca a los países a actuar de maneras globalmente responsables y que asegure que tengan los recursos necesarios para llevar a cabo sus responsabilidades. Un modelo de clientelismo global basado en el apoyo extranjero, que es como de momento se construyen en esencia las relaciones entre países ricos y pobres, no va a conseguir la lealtad de los gobiernos receptores ni de sus ciudadanos. La ayuda extranjera es eso precisamente: está basada en las mismas relaciones de dependencia en el nivel global que la caridad establece en el nivel nacional, sujeta a los caprichos y las decisiones arbitrarias,¹ incapaz de sostener una visión a largo plazo de la responsabilidad global.

A pesar de muchas controversias, incluyendo la polémica acerca de su mentalidad de "fortaleza", la Unión Europea ha recibido mucha atención en este sentido porque es —quizá el único— intento en el presente de forjar una asociación supranacional que no sólo se base en las relaciones comerciales (Mishra, 1998; UNRISD, 1997; Linklater, 1998). Incorpora una visión de la integración política, social y económica de varios países miembros, respaldada por mecanismos redistributivos. Sin duda la visión es más ambiciosa que la realidad —la Política Agrícola Común, por ejemplo, penaliza a los contribuyentes y consumidores de la Unión Europea así como a los agricultores del tercer mundo—, pero de cualquier manera sirve como ejemplo. No todos los miembros de la Unión tienen la misma influencia, pero son miembros, no clientes. Como requisito para la membresía se requiere que suscriban ciertos principios y prácticas comunes, incluyendo los principios y prácticas de la ciudadanía, y hay mecanismos de redistribución para asegurar que todos los miembros sean capaces de cumplir con sus obligaciones.

La ciudadanía global también requiere reglas que expliquen los derechos y obligaciones de la membresía y aseguren que la redistribución sea un derecho más que un asunto discrecional. Requiere medidas del tipo propuesto por la Comisión Brandt a finales de los setenta, y más recientemente por algunos países en la conferencia de Monterrey respecto al financiamiento del desarrollo, a saber, que los países paguen impuestos en una escala móvil relacionada con el ingreso nacional con el propósito de generar un ingreso para un fondo social global. En última

¹ Vale la pena señalar como cierre para el capítulo de Eyben sobre las actividades del *DFID* en Perú que ya se cerró la oficina, pues *DFID* ha transferido sus recursos y capacidades a Irak, con el fin de buscar la paz.

instancia, sólo dentro de este marco de una comunidad global basada en derechos y responsabilidades mutuos cobra sentido la idea de una aproximación al desarrollo basada en los derechos. Sin este elemento, para muchos países pobres cualquier intento por promover la idea de los derechos en el desarrollo seguirá percibiéndose como condicionante con "cara humana".

Referencias

- Alubo, O. 2000. "Gaps and potholes in Nigeria's political practice: issues of who is in and who is out", Department of Sociology, Universidad de Jos: mimeo.
- Arendt, H. 1986. *The origins of totalitarianism*, Nueva York, Andre Deutsch.
- Belausteguigoitia, M. 2000. "The right to rest: women's struggles to be heard in the Zapatistas movement", *Development*, 43 (3), pp. 81-87.
- Berlin, Isaiah. 1969/1958. "Two concepts of liberty", en *Four Essays on Liberty*, Oxford, Oxford University Press.
- Beteille, A. 1983. *The idea of natural inequality and other essays*, Nueva Delhi, Oxford University Press.
- Bunch, C. con P. Antrobus, S. Frost y N. Reilly, "International networking for women's human rights", en M. Edwards y G. Gavena (eds.), *Global Citizen Action*, Boulder, Colorado, Lynn Rienner Publishers.
- Calman, L.J. 1987. "Are women's rights 'human rights'?", *Working Paper*, núm. 146, Michigan State University.
- Deere, C.D. 2003. "Women's land rights and rural social movements in the Brazilian agrarian reform", *Journal of Agrarian Change* 3 (1 & 2), pp. 157-188.
- Foweraker, J. y T. Landman. 1997. *Citizenship rights and social movements: a comparative and statistical analysis*, Oxford, Oxford University Press.
- Fraser, N. 1997. *Justice Interruptus: critical reflections on the 'post-socialist condition'*, Londres, Routledge.
- _____ y L. Gordon. 1994. "Civil citizenship against social citizenship? The condition of citizenship", en B.V. Steenberg (ed.), *The condition of citizenship*, Londres, Sage Publications.
- Henriquez, E. y R. Rojas. 1995. "Queremos ser parte de la nación mexicana, como iguales", *La Jornada*, 18 de noviembre.
- Isin, E.F. y P.K. Wood. 1999. *Citizenship and Identity*, Londres, Sage Publications.
- Khare, R.S. 1998. "Elusive social justice, distant human rights: untouchable women's struggles and dilemmas in changing India", en M. Anderson y S. Guha (eds.), *Changing concepts of human rights and justice in South Asia*, Calcutta, Oxford, Oxford University Press.
- Linklater, A. 1998. *The transformation of political community: ethical foundation of the post-Westphalian era*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Mamdani, M. 1996. *Citizen and Subject: contemporary Africa and the legacy of the late colonialism*, Princeton, Princeton University Press.
- Marshall, T.H. 1950. *Citizenship, social class and other essays*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Meer, S. con C. Sever. 2004. *Gender and citizenship: overview report*, bridge, Brighton, eds.
- Mishra, R. 1998. "Beyond the nation state: social policy in an age of globalisation", *Social Policy and Administration*, 32 (5), pp. 481-500.
- Parekh, B. 1993. "The cultural particularity of liberal democracy", en D. Held (ed.), *Prospects for democracy: north, south, east and west*, Oxford, Polity Press con Blackwell Publishers.

- Parry, J. 2001. "Two cheers for Reservation. The Satnamis and the steel plant", en R. Guha y J. Parry (eds.), *Institutions and Inequalities, Essays in honour of André Beteille*, Nueva Delhi, Oxford University Press.
- Rentlen, A.D. 1990. *International human rights: universalism versus relativism*, Londres, Sage Publications.
- Thompson, S. y P. Hoggett. 1996. "Universalism, selectivism and particularism: towards a post-modern social policy", *Critical Social Policy*, vol. 6, pp. 21-43.
- UNRISD (United Nations Research Institute for Social Development). 1997. *Report of the unrisd International Conference on Globalisation and Citizenship*, Ginebra, 9-11 diciembre 1996.
- Yashar, D.J. 1998. "Contesting citizenship: indigenous movements and democracy in Latin America", *Comparative Politics*, 31 (1), pp. 23-42.
- Yudice, G. 1998. "The globalization of culture and the new civil society", en S.E. Alvarez, E. Dagnino y A. Escobar (eds.), *Cultures of politics, politics of cultures*, Boulder, Colorado, Westview Press.