



Revista Mexicana de Ciencias Políticas y

Sociales

ISSN: 0185-1918

articulo_revmcpys@mail.politicas.unam.mx

Universidad Nacional Autónoma de México

México

Hindess, Barry

La ciudadanía neoliberal

Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, vol. XLV, núm. 186, septiembre-diciembre, 2002,
pp. 107-131

Universidad Nacional Autónoma de México
Distrito Federal, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=42118604>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

La ciudadanía neoliberal*

BARRY HINDESS**

Resumen

La discusión académica sobre la ciudadanía se enfoca principalmente en el ciudadano en relación con el estado particular al que pertenece. Desde esta perspectiva, el enfoque moderno sobre la ciudadanía, en los estados occidentales y en cada uno de manera general, es visto usualmente como un avance definitivo en el bienestar de la humanidad, como una vuelta a los privilegios de unos pocos en los derechos de muchos. Para una comprensión del impacto de la ciudadanía en el mundo moderno, este artículo sostiene que debe considerarse no sólo su papel unificador de los miembros de subpoblaciones particulares y como promotor de algunos de sus intereses, sino también sus efectos de gobernabilidad en la población global al dividirla en subpoblaciones conformándolos en ciudadanos de estados discretos, políticamente independientes y competitivos.

Abstract

Academic discussion of citizenship focuses primarily on the citizen in relation to the particular state of which s/he is a member. From this perspective the modern spread of citizenship, first in a few Western states and then somewhat more generally, is usually regarded as a definite advance in human well-being, as turning what had once been the privileges of the few into the rights of the many. This paper argues that an understanding of the impact of citizenship in the modern world must consider not just its role in bringing together members of particular sub-populations and promoting some of their interests, but also the effects of rendering the global population governable by dividing it into sub-populations consisting of the citizens of discrete, politically independent and competing states.

Palabras clave: ciudadanía, liberalismo, neoliberalismo, derechos naturales, estado, naciones, sociedades.

* Se agradece al autor su autorización para la traducción y la publicación en español. Traductores: Ana María Aragón y Carlos Mallorquí.

** The Australian National University.

Una de las primeras versiones de este artículo fue presentado en la reunión de trabajo en Sandbjerg Manor, Dinamarca, diciembre 2000: "Sovereign Bodies: Citizenship, Community and the State in the Post-colonial World". Esta versión final fue escrita como parte de un proyecto de colaboración (con Bruce Buchan y Christine Helliwell), apoyado por el Australian Research Council. Agradezco la crítica y consejo de muchos individuos, especialmente de Brett Bowden, Bruce Buchan, Christine Helliwell, Engin Isin, Jane Kelsey, Robyn Lui y Sanjay Seth.

En la actualidad existe una gran cantidad de influencias en el mundo de hoy que afectan el carácter de la ciudadanía, entre las más poderosas se encuentran las actividades que llevan a cabo las agencias internacionales de desarrollo y las instituciones financieras que promueven “el buen gobierno”, una práctica que generalmente se asocia a un paquete de reformas políticas y económicas, incluyendo la implementación de la democracia y los derechos humanos básicos. Debido a que estos últimos tienen implicaciones en el ciudadano y la ciudadanía que son ampliamente reconocidas como algo bueno, por lo es interesante analizar el trabajo que realizan estas agencias como una fuerza positiva para el bien.

Sin embargo, los críticos de estas agencias generalmente analizan sus actividades bajo una mirada diferente. Para Walden Bello, por ejemplo, la actividad de estas agencias en la mayoría del mundo no occidental se reduce a una forma de colonización —y en muchos casos a una recolonización.¹ El argumento, sin duda, es importante, así como fundamental la percepción, sobre la que se basa, por lo que sería difícil disputarlo. No obstante, mi argumento en este trabajo es describir lo que está en juego como una forma de colonización, o sea, la incomprendión de lo que es distintivo en la universalización más reciente de la promoción de la ciudadanía y del gobierno representativo; es decir, ahí donde el gobierno liberal de las poblaciones no occidentales se sustentaba sobre la negación de la ciudadanía, el intento liberal contemporáneo para gobernar a las poblaciones del mundo no occidental se sustenta crecientemente a través de la propia ciudadanía.² En este caso, inicio cuestionando ciertos aspectos de la celebración convencional acerca de la ciudadanía para después analizar las reformas promovidas por el Banco Mundial, el FMI, la OCDE y otras agencias supranacionales dentro de un amplio contexto, tanto a nivel gubernamental como histórico. Éstas tal vez no sean las únicas fuerzas significativas que afectan el carácter de la ciudadanía en el mundo moderno, pero la importancia de estas agencias es innegable.

¹ W. Bello, *Dark Victory. The United States, Structural Adjustment and Global Poverty*, Amsterdam, London, TNI, Pluto Press, 1994.

² Es importante no exagerar la amplitud de este desarrollo. La promoción occidental del gobierno representativo en otras partes del mundo siempre ha sido aguada por otras consideraciones. Véase W. Robinson, *Promoting Polyarchy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.

La celebración convencional de la ciudadanía generalmente se inicia con algo como la descripción de Aristóteles de lo que significa ser ciudadano:

“Aquel que tiene el poder de tomar parte de la deliberación o de la administración judicial de cualquier Estado es llamado por nosotros como ciudadano de un Estado; y, hablando en general, un estado es el cuerpo de ciudadanos aptos para los propósitos de la vida”.³

La ciudadanía ya no puede contemplarse sólo desde una base masculina, sugerida en la definición de Aristóteles, y la mayoría de los Estados actuales abarcan más de una ciudad, de cualquier forma la ciudadanía considera generalmente los dos componentes que el autor identifica. En primer lugar, es vista como un atributo de los individuos y, en segundo lugar, como derivada de la pertenencia a un tipo muy particular de unidad política autosuficiente —un estado cuyos ciudadanos participan en el gobierno; aunque sea sólo votando o absteniéndose en las elecciones, y que es suficiente para “los propósitos de la vida (de los ciudadanos)”. Los ciudadanos son individuos que tienen ciertos derechos, y un conjunto correspondiente de obligaciones en relación con el gobierno del estado al cual pertenezcen. Se esperaría que cada uno de ellos poseyera ciertos atributos y características personales (un mínimo grado de racionalidad, valentía, integridad moral, habilidades culturales y lingüísticas,...), requerimientos para la realización práctica de los derechos y las obligaciones en el contexto particular de cada Estado en particular. Existe una gran cantidad de unidades políticas autosuficientes que no son Estados de este tipo, y si bien podrían estar en posesión de varios derechos y obligaciones, los individuos que pertenecen a ellos no son *ciudadanos*, en el sentido aristotélico o en el sentido moderno. Incluso en las unidades políticas que toman la forma de un cuerpo de ciudadanos, hay la probabilidad de que existan algunos individuos que no sean ciudadanos.

Bajo esta visión convencional, la ciudadanía es algo que aparece en cierto tipo de Estados, y dentro de éstos algunos individuos serán ciudadanos mientras que otros, quienes podrían también pertenecer al Estado, de alguna manera no lo serán. En cualquier caso, mientras se discute sobre las características de los Estados o de los individuos

³ Aristóteles, *The Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1988, pp. 1275b, 19-20.

humanos que pertenecen a ellos, la invocación de la ciudadanía comúnmente trae consigo un número explícito o implícito de rangos normativos. Por ejemplo, en el caso de los Estados, donde hay ciudadanos, se considera generalmente superiores respecto a los que carecen de ellos, mientras que los pueblos con Estados se aprecian más avanzados que pueblos sin Estado. La versión moderna de esta visión es que la ciudadanía está más desarrollada en las democracias occidentales, por lo que estos Estados son más avanzados —no sólo más prósperos sino más civilizados— respecto a unidades políticas autosuficientes de otros tipos. Correspondiendo a este rango de Estados y otras unidades políticas existe un rango de individuos que pertenecen a ellos: los individuos que son ciudadanos de las democracias occidentales a menudo se juzgan más文明ados de que aquéllos que pertenecen a Estados con una ciudadanía en desarrollo,⁴ y los individuos que pertenecen a Estados son vistos como más文明ados que los de poblaciones tribales que habitan en unidades políticas de otro tipo. Para los individuos que viven dentro de un Estado particular, es mejor ser un ciudadano de ese estado que no serlo, y los que son ciudadanos con atributos relevantes, derechos y obligaciones pueden poseerse de forma más completa en algunos casos que en otros. Esta idea de que la ciudadanía puede estar presente en un Estado no del todo desarrollado entre sus habitantes, es la base de la moderna teoría sociológica de la ciudadanía y especialmente de su relación con la política social.⁵

Los diferentes juicios normativos asociados al discurso de la ciudadanía, descansan en una evaluación positiva de una forma particular de vida y una correspondiente evaluación negativa de todas aquellas formas de vida que se desvían, en una forma u otra, de sus principios organizativos centrales. Éste es un aspecto importante en el discurso de la ciudadanía por cuestionarnos. Aristóteles articuló una visión común griega cuando insistía que la *polis* griega, el Estado como cuerpo de ciudadanos, era la más alta forma de comunidad y los romanos claramente incorporaron una visión parecida de la

⁴ Cfr., Las distinciones de John Rawls entre “pueblos razonablemente liberales”, “pueblos decentes” y varios otros. J. Rawls, *The Law of Peoples*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1999, p. 4.

⁵ B.S. Turner (comp.), *Citizenship and Social Theory*, London, Sage, 1993; B. van Steenbergen (comp.), *The condition of citizenship*, London, Sage, 1994.

superioridad de sus propias organizaciones peculiares. En sí misma, esta creencia de superioridad de formas propias de vida no distingue a los griegos y a los romanos de muchos otros pueblos. Vale la pena hacerlo notar, dado el espectro de las románticas imágenes de la *polis* griega y la *res publica* romana, que ha acosado al pensamiento social y político de occidente a través del periodo moderno, y que ha infectado seriamente las concepciones modernas del pueblo, el Estado y la nación. Si bien podría ser peligrosamente anacrónico señalar a los pensadores griegos y romanos sufriendo de lo que ahora llamamos etnocentrismo, es claro que sus definiciones de ciudadano son un punto de partida problemático para nuestra discusión del tema —ni tampoco sus juicios concernientes a las formas de vida propias o a la de sus vecinos no-ciudadanos.⁶ La amplitud crítica con que la comprensión moderna de la ciudadanía y, de hecho, de la política en general, reflejan los prejuicios de los griegos y romanos cultos, es un tema que pocos comentaristas —siendo Isin⁷ la notable excepción— todavía no han explorado.

Las amarras normativas del discurso de la ciudadanía arrojan un número preocupante de consecuencias prácticas y analíticas, especialmente en relación con los refugiados y otros migrantes, pero mi objetivo en este trabajo es dirigirme a diferentes problemas de la visión del Estado descrito más arriba. Anthony Pagden señala que mientras el discurso de “la buena gobernabilidad” es por lo general asociado con el desarrollo en los estados post-coloniales, también debería ser entendido como “parte de un intento de encontrar una nueva forma de caracterizar las relaciones internacionales que involucrarían no solamente los Estados, sino también cuerpos políticos declaradamente no estatales, particularmente las agencias financieras internacionales y corporaciones multinacionales.”⁸ De hecho, estos dos niveles —el gobierno dentro de los Estados y la gobernabilidad de los Estados en sí mismos dentro de la arena internacional— están íntimamente conectados. De acuerdo con esto, empiezo por sugerir que, con el fin de poder entender el carácter de

⁶ F. Hartog, *The Mirror of Herodotus. The Representation of the Other in the Writing of History*, Berkeley & Los Angeles, University of California Press, 1988.

⁷ E. Isin, *Being Political: Genealogies of Citizenship*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 2002.

⁸ A. Pagden, “The Genesis of “Governance” and Enlightenment Conceptions of the Cosmopolitan World Order”, *International Social Science Journal* (155): 7-15, 1988, p. 7.

la ciudadanía en el mundo moderno, es necesario localizarlo como parte de un régimen gubernamental supranacional, en el cual el sistema de Estados, las agencias internacionales y las corporaciones multinacionales juegan un papel fundamental. En primer lugar, esto conduce a una breve historia del moderno sistema de Estados y, en segundo lugar, a una descripción del liberalismo como un proyecto de gobierno que emerge dentro de este sistema y, finalmente, a un examen de cómo los cambios en el siglo XX en el sistema de estados ha repercutido en el proyecto liberal. Esta última discusión nos traerá de vuelta a la condición de la ciudadanía neo-liberal.

La ciudadanía en el sistema de estados

Si la ciudadanía es un asunto de relaciones entre individuos y el Estado al cual pertenecen —esto es, de las relaciones que son internas al Estado en cuestión— es también uno de los contrastes utilizados por los Estados en sus intentos por regular el movimiento de la gente a través de las fronteras. En este sentido, la ciudadanía funciona como un componente del manejo de un régimen más amplio de la administración poblacional:⁹ un régimen que opera primero dividiendo a la humanidad en discretas subpoblaciones, cada una formada por ciudadanos de un Estado en particular, y después, asignando a cada Estado no sólo el derecho sino también la obligación de administrar sus propios asuntos internos (incluyendo, por supuesto, la regulación de las entradas y salidas). Tal vez el efecto más preocupante de este primer elemento, la división de la humanidad en poblaciones de Estados particulares, es que se espera que cada Estado se haga cargo de sus propios ciudadanos y correspondientemente estar menos preocupados sobre la condición de aquellos que parecen pertenecer a otro lugar. Por lo tanto, mientras que la *Declaración de los Derechos Humanos de Naciones Unidas* puede describirse a sí misma como de alcance “universal”, es cuidadosa de atribuir la responsabilidad para la realización de los derechos que invoca en el Estado al cual el individuo en cuestión pertenece, dejando en este

⁹ B. Hindess, “Citizenship in the International Management of Populations”, *American Behavioural Scientist* 43 (9): 2000 y “Divide and Govern: Governmental Aspects of the Modern States System, en R. Ericson y N. Stehr (comps.), *Governing Modern Societies*, Toronto, University of Toronto Press, 2000.

sentido a todos los otros Estados únicamente con responsabilidades limitadas. En cuanto al segundo elemento, concerniente a la administración del Estado de sus asuntos internos, los Estados que fracasan en satisfacer sus obligaciones a la comunidad de estados son a menudo vistos como una amenaza a otros Estados y por lo tanto como objeto legítimo de una intervención externa.

Para entender el papel de la ciudadanía dentro de este régimen de gobiernos supranacionales es útil iniciar con una breve historia del sistema moderno de Estados. Por supuesto, han habido otros sistemas de Estados, no sólo en la Antigüedad clásica occidental, sino también por ejemplo en China, en el Sureste asiático y en el Archipiélago Malayo, pero éstos no han sobrevivido en el periodo moderno. Lo que ha sobrevivido es un sistema de Estados que iniciaron su vida en el siglo XVII en Europa, como resultado de los intentos de poner bajo algún control a los destructivos conflictos religiosos. El Tratado de Westphalia de 1648 y los otros acuerdos que finalizaron la Guerra de los Treinta Años son tomados de manera convencional como marcando el surgimiento de un nuevo orden europeo de Estados soberanos independientes. De todas maneras, si bien reconocía los problemas planteados por la presencia de poderosas diferencias religiosas entre católicos, luteranos y calvinistas dentro de las unidades territoriales, el Tratado otorgó la suprema autoridad política a los gobernantes territoriales dentro de sus dominios, dejando efectivamente a los gobernantes y a sus súbditos lograr algún tipo de acuerdo en materia de religión. El principio de no-interferencia en los asuntos internos de un Estado soberano, sirve como parte de este régimen de pacificación por medio de la restricción de los derechos de los prosélitos de una religión para intervenir en asuntos religiosos de otros Estados participantes. En este caso, los acuerdos políticos diseñados para pacificar a la población beligerante tuvo el efecto novedoso de transformar una condición bajo la cual las poblaciones estaban sujetas a una variedad de autoridades conflictivas y sobrepuertas, a una en la que los gobernadores fueron reconocidos como poseedores de la responsabilidad principal por el gobierno de las poblaciones dentro de sus territorios.¹⁰

¹⁰ Existe una literatura extensiva sobre la emergencia del sistema de Westphalia y sus efectos geopolíticos. Véase por ejemplo, C. Schmitt, *Der Nomos der Erde, im Völkerrecht des Jus Publicum Europaeum.*, Cologne, Greven, 1950; R. B. J. Walker, *Inside/Outside: International*

Tres rasgos del sistema establecido por los acuerdos de Westphalia fueron particularmente importantes para comprender los desarrollos ulteriores. En primer lugar, la soberanía de un Estado está en función de su reconocimiento como Estado por otros miembros del sistema de Estados.¹¹ Al respecto, los derechos de los Estados para administrar sus propios asuntos siempre han sido fuertemente calificados, como se hace comúnmente con los derechos, por una correspondiente serie de responsabilidades —en este caso, la “comunidad internacional”, esto es, por el sistema sobre abarcador de Estados al cual pertenece. El significado de este punto puede ser visto si nosotros contrastamos esta visión de soberanía como un artefacto del sistema de Estados, con el punto de vista elaborado y promovido por la teoría política contractualista, en formas un tanto diferentes, por Hobbes,¹² Locke,¹³ Rousseau¹⁴ y otros en la temprana teoría política moderna y más recientemente, por ejemplo, por John Rawls.¹⁵ En la visión contractualista, los Estados han de ser tratados como si éstos hubieran surgido de los acuerdos formales o informales entre sus numerosos individuos, quienes a su vez se convierten en sujetos de los Estados resultado de estos acuerdos. Por supuesto, esta perspectiva sugiere, que la soberanía es, por un lado, esencialmente un asunto de las relaciones internas entre un Estado y sus ciudadanos y, por otro, de la capacidad de un Estado para defenderse a sí mismo. El orden impuesto por la sobre abarcante autoridad dentro de un Estado es, por lo tanto, contrastado con el desorden, resultante de la ausencia de una autoridad sobre abarcadora.¹⁶ Es éste punto de vista del Estado como constituido por acuerdos reales o imaginarios entre sus

Relations as Political Theory, Cambridge, Cambridge University Press, 1993; H. Spruyt, *The Sovereign State and Its Competitors. An Analysis of Systems Change*, Princeton, Princeton University Press, 1994; D. Held, *Democracy and the Global Order. From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, Cambridge, Polity, 1995; P. Hirst, *From Statism to Pluralism*, London, University College London Press, 1998.

¹¹ El artículo 1 de la Convención de Montevideo sobre los derechos y obligaciones de 1933 insiste que “el Estado como persona del derecho internacional debe poseer la [...] capacidad de participar en relaciones con otros Estados”.

¹² T. Hobbes, *Leviathan*, London, Penguin, 1968.

¹³ J. Locke, *Two Treatises of Government*, Cambridge, Cambridge University Press, 1988.

¹⁴ J. J. Rousseau, *The Social Contract*, Penguin, Harmondsworth, 1968.

¹⁵ J. Rawls, *A Theory of Justice*, Oxford, Oxford University Press, 1972 y *Political Liberalism*, New York, Columbia University Press, 1993.

¹⁶ H. Bull, *The Anarchical Society*, London, Macmillan, 1977, es la clásica exposición moderna de este contraste.

ciudadanos —esto es, “como un cuerpo de ciudadanos” en términos aristotélicos —es el que subyace en la descripción de la ciudadanía interna bosquejada en los párrafos iniciales.

En segundo lugar, el gobierno efectivo dentro de Estados miembros del sistema de Westphalia se sustenta en condiciones políticas aseguradas por el sistema mismo —en otras palabras, depende de las condiciones que operan sobre el nivel de los mismos Estados individuales. En este caso, el sistema de Estados europeo y la soberanía que ese sistema garantiza para sus miembros permitió a los Estados participantes un cierto grado de libertad del intervención externa, sin la cual difícilmente hubiera sido posible a los Estados occidentales practicar y desarrollar el moderno arte de gobierno. El establecimiento de un sistema de Estados también provee condiciones bajo las cuales sistemas internacionales de regulación pueden refinarse y desarrollarse más.

En tercer lugar, el sistema de Estados de Westphalia es, por lo menos en sus primeras etapas, específicamente europeo, cubriendo los territorios y las poblaciones en partes de Europa por medio de tratados y de acuerdos entre los Estados participantes. Así como otros principios de la vida pública, el principio de la no-interferencia en los asuntos internos de los otros Estados participantes se honra más cuando se viola que cuando se observa, operando una serie de consideraciones prudentes que sirven para limitar la expansión del conflicto. Sin embargo, incluso en esta forma prudencial, impuso pocas restricciones en la interferencia del Estado en los asuntos de aquellos que habitaban territorios no cubiertos por estos acuerdos, y en donde se pensaba que ningún verdadero soberano existía.¹⁷ Por lo tanto, si bien las actividades de los Estados podrían haberse encontrado restringidas en partes de Europa por Westphalia y otros tratados relacionados, ello no fue así en otras partes del mundo. De hecho, no tuvieron dificultad alguna para desplegar la ley natural y la *jus gentium* romana para asegurarse lo que ellos podían considerar en otro lugar sobre bases legales para la expansión territorial.¹⁸

¹⁷ C. Schmitt, *Der Nomos der Erde...*, 1950, *op. cit.*

¹⁸ Véase F. Victoria, *De Indis et de Iure Belli Reflectiones* ([1557] comp. Ernest Nys), Búfalo, William S. Hein & Co., Inc., 1995 y la discusión en A. Anghie, “Francisco de Vitoria and the Colonial Origins of International Law”, *Social and Legal Studies* 5 (3); 1996 y E. Vattel, *The Law of Nations, or, The Principles of Natural Law, Applied to the Conduct and to the Affairs of*

Esta última característica del sistema europeo de Estados nos permite identificar dos etapas fundamentales en la expansión del sistema a otras partes del mundo. En primer lugar, el efecto de las adquisiciones imperiales en otras partes del mundo fue el de incorporar nuevos territorios y poblaciones dentro del ámbito del sistema de Westphalia.¹⁹ La expansión imperial europea, y el uso discriminante de un “estándar de civilización” por parte de los Estados occidentales en sus tratos con entidades no estatales y Estados (China, Japón, Rusia, el Imperio Otomano, Tailandia, etc.) que no eran aceptados en sí mismos como parte del sistema de estados,²⁰ eventualmente resultó en la subordinación directa o indirecta de una gran parte de la humanidad al dominio de los Estados occidentales. El imperialismo moderno fue claramente un asunto de subordinación sustancial de las poblaciones no europeas al dominio de los Estados europeos, pero fue al mismo tiempo una incorporación de estas poblaciones al sistema europeo de Estados. Mientras que la mayoría de la discusión acerca del imperialismo se centra en el primer aspecto, el segundo es igualmente importante: la dominación imperial fue la forma en la que por vez primera el sistema de Estados europeos se convirtió en un sistema de dimensión global. Dividió al mundo en diferentes tipos de poblaciones: ciudadanos de los Estados occidentales; sujetos no-ciudadanos de los Estados occidentales; y varias poblaciones residuales, constituidas de sujetos de Estados que fueron independientes pero no completamente aceptados como parte del sistema de Estados.

A la culminación en los inicios del siglo XX del proceso de incorporación de las poblaciones no europeas al sistema de Estados europeos siguió, más o menos rápidamente, una segunda etapa en la globalización del sistema de Estados europeos. El logro ampliamente alcanzado o la imposición de la independencia, desmanteló el primer aspecto de las reglas imperiales, aunque dejó en su lugar el se-

Nations and of Sovereigns, Washington, Carnegie Institution of Washington, 1916, para influentes ejemplos tempranos de tales tendencias.

¹⁹ D. Strang, “Contested Sovereignty: the Social Construction of Colonial Imperialism”, en T. J. Bierstecker y C. Weber (comps.), *State Sovereignty as Social Construct*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995.

²⁰ G. W. Gong, ‘*The Standard of Civilization’ in International Society*, Oxford, Oxford University Press, 1984.

gundo aspecto firmemente asegurado. Ser un Estado independiente es no estar sujeto al dominio de otro Estado pero, en el mundo post-independencia es también ser miembro de un sistema de Estados y estar sujeto a los regímenes regulatorios que operan dentro de tal sistema. Por lo tanto, la independencia expandió tanto la membresía del sistema de Estados, como afirmó en su lugar una nueva forma de incorporar a las poblaciones no occidentales bajo el dominio del sistema de Estados.²¹ Como resultado, estas poblaciones se encontraron gobernadas no sólo por sus propios Estados modernos, sino por el sobre abarcador sistema de Estados bajo el cual sus propios Estados habían sido incorporados. Este es el punto en el que la ciudadanía, de cierto tipo, se convirtió en una condición humana universal.

Ser miembro independiente de un sistema de Estados es no estar dominado directamente por otro Estado. Pero dicho lo anterior significa que los miembros de un moderno sistema de Estado se enfrentan entre sí como iguales: en este caso, como con otros regímenes de gobierno que operan sin un centro de control (el funcionamiento de un mercado establecido o de la sociedad civil, por ejemplo), algunos miembros son claramente más iguales que otros. No solamente el sistema de Estados sobre abarcador está jerárquicamente estructurado, conteniendo estados más fuertes y débiles, y más o menos círculos internos exclusivos, sino que los Estados recientemente establecidos son altamente dependientes de la asistencia externa, habiendo heredado pobremente infraestructuras desarrolladas y sistemas educativos, agencias estatales y prácticas estatales diseñadas para servir a un sistema de gobierno de foráneos, etcétera. Esta condición los deja susceptibles a tipos de supervisión externa que no son los indicados, o que no son aplicados tan rígidamente a los Estados más establecidos. Además, si bien son reconocidos como miembros de un sistema internacional de Estados, éstos, como muchos otros Estados que nunca han sido colonizados, todavía están por ser admitidos a sus exclusivos círculos internos y, como resultado, están sujetos a las versiones actualizadas del “estándar de civilización” europeo —que requiere de estos Estados que demuestren su aptitud para participar en los distintos acuerdos internacionales (siendo los ejemplos más

²¹ S. Seth, “A ‘Postcolonial World’?”, en G. Fry y J. O’Hagan (comps.), *Contending Images of World Politics*, London, Macmillan, 2000.

obvios la OCDE, GATT y su sucesor la OMC), lo que sirve de tiempo en tiempo para legitimar la intervención de otros Estados— y a la regulación por parte de las agencias financieras internacionales que son claramente dominadas por los intereses occidentales.

En los puntos antes señalados no hay nada nuevo, pero nos proveen de un importante trasfondo al análisis del liberalismo como un régimen de gobierno desarrollándose dentro y operando sobre el sistema moderno de Estados.

Liberalismo como proyecto de gobierno

Las descripciones académicas estándares del liberalismo usualmente lo presentan como una doctrina política normativa, una ideología organizada en torno a un compromiso con la libertad individual y, en particular, con la protección de esta libertad frente al Estado. Esta visión no es del todo falsa, pero al igual que el punto de vista de la ciudadanía interna con la que inicié este trabajo, es incompleta. Podemos iniciar nuestra discusión de este tema haciendo notar que, a lo largo del siglo XIX y prácticamente todo el siglo XX, muchos de los que fueron dominados por Estados liberales fueron pueblos sujetos de las posesiones imperiales europeas y que, para estos pueblos, el gobierno liberal fue un tipo de dominio autoritario —como lo es ahora en los estados independientes de Centro y América del Sur²² y en partes de Asia. Esta observación sugiere un aspecto importante con el que las descripciones estándares del liberalismo deben ser corregidas. El ideal liberal puede ser que el estado domine sobre y a través de las actividades de individuos autónomos libres, pero los liberales tradicionalmente han adoptado el punto de vista de que partes sustanciales de la humanidad no pueden, como de hecho sucede, poseer las capacidades mínimas para las acciones autónomas que les permitiría ser gobernados de esta manera.²³ Que hayan tomado este punto de vista es menos que una hipocresía liberal, como algunos comen-

²² Véase la discusión del liberalismo colombiano en C. Rojas, *Civilization and Violence. Regimes of Representation in Nineteenth Century Columbia*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 2002.

²³ Cfr. B. Hindess, “The Liberal Government of Unfreedom”, *Alternatives* 26 (2), 2001.

taristas han sugerido²⁴ de intentos liberales para lidiar con una realidad percibida que no parece satisfacer las condiciones requeridas para el funcionamiento de su forma preferida de gobierno liberal.

Asimismo, estas aparentes disyunciones entre el ideal y la realidad práctica, sugieren a la racionalidad de la política liberal que tanto el ámbito en el cual el gobierno se desenvuelve se le puede otorgar un rango dentro de un orden jerárquico, así como que muchos de estos ámbitos necesitan de un proyecto de reforma correspondiente. El orden jerárquico es aquel en el cual algunos pueblos, los habitantes más ilustrados de los estados civilizados, son considerados relativamente más cercanos a la condición de la autonomía individual mientras que otros son vistos ya sea a una mayor o menor distancia de la misma. El proyecto de reforma correspondiente es el de la misión civilizatoria del gobierno, un proyecto en el que gradualmente se mejora a la población súbdita.

Si bien la misión civilizatoria no apareció como un ítem distinto en el presupuesto de la administración imperial, de todas maneras sirvió como el principio organizativo fundamental del dominio imperial.²⁵ Aunado a las prácticas imperiales del divide y generó un patrón sistemático de discriminación interno entre poblaciones y subpoblaciones sobre la base de lo que parecería ser el nivel de existencia de la civilización o del “mejoramiento”.

Ahora bien, el giro antes señalado del dominio imperial respecto a la independencia dejó la idea liberal de la jerarquía de los acuerdos sociales más o menos en el mismo lugar, pero transformó radicalmente las condiciones con las cuales el proyecto liberal de mejoramiento podía continuar aspirándose. Sin embargo, antes de volver a las consecuencias de este giro, necesitamos considerar un segundo aspecto importante bajo el cual las descripciones estándar del liberalismo deben ser corregidas. Inicié esta sección sugiriendo que las descripciones académicas estándar del liberalismo lo presentan como una doctrina política normativa o ideología, pero una también puede ser vista como un proyecto positivo de gobierno —un proyecto

²⁴ E. W. Said, “Nationalism, Human Rights, and Interpretation”, en B. Johnson (comp.), *Freedom and Interpretation. The Oxford Amnesty Lectures, 1992*, New York, Basic Books, 1992; R. Guha, “Not at Home in Empire”, *Critical Inquiry* 23 (Spring), 1997.

²⁵ A. L. Conklin, *A Mission to Civilize. The Republican Idea of Empire in France and West Africa, 1895-1930*, Stanford, Stanford University Press, 1997.

preocupado no sólo con el establecimiento de criterios normativos bajo los cuales las acciones de los estados pueden ser juzgados y algunas veces advertir sus insuficiencias, sino también, y lo más importante, es que se dirige hacia los problemas prácticos involucrados en la gobernabilidad de los estados y sus poblaciones. De hecho, aunque no abordaré este tema aquí, es tentador sugerir que la prioridad acordada respecto a los temas normativos en las descripciones académicas del liberalismo refleja la emergencia de una teoría política como una especialidad académica independiente, con sus textos históricos canónicos y sus propios debates internos, y una teoría política liberal con una influyente posición dentro de estos debates.

El liberalismo, considerado un proyecto de gobierno positivo, puede no excitar el interés de los teóricos políticos profesionales, pero ha tenido y continúa teniendo una enorme importancia práctica en el mundo moderno. El carácter productivo del liberalismo como un proyecto de gobierno operando dentro de los estados, ha sido una preocupación particular de la escuela del análisis social de la “gubernamentalidad” (*governmentality*), cuyo trabajo ha resultado en muchas valiosas exploraciones de las diversas formas en las cuales la elección individual y la autorregulación han sido desplegadas como el instrumento del gobierno liberal.²⁶ Como sugieren algunos de mis comentarios anteriores, la percepción liberal de la jerarquía en los acuerdos sociales, y el correspondiente deseo de mejorar las condiciones de los menos avanzados (por la fuerza si es necesario),²⁷ esta visión sobre el gobierno liberal de la libertad ofrece una descripción excesivamente restringida innecesaria de las capacidades productivas de la racionalidad política liberal. Sin embargo, sin negar

²⁶ Véase especialmente S. Burchell y A. Linklater, *Theories of International Relations*, Basingstoke, Macmillan, 1996; A. Barry, T. Osborne, et al., (comp.), *Foucault and Political Reason: Liberalism, Neo-liberalism and Rationalities of Government*, Chicago, University of Chicago Press, 1996; M. Dean y B. Hindess (comp.), *Governing Australia: Studies in Contemporary Rationalities of Government*, Melbourne, Cambridge University Press, 1998; M. Dean, *Governmentality: Power and Rule in Modern Society*, London, Sage, 1999; N. Rose, *Powers of Freedom: Reframing Political Thought*, Cambridge, Cambridge, University Press, 1999.

²⁷ En un conocido fragmento J. S. Mill argumenta que “incluso la esclavitud personal, dando un comienzo la vida industrial, y reforzándolo como una exclusiva ocupación de la más numerosa porción de la comunidad puede acelerar la transición a una mejor libertad que la de la lucha y la rapiña.” (J. S. Mill, *Considerations on Representative Government. Collected Works of John Stuart Mill*, en J. M. Robson (comp.), Toronto, University of Toronto Press, 1977 [1865], pp. 394-395). El punto de Mill no tiene el fin de endosar la práctica de la esclavitud (a la cual de hecho estaba opuesto) sino de enfatizar la magnitud de la tarea del mejoramiento.

la importancia del autoritarismo liberal, es el aspecto del uso gubernamental de la libertad lo que quiero destacar.

Muchos observadores han notado que la imagen del mercado como una forma ejemplar de libre interacción desempeña un papel fundamental en el pensamiento político liberal, que lo visualiza como una demostración de cómo las actividades de numerosos individuos pueden ser reguladas y coordinadas sin la dirección desde un centro único de control. En este sentido, el mercado es visto como un mecanismo descentralizado de gobierno que opera en dos niveles bastante diferentes. En el primero, y al nivel más inmediato, la percepción es que los individuos están gobernados, al menos en parte, por la reacción de otros con quienes ellos interactúan y que, entre la gente más civilizada, sus interacciones tomarán normalmente una forma pacífica —el mercado mismo provee el ejemplo más obvio. Este punto de vista sugiere que, si bien la promoción de formas adecuadas de la libre interacción puede ser una forma manera de tratar con el gobierno de las poblaciones civilizadas, es muy probable que tenga menos éxito en otros casos. En segundo lugar, en el largo plazo, se asume que la interacción incide en los estándares internos que los individuos utilizan para regular sus propias conductas —afectando, por ejemplo, su sentido de buena o mala conducta, de lo que es aceptable o inaceptable en contextos particulares, y así en adelante. En este contexto, la misma interacción del mercado es asumida como un poderoso instrumento de civilización que inculca virtudes como prudencia, diligencia, puntualidad, autocontrol, etc.²⁸ Esta visión sugiere que si las formas de propiedad adecuadas pudieran establecerse de manera garantizada y las formas de actividad económica no mercantiles se redujeran al mínimo, la sola interacción del mercado podría funcionar como un medio para mejorar el carácter de la gente menos civilizada. En este caso, la intervención del Estado autoritario para reformar las relaciones de propiedad e imponer condiciones que permitiesen la generalización de la interacción del mercado, podría considerarse como un movimiento liberal hacia una situación en la que los individuos serían gobernados mediante sus libres interacciones.

²⁸ A. O. Hirschman, *The Passions and the Interests*, Princeton, Princeton University Press, 1977; S. Holmes, *Passions and Constraints: on the Theory of Liberal Democracy*, Chicago, University of Chicago Press, 1995.

En efecto, la imagen ideal del mercado provee a la racionalidad política liberal de un modelo del uso gubernamental de la libertad. Foucault, por ejemplo, con este espíritu, observa que el mercado juega “el rol de una ‘prueba’, un lugar de la experiencia privilegiada donde uno puede identificar los efectos de una ‘gubernamentalidad’ (*governmentality*) excesiva”.²⁹ La propia descripción de Foucault del liberalismo y de la “gubernamentalidad” y las que han seguido su línea se centran en la racionalidad de la gobernabilidad del Estado, es decir, sobre el gobierno de las agencias estatales y de la población y del territorio sobre el cual el Estado reclama su autoridad, y por lo tanto sus análisis del uso gubernamental del mercado se centran en este nivel. Sin embargo, como argumentan otros comentaristas, esta percepción liberal de la utilidad gubernamental del mercado se relacionada tanto con la conducta de los estados (y otras organizaciones) como con la conducta humana individual.³⁰ En otras palabras, el comercio internacional de bienes y servicios ha sido visto por los liberales no sólo como la manera de promover la riqueza de las naciones sino también, y seguramente más importante, como el medio de regular la conducta de los Estados. Lo mismo aplica, por supuesto, al comercio de los instrumentos financieros. Es bien conocido que la libertad de acción de los gobiernos nacionales suele ser severamente restringida por los mercados financieros internacionales, pero no se reconoce suficientemente que dichos mercados han sido construidos, según una política deliberada, por un conjunto de Estados poderosos y agencias supra-nacionales (Helleiner).³¹

Este último punto nos regresa a la observación inicial de que el liberalismo debería ser visto como un proyecto de gobierno que inicialmente se desarrolló en las condiciones que proveía el sistema europeo de Estados. Si el sistema de Wesphalia abordó el problema de la pacificación de las poblaciones beligerantes asignándoles el dominio exclusivo de un discreto estado soberano, esto no resolvió

²⁹ M. Foucault (comp. Paul Rabinow), *Ethics: Subjectivity and Truth*, New York, The New Press, 1997, p. 76.

³⁰ M. Howard, *War and the Liberal Conscience*, London, Temple Smith, 1978; G. Burchell, C. Gordon, et al. (comps.), *The Foucault Effect. Studies in Governmentality*, Chicago, University of Chicago Press, 1991; S. Burchell y A. Linklater, *Theories of International Relations*, Basingstoke, Macmillan, 1996.

³¹ E. Helleiner, *States and the Reemergence of Global Finance: From Bretton Woods to the 1990s*, Ithaca, Cornell University Press, 1994.

por completo, y en algún sentido hasta exacerbó, el problema relacionado con la pacificación de los Estados y sus gobernadores. El problema de los Estados civilizadores fue una de las mayores preocupaciones del pensamiento político liberal en el siglo XVIII, y desde entonces se ha mantenido como un tema central en la discusión liberal del orden internacional. Podría ser engañoso seguir la corriente principal de la teoría política en relación con el liberalismo como la principal preocupación respecto a la gobernabilidad de las poblaciones particulares de Estados individuales, y por lo tanto tratar la discusión liberal en el orden internacional —si es que su presencia llega a ser reconocida— como una derivación, un desarrollo secundario. Considerado como un proyecto positivo de gobierno, el liberalismo debería ser visto como preocupado por el problema de gobernar la población humana más grande, un problema al que se dirige en niveles: primero, incorporando la humanidad al moderno sistema de Estados, como lo ha hecho con los regímenes del imperialismo moderno y en la independencia post-colonial; y en segundo lugar, utilizando las interacciones del mercado y otros dispositivos para civilizar y regular la conducta, tanto de los mismos Estados como de las poblaciones particulares que se encuentran bajo su autoridad.

Ciudadanía neo-liberal

¿Cómo se relaciona este guión del proyecto de gobierno liberal con las condiciones contemporáneas de la ciudadanía? Inicié este trabajo presentando lo que podría llamarse una visión interna de la ciudadanía, como un asunto de las relaciones entre un individuo y el Estado al cual éste pertenece. Contra esta visión, argumenté que para poder entender el carácter de la ciudadanía en el mundo moderno es necesario situarlo como parte de un régimen de gobierno supra-nacional en el cual el sistema internacional de Estados desempeña un papel fundamental. Como parte de este argumento, sugerí que la soberanía de los Estados debería ser vista como un artefacto del sistema de Estados a los cuales ellos pertenecen y que, por lo tanto, sería engañoso considerar a los Estados como constituidos esencialmente con base en acuerdos formales o informales entre sus ciudadanos. El go-

bierno de un Estado nunca es simplemente un asunto de relaciones internas entre el Estado y sus propios ciudadanos o súbditos.

En otras palabras, en el gobierno de los estados contemporáneos existen importantes limitaciones estructurales o sistémicas respecto al rol de los ciudadanos, a pesar de cuán tan democráticos parezcan ser internamente. Por supuesto también hay muchas otras razones para esta condición. Las instituciones de un gobierno representativo —que constituyen la forma predominante de comprender la democracia— son claramente diseñadas para garantizar que la función de los ciudadanos se circunscriba estrictamente al gobierno del Estado al cual pertenecen.³² Este es el fundamento empírico sustantivo de la teoría realista de la democracia, una de las doctrinas más influyentes en la ciencia política del siglo XX.³³ Las democracias modernas, nos dice el realismo, son gobernadas por una combinación de representantes electos y burocracias estatales profesionales; y el pueblo decide a quién elegir para gobernarlo, no las políticas sustantivas que su gobierno persigue. Para el proyecto liberal de gobierno, el significado de este punto de vista recae en la sugerencia de que la democracia moderna trae consigo tres fuentes diferentes de legitimidad política:

1. El elemento carismático del liderazgo.
2. Participación en la designación de los representantes electos, quienes como en otras formas de participación promueven entre los participantes el sentido de responsabilidad por las decisiones que resulten, incluso cuando influencia sobre esas decisiones es en realidad muy pequeña.
3. La racionalidad de la burocracia profesional que garantiza que las agencias del Estado sean administradas por personal adecuadamente calificado y que sus prácticas sean gobernadas por expertos relevantes.

³² B. Hindess, “Divide and Govern: Governmental Aspects of the Modern States System”, en R. Ericson y N. Stehr (comps.) *Governing Modern Societies*, Toronto, University of Toronto Press, 2000.

³³ La afirmación clásica es J. Schumpeter (*Capitalism, Socialism, and Democracy*, London, Allen y Unwin, 1976), G. Sartori (*The Theory of Democracy Revisited*, Chatham N. J., Chatham House, 1987) presenta una afirmación reciente fuerte de la posición realista.

Los efectos anticipados de esta combinación son captados bellamente por la descripción que hace Talcott Parsons de las ventajas evolutivas, como él lo veía, de la democracia sobre otras formas de gobierno. Parsons argumenta que lo más distintivo sobre la democracia no es tanto el sentido general de legitimidad que promueve, puesto que estas características también se pueden encontrar en otros regímenes políticos, sino que solamente la democracia es la más capaz de mediar el consenso en [el ejercicio del poder] por personas y grupos particulares, y en la formación de decisiones políticas particulares que se vinculan.³⁴

La democracia, según esta visión, asegura un grado de legitimidad para las actividades prácticas del Estado y sus distintas agencias que otros regímenes simplemente son incapaces de igualar, y es esto lo que atrae particularmente a las agencias de desarrollo y a las instituciones financieras involucradas en la promoción del “buen gobierno” en el mundo en desarrollo —como ocurre, por supuesto, con aquellos involucrados en el gobierno de los mismos Estados occidentales. Parecería que en ambos casos la democracia es la forma más efectiva de asegurar que la población “posea”,³⁵ o por lo menos que no se resistan activamente al paquete de reformas políticas y económica que sus gobiernos requieren implementar.

El que la conducta de los Estados contemporáneos esté sujeta a restricciones externas significativas no es en sí mismo una causa de preocupación, sino todo lo contrario. Más bien, lo que debería preocuparnos es el carácter extremadamente desigual del orden internacional del cual devienen estas restricciones. Por lo tanto, mientras que todos los Estados contemporáneos, incluso los más poderosos, están sujetos a mecanismos generales de supervisión del sistema ampliado de Estados —una variedad de convenciones internacionales,

³⁴ T. Parsons, *Sociological Theory and Modern Society*, New York, Free Press, 1967, p. 516.

³⁵ En la actualidad, el lenguaje de la “posesión” desempeña un papel importante en el discurso del desarrollo. Joseph Stiglitz, entonces Vice-Presidente del Banco Mundial, describió la propuesta del Banco Marco Comprensivo del Desarrollo que involucra “una nueva serie de relaciones, no solamente entre el Banco y el país, sino dentro del mismo país [...] es la central noción de que el país (*no solamente el gobierno*) debe estar en el asiento del conductor”. (J. Stiglitz, “Participation and Development: Perspectives from the Comprehensive Development Paradigm”, Seoul, World Bank, 1999, pp. 22-23 —cursivas agregadas—; véase también J. D. Wolffsohn, “A Proposal for a Comprehensive Development Framework”, Washington, World Bank, 1999).

tratados, un marco en desarrollo de leyes internacionales, por un lado, y los efectos “civilizatorios” del comercio internacional, por el otro lado, una clara mayoría de los nuevos Estados que emergieron al concluir el imperio en el siglo XX, junto con muchos estados no occidentales que nunca han sido colonizados, también se encuentran sujetos a mecanismos de supervisión de diferente tipo: aquellos del más específico régimen internacional del desarrollo. Algunos de estos Estados (con más que una pequeña ayuda de sus amigos) han jugado el juego del desarrollo con notables grados de éxito mientras que otros han tratado de jugar con reglas radicalmente diferentes, por lo usual con resultados decepcionantes, pero la mayoría se encuentra en algún sitio entre estos extremos.

En particular, la condición de ciudadanía en los estados post-coloniales también está seriamente restringida por las instituciones gubernamentales y las prácticas heredadas del periodo colonial, muchas de las cuales estaban sustentadas en la visión de una población súbdita y considerablemente menos civilizada que sus gobernantes. En la práctica, por supuesto, este tipo de visiones de la población súbdita es adoptada por la clase política/administrativa en todos los estados modernos, pero fue más pronunciada y más libremente expresada en el caso de las poblaciones súbditas de los modernos gobiernos imperiales. El dominio colonial por parte de los Estados occidentales implicó una clara distinción entre ciudadanos y súbditos y un desarrollo sistemático de aquello que con el tiempo se conoció, en el caso de las posesiones Británicas de África, como un gobierno indirecto: esto es, una práctica de gobierno que trabajó por medio de instituciones sustentadas en tradiciones oriundas y estructuras de autoridad.³⁶ Precisamente por estar basadas en prácticas oriundas, por lo menos en intención, el carácter detallado de estos acuerdos gubernamentales (“ersatz”)³⁷ compensatorios, variaron de una población a otra. Pero el efecto general fue institucionalizar un régimen

³⁶ La afirmación británica más influyente del caso del dominio indirecto es F. D. Lugard (*The Dual Mandate in British Tropical Africa*, Edinburgh, W. Blackwood, 1923). Sin embargo, la práctica de trabajar a través de lo que se consideraban las instituciones oriundas fue una persistente característica de la administración occidental imperial; B. Malinowski, “Practical Anthropology”, *Africa* 2: 22-39; 1929 y M. Mamdani, *Citizen and Subject: Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism*, Princeton, Princeton University Press, 1996.

³⁷ [En original, nota de los traductores].

que Mamdani³⁸ ha llamado “despotismo descentralizado”, un régimen que promovió un dominio autoritario localizado entre diferentes secciones de la población y reforzó, o incluso creó, divisiones comunales. Él argumenta, por lo tanto, que uno de los legados más sorprendentes del gobierno indirecto, y en muchos de los estados sucesores post-coloniales, es la presencia de un conjunto de rutinas y prácticas gubernamentales que destruyen seriamente la condición común de ciudadano.

Podemos ver aquí que lo está en cuestión corresponde a mi observación inicial de que la teoría sociológica moderna de ciudadanía se apoya en la percepción de que la ciudadanía puede estar presente en un Estado aun cuando ésta no se haya desarrollado completamente entre sus habitantes. Empezando con la discusión pionera del desarrollo de la ciudadanía en Inglaterra por T. H. Marshall,³⁹ los sociólogos han descrito de manera rutinaria a la ciudadanía moderna implicando tres series de derechos: los derechos “civiles” de libertad e igualdad ante la ley; los derechos “políticos” para votar y participar en los procesos políticos; y los derechos “sociales” con objeto de participar plenamente en las formas de vida compartidas por los ciudadanos. Marshall argumentó que los Estados tenían la responsabilidad de garantizar que estos derechos fuesen realmente asegurados para todos los ciudadanos. Una reclamación al respecto informa de las aspiraciones expresadas en la *Declaración de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas* —que bien podría ser vista como una declaración en favor de la ciudadanía como un derecho universal. La importancia del argumento de Mamdani, por lo tanto, es que mientras la independencia desplaza la distinción colonial entre ciudadano y súbdito, el legado del gobierno indirecto, a pesar de todo, continúa subvirtiendo muchos de los derechos civiles y políticos de la ciudadanía.

En relación con los derechos sociales, en particular Marshall, seguido por muchos analistas de política social, argumentó que el papel de la política social de los Estados fue asegurar que los ciudadanos no fueran excluidos de la participación en la vida de sus socie-

³⁸ M. Mamdani, *Citizen and Subject...*, op. cit., 1996.

³⁹ T. Marshall, *Citizenship and Social Class*, Cambridge, Cambridge University Press, 1950.

dades debido a la pobreza, las enfermedades o la falta de educación.⁴⁰ Mientras que esta literatura sociológica se centra en los estados de la OCDE prósperos (predominantemente occidentales) vale la pena hacer notar aquí que su insistencia sobre la función del Estado en garantizar los derechos sociales de la ciudadanía sirve para marcar otra diferencia significativa entre la ciudadanía de occidente y otros lugares. Si bien estos derechos sociales están comparativamente bien desarrollados en la mayoría de los estados de occidente, aunque ahora están bajo considerables presiones neo-liberales, en la mayoría de los otros estados apenas han tenido la oportunidad de desarrollarse.

Otra herencia imperial es la percepción liberal, señalada anteriormente, de una jerarquía de condiciones sociales y la necesidad correspondiente para que una misión civilizatoria logre la mejoría de los menos avanzados. Pero, aunque muchas de sus prácticas han sido adoptadas por los Estados post-coloniales sucesores, ésta es una misión que en la actualidad no puede ser perseguida bajo su familiar apariencia imperial. En su lugar, el proyecto liberal de mejoramiento es hoy buscado por dos partidos muy diferentes, ambos con visiones superpuestas y en competencia acerca de lo que esto podría implicar. En primer lugar se compite al igual que en el periodo colonial, por minorías significativas en los propios dominios ex imperiales, muchos de los cuales están también preocupados en reafirmar (y por lo tanto reinventar) elementos de sus propias herencias culturales.⁴¹ Al igual que los representantes coloniales, de los miembros de tales minorías liberales se puede esperar que combinen un civilizado desagrado por el trabajo sucio de gobernar a sus compatriotas menos avanzados, con un reconocimiento reluciente de que es necesario. No obstante, debido a que ellos también se han hecho cargo de las funciones gubernamentales que antes realizaron los representantes del Estado imperial, lo efectúan aunque en condiciones radi-

⁴⁰ El impacto del análisis de la ciudadanía es discutido en M. Bulmer y A. M. Rees (comps.), *Citizenship Today. The Contemporary Relevance of T. H. Marshall*, London, UCL Press, 1996.

⁴¹ La formación de tales minorías liberales fue uno de los efectos esperados del dominio imperial, pero como observa H. K. Bhabha (*The Location of Culture*, London, Routledge, 1994), el simulacro que supone puede darse de ambos lados: si bien sirve las metas del poder colonial en algunos aspectos, trabaja en contra de ellos en otros. La afirmación de su tradición —por ejemplo, de los valores asiáticos— por tales minorías también es un tipo de simulacro, y uno que no puede ser ambiguo en sus efectos.

calmente diferentes. Por un lado, debido a sus conexiones locales, los gobernantes y los representantes públicos de los Estados sucesores tienden a ser apreciados, como incluso más vulnerables a la corrupción de que lo habían sido los representantes occidentales durante el periodo colonial.⁴² Por el otro lado, la afirmación positiva de los valores no occidentales los provee de una variante local, culturalmente específica de la visión paternalista liberal, según la cual a la gente en estos dominios todavía no se le puede confiar para que se gobiernen a ellos mismos.

El proyecto liberal del mejoramiento también es perseguido, aunque mucho más remotamente, por los mismos Estados occidentales, quienes trabajan a través de un conjunto de medios indirectos más distantes. Ellos operan, en efecto, a través de programas de ayuda internacional y nacional que asisten, aconsejan y limitan la conducta de los estados post-coloniales por medio de instituciones financieras internacionales y también, por supuesto, a través del instrumento liberal fundamental de la civilización, el mercado —incluyendo los mercados internos de las corporaciones multinacionales. El uso de los mercados en la regulación de las conductas de los Estados y en las conductas de los gobiernos se ha vuelto crecientemente predominante a medida que nos movemos mucho más allá de la descolonización de la mitad del siglo XX. Bajo ojos liberales, como se señaló anteriormente, el mercado aparece realizando una variedad de funciones deseadas: no sólo promoviendo la prosperidad general sino también regulando la conducta de los Estados y promoviendo actitudes civilizadas y patrones de conducta, tanto entre sus gobernantes como en los habitantes.

Donde alguna vez el dominio indirecto sobre los súbditos de las posesiones imperiales de occidente pudo depender del despotismo descentralizado, ahora la racionalidad política liberal no tiene más alternativa que tratar a aquellos que observa como los más necesitados de mejoras como si fueran agentes autónomos. Las antiguas divisiones imperiales entre ciudadanos, súbditos y no ciudadanos han sido desplazadas por la ciudadanía de la globalización post-imperial, y el gobierno indirecto dentro las posesiones imperiales ha sido

⁴² S. Rose-Ackerman (*Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform*, Cambridge and New York, Cambridge University Press, 1999) ofrece un ejemplo particularmente claro de esta perspectiva.

superado por una forma incluso menos directa de dominio descentralizado, en el cual los habitantes de los Estados sucesores post-coloniales son gobernados a través de Estados soberanos propios. Esto no pretende sugerir que la nueva forma indirecta de dominio sea probablemente más exitosa que sus predecesores imperiales para imponer su voluntad sobre las poblaciones hacia las que están orientados. Mi punto es más bien que se debe comprender esta nueva forma indirecta de dominio, la cual provee el contexto político global que promueve el “buen gobierno” por parte de las agencias internacionales, tanto dentro de los Estados como en la arena internacional. En la actualidad, la buena gobernabilidad dentro de los Estados implica la democracia —en el sentido de que se espera que los gobiernos de los Estados sean mínimamente atentos a los deseos de sus ciudadanos y, como señalé anteriormente, a su vez se espera que los ciudadanos en turno posean o por lo menos permitan que se den las políticas de sus gobiernos— y la implementación de los derechos humanos básicos. Pero es también visto como una garantía para que la libertad de las acciones de estos gobiernos, y por lo tanto la habilidad de sus ciudadanos para determinar cuáles serán estas acciones, esté severamente restringida tanto por los mercados internos como por el internacional.

Este último punto nos trae finalmente a la ciudadanía neoliberal del título. Señalaba antes que la imagen del mercado como regulador y coordinador de las actividades de numerosos actores sin dirección, desde un centro único de control, siempre ha jugado un papel central en el pensamiento político liberal. Si es que existe un hilo común que vincula el gran número de proyectos de las reformas neoliberales al final del siglo XX, tanto dentro los Estados particulares como en la arena internacional, éste se halla en el intento de introducir los arreglos del mercado y del quasi-mercado en las áreas de la vida social que hasta entonces habían sido organizadas de otra manera —la corporativización y la privatización de las agencias estatales; la promoción de la competencia y de las decisiones individuales en salud, educación y otras áreas que Marshall consideraba como la esfera propia de la política social; el uso de los mercados financieros (y las agencias que evalúan la calidad crediticia) para regular la conducta de los Estados. Estos desarrollos tienen consecuencias sorprendentes tanto para los aspectos políticos como sociales de la

ciudadanía: los derechos políticos (tal como son) pueden permanecer, pero su alcance está restringido por las regulaciones que el mercado toma de la regulación directa que ejercen las agencias estatales, y el juicio del mercado pesa en la conducta de los Estados; mientras que los derechos sociales de la ciudadanía (allí donde existen) son apartados como una provisión que a través del mercado reemplaza las prestaciones directas o indirectas de los Estados.

Parecería, de hecho, que los avances de la ciudadanía en el mundo post-colonial estará asegurado en las condiciones políticas neoliberales. En la práctica, por supuesto, la ciudadanía neoliberal en los años recientes se ha vuelto crecientemente familiar en las poblaciones de los Estados de occidente, y existen paralelismos interesantes entre el colapso de la socialdemocracia en los Estados occidentales y la evolución de los Estados sucesores post-coloniales.⁴³ Ambos han ido de alguna manera por el camino de las privatizaciones y la corporatización; y ambos también son sujetos de regulación por el sistema internacional de Estados, pero esto último está sujeto además a los rigores adicionales del régimen internacional de desarrollo. Entonces, por lo menos respecto a los derechos sociales de la ciudadanía, podríamos decir que el desarrollo de la ciudadanía neoliberal ha avanzado más en otras partes del mundo que en el occidente mismo.

Recibido el 25 de junio de 2002
Aceptado el 2 de agosto de 2002

⁴³ D. A. Low, *The Egalitarian Moment: Asia and Africa, 1950-1980*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.