

Bernstein, Richard J. Bernstein, James Bohman, Nancy Fraser, Morris Kaplan, Riva Kastoryano, John McCormick, Max Pensky, Ulrich Preuss y Sayres Rudy. Estoy particularmente agradecida a Carolin Emcke por sus ideas respecto de los capítulos 3 y 5, y a Nancy Kokaz por su defensa entusiasta de Rawls contra mis críticas. Un especial agradecimiento para Willem Maas por muchas conversaciones acerca de la ciudadanía dentro de la Unión Europea, y en particular por su ayuda con el capítulo 4. Melvin Rogers fue un asistente indispensable en la preparación de bibliografía y por su ayuda con las referencias a lo largo de todo el trabajo. David Leslie aportó ayuda de edición crucial en las etapas finales de este libro.

Palabras especiales de gratitud van a mi familia, mi hija, Laura, y mi marido, Jim Sleeper, que me acompañaron desde Boston a Amsterdam, a Londres, a Estambul y Connecticut, a medida que este libro fue tomando forma a lo largo de muchos viajes, cruces de frontera y controles de pasaporte.

Partes del capítulo 1 han aparecido previamente como «Of guests, aliens and citizens: rereading Kant's cosmopolitan right», en *Pluralism and the Pragmatic Turn: The Transformation of Critical Theory. Essays in Honor of Thomas McCarthy*, comps. William Rehg y James Bohman (Cambridge, MA, MIT Press, 2001). El capítulo 2 ha sido publicado en parte como «Political geographies in a changing world: Arendtian reflections», *Social Research*, vol. 69, núm. 2 (verano 2002), pp. 539-556; material del capítulo 4 está incluido en «Transformations of citizenship: the case of contemporary Europe», *Government and Opposition*, vol. 37, núm. 4 (otoño 2002), pp. 439-465. Mis Conferencias Seeley expanden, revisan y continúan reflexiones que inicié en mis Conferencias Spinoza bajo el título *Transformations of Citizenship: Dilemmas of the Nation-State in the Era of Globalization* (Amsterdam, Van Gorcum, 2001), copyright Seyla Benhabib.

Finalmente, muchas gracias a Richard Fisher, Karen Anderson Howes y Alison Powell de la Cambridge University Press. Fue un placer trabajar con ellos.

Introducción

Este libro examina las fronteras de la comunidad política centrándose en la membresía política. Por *membresía política* quiero significar los principios y prácticas para la incorporación de forasteros y extranjeros, inmigrantes y recién venidos, refugiados y asilados, en entidades políticas existentes. Las fronteras políticas definen a algunos como miembros, a otros como extranjeros. La condición de miembro, a su vez, es significativa solo cuando se ve acompañada de rituales de ingreso, acceso, pertenencia y privilegio. El sistema moderno de estados naciones ha regulado la pertenencia en términos de una categoría principal: la ciudadanía nacional. Hemos entrado en una era en la que la soberanía del Estado se ha visto raída, y la institución de la ciudadanía nacional ha sido desagregada o desempaquetada en diversos elementos. Han emergido nuevas modalidades de membresía, con el resultado de que las fronteras de la comunidad política, tal como las define el sistema de estados naciones, ya no son adecuadas para regular la condición de miembro.

La membresía política rara vez ha sido considerada un aspecto importante de la justicia nacional o internacional. Junto con la «invisibilidad» de las fronteras del Estado, también han sido invisibles las prácticas e instituciones que regulan la admisión y la pérdida de la condición de membresía política y no han estado sujetas al estudio y el análisis teórico. Quiero argumentar que las migraciones transnacionales y los asuntos constitucionales así como políticos sugeridos por el movimiento de las gentes a través de las fronteras de los estados son centra-

les para las relaciones interestatales y por tanto para una teoría normativa de la justicia global.

Recientes intentos de desarrollar teorías de justicia internacional y global han mantenido un curioso silencio sobre la cuestión de la migración (véanse Pogge, 1992; Buchanan, 2000; Beitz, [1979] 1999 y 2000). Pese a sus críticas a los supuestos Estadocéntricos, estos teóricos no han cuestionado la piedra basal del Estadocentrismo, que es el control policial y la protección de las fronteras del Estado contra extranjeros e intrusos, refugiados y solicitantes de asilo. El control de la migración —de la inmigración tanto como de la emigración— es crucial para la soberanía del Estado. Todos los llamamientos a desarrollar concepciones «post-westfalianas» de la soberanía (Buchanan, 2000 y 2001) son ineficaces si no abordan también la regulación normativa de los movimientos de las gentes a través de las fronteras territoriales. Desde un punto de vista filosófico, las migraciones transnacionales destacan el dilema constitutivo en el corazón de las democracias liberales: entre las afirmaciones de la autodeterminación soberana por un lado y la adhesión a los principios universales de los derechos humanos por el otro. Sostendré que las prácticas de la membresía política se entienden mejor a través de una *reconstrucción interna* de estos compromisos dobles.

No sólo hay tensión, sino a menudo una contradicción directa, entre las declaraciones de derechos humanos y la defensa de los estados de su derecho soberano a controlar sus fronteras así como a controlar la calidad y cantidad de quienes son admitidos. No hay soluciones fáciles a los dilemas planteados por estos compromisos duales. No me pronunciaré a favor de terminar con el sistema estatal ni con el de la ciudadanía mundial. Más bien, siguiendo la tradición kantiana del federalismo cosmopolita, destacaré la significación de la pertenencia dentro de comunidades delimitadas por fronteras y defenderé la necesidad de «adhesiones democráticas» que pueden no estar dirigidas solo a estructuras de estados naciones existentes. Muy al contrario, al desagregarse la institución de la ciudadanía (véase cap. 4) y al sufrir una creciente tensión la soberanía estatal, emergen en el mundo contemporáneo espacios subnacionales tanto como supranacionales para adhesiones y acciones democráticas, las cuales deben promoverse con, en vez de en lugar de, los entes políticos existentes. Es importante respetar las reivindicaciones de diversas comunidades democráticas, incluyendo sus autocomprensiones distintivas en materia cultural, legal y constitucional, fortaleciendo a la vez su compromiso con normas emergentes de justicia cosmopolítica.

Mi posición difiere de recientes teorías neokantianas de justicia internacional que dan precedencia a cuestiones de distribución de recur-

sos y derechos antes que a cuestiones de membresía. Sostengo que una teoría cosmopolita de justicia no puede restringirse a esquemas de *distribución justa* en escala global, sino que también deben incorporar una visión de *membresía justa*. Tal membresía justa implica: reconocer el derecho moral de los refugiados y asilados a una *primera admisión*; un régimen de fronteras *porosas* para los inmigrantes; un mandato contra la desnacionalización y la pérdida de derechos de ciudadanía, y la reivindicación del derecho de todo ser humano «a tener derechos», es decir, a ser una *persona legal*, con ciertos derechos inalienables, no importa cuál sea su condición de membresía política. La condición de forastero no debería privarlo a uno de derechos fundamentales. Es más, la membresía justa también implica el derecho de ciudadanía por parte del forastero que ha cumplido ciertas condiciones. La extranjería permanente no es solo incompatible con una comprensión liberal-democrática de la comunidad humana; también es una violación de derechos humanos fundamentales. El derecho a la membresía política debe acomodarse con prácticas que sean no discriminatorias en su alcance, transparentes en su formulación y ejecución y justiciables cuando sean violadas por estados y otros órganos de tipo estatal. Debe cuestionarse la doctrina de soberanía estatal, que hasta ahora ha impedido la investigación de decisiones de naturalización, aceptación como ciudadano y desnacionalización por las cortes internacionales y constitucionales.

Crisis de territorialidad

Las cuestiones de fronteras políticas y membresía se han vuelto particularmente relevantes porque el modelo westfaliano de la soberanía estatal está en crisis por muchas razones.¹ El modelo «westfaliano» presupone que hay una autoridad política dominante y unificada cuya jurisdicción sobre un pedazo de territorio claramente demarcado es suprema. La eficacia y la relevancia normativa de este modelo están siendo cuestionadas por el ascenso de una economía global a través de la formación de mercados libres en capital, finanzas y trabajo; la creciente internacionalización del armamento, la comunicación y las tecnologías informativas; el surgimiento de redes y esferas electrónicas culturales internacionales y transnacionales y el desarrollo de actores políticos sub y transnacionales. La globalización coloca las funciones administrativo-materiales del Estado en contextos crecientemente volátiles que exceden en mucho la capacidad de cualquier Estado individual de influir en decisiones y resultados. El Estado-nación es demasia-

do pequeño para gestionar los problemas económicos, ecológicos, inmunológicos e informativos creados por el nuevo medio, y al mismo tiempo es demasiado grande para dar lugar a las aspiraciones de movimientos sociales y regionalistas motivados por cuestiones de identidad. Bajo estas condiciones, la *territorialidad* se ha vuelto una delimitación anacrónica de funciones materiales e identidades culturales; sin embargo, aun ante el colapso de conceptos tradicionales de soberanía, se ejerce el monopolio sobre el territorio a través de políticas inmigratorias y de ciudadanía.

Se estima que, mientras en 1910 aproximadamente 33 millones de individuos vivían en países distintos del suyo como migrantes, para el año 2000 esa cifra había alcanzado los 175 millones. En el transcurso de este mismo período (1910-2000), la población del mundo se estima que creció de 1.600 a 5.300 millones, es decir, se triplicó (Zlotnik, 2001: 227). En comparación las migraciones se incrementaron seis veces en el curso de estos noventa años. Es llamativo que más de la mitad del incremento de los migrantes de 1910 a 2000 se dio en las últimas tres décadas y media del siglo XX, entre 1965 y 2000. En este período 75 millones de personas emprendieron traslados a través de fronteras para establecerse en países distintos de los de su origen (Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, 2002).

Mientras los movimientos migratorios en la segunda mitad del siglo XX se han acelerado, el drama de los refugiados también ha crecido. Hay casi 20 millones de refugiados, asilados y «personas desplazadas internamente» en el mundo. Los países de Europa y el hemisferio norte ricos en recursos enfrentan un creciente número de migrantes, pero son principalmente naciones en el hemisferio sur, tales como Chad, Pakistán e Ingushetia, las que albergan a cientos de miles de refugiados que huyen de guerras en países vecinos como la República Centroafricana, Afganistán y Chechenia (Rieff, 2003).

Como ha observado un reflexivo estudiante de tendencias inmigratorias mundiales, «a lo largo de los últimos cien años, la migración internacional a menudo ha estado en el centro de los principales eventos que remodelaron el mundo. El siglo XX comenzó con una década en la cual la migración transatlántica alcanzó niveles sin precedentes y cerró con una en la que la migración de países en desarrollo a desarrollados y de los países del bloque oriental a Occidente ha sido igualmente elevada» (Zlotnik, 2001: 257).

Reconocer tales tendencias no tiene por qué comprometerlo a uno con afirmaciones exageradas acerca del «fin» del sistema de estados. La paradoja de los actuales eventos políticos es que, si bien la soberanía estatal en los dominios económico, militar y tecnológico se ha visto

ampliamente erosionada, ésta continúa reafirmandose vigorosamente y las fronteras nacionales, aunque más porosas, siguen allí para mantener afuera a extranjeros e intrusos. Las viejas estructuras políticas pueden haber declinado pero las nuevas formas políticas de la globalización aún no están a la vista.

Somos como viajeros navegando por un terreno desconocido con la ayuda de viejos mapas, hechos en un momento diferente y en respuesta a necesidades diferentes. Mientras el terreno en el que viajamos, la sociedad mundial de estados, ha cambiado, nuestro mapa normativo no lo ha hecho. No pretendo tener un nuevo mapa para reemplazar al antiguo, pero espero contribuir a una mejor comprensión de las líneas de falla emergentes del territorio desconocido que atravesamos. Las crecientes incongruencias normativas entre las normas de derechos humanos internacionales, en particular en lo que atañe a los «derechos de otros» —inmigrantes, refugiados y asilados— y la afirmación de la soberanía territorial son los rasgos novedosos de este nuevo paisaje.

Un régimen internacional de derechos humanos

El período comprendido a partir de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre de 1948 ha atestiguado el surgimiento de normas de derechos humanos internacionales. Los movimientos de personas a través de fronteras y en particular los de refugiados y asilados, ahora están sujetos a un régimen internacional de derechos humanos.² Entiendo por régimen de derechos humanos internacional un conjunto de regímenes globales y regionales interrelacionados que se superponen parcialmente y que incluyen tratados de derechos humanos junto con la ley internacional consuetudinaria o la «ley blanda» internacional (expresión utilizada para describir acuerdos internacionales que no son tratados y por tanto no están cubiertos por la Convención de Viena sobre la Ley de Tratados) (Neuman, 2003).

Estamos presenciando este desarrollo en al menos tres áreas interrelacionadas.

Crímenes contra la humanidad, genocidio y crímenes de guerra

El concepto de *crímenes contra la humanidad*, articulado por primera vez por las potencias aliadas en los juicios de Nuremberg de criminales de guerra nazis, estipula que los funcionarios del Estado, al igual que los individuos privados, deben tratarse en concordancia con ciertas normas

incluso y precisamente bajo condiciones de hostilidad extrema y guerra. Se proscriben la limpieza étnica, las ejecuciones en masa, la violación y los castigos crueles e inusuales al enemigo tales como desmembramiento, que se dan bajo condiciones de un «ataque extendido o sistemático», y todo esto puede constituir bases suficientes para la acusación y el procesamiento de individuos responsables de estas acciones, aunque sean o hayan sido funcionarios del Estado o subordinados que actuaron bajo órdenes. La frase del soldado y el burócrata —«Solo estaba cumpliendo con mi deber»— ya no es argumento aceptable para abrogar los derechos de la humanidad en la persona del otro, aun cuando y especialmente cuando el otro sea su enemigo.

La continua rearticulación de estas categorías en las leyes internacionales y, en particular, su extensión de situaciones de conflicto armado internacional a guerras civiles dentro de un país y a las acciones de gobiernos contra su propio pueblo, a su vez ha alentado la aparición del concepto de «intervenciones humanitarias».³

Intervenciones humanitarias

La teoría y práctica de la intervención humanitaria, a la que apelaron Estados Unidos y sus aliados de la OTAN para justificar sus acciones contra la limpieza étnica y los continuos crímenes contra la población civil en Bosnia y Kosovo, sugieren que, cuando un Estado-nación soberano viola notoriamente los derechos humanos básicos de un segmento de su población en razón de su religión, raza, etnia, lenguaje y cultura, existe una *obligación moral generalizada* de terminar con acciones tales como el genocidio y los crímenes contra la humanidad (Buchanan, 2001). En tales casos las normas de derechos humanos están por encima de la reivindicación de soberanía estatal. No importa lo controvertidas que puedan ser en términos de interpretación y aplicación, las intervenciones humanitarias se basan en el creciente consenso de que la soberanía del Estado para disponer en cuanto a la vida, la libertad y la propiedad de sus ciudadanos o residentes no es incondicional ni ilimitada (Doyle, 2001). La soberanía del Estado ya no es el árbitro último del destino de ciudadanos o residentes. El ejercicio de la soberanía estatal, incluso dentro de las propias fronteras, está en forma creciente sujeto a normas internacionales reconocidas que prohíben el genocidio, el etnocidio, las expulsiones en masa, la esclavización, la violación y los trabajos forzados.

Migración transnacional

La tercera área en la que las normas internacionales de derechos humanos están creando guías obligatorias para la voluntad de los estados naciones soberanos es la de la migración internacional. Las *intervenciones humanitarias* tienen que ver con el trato dado por los estados naciones a sus ciudadanos o residentes; los *crímenes contra la humanidad* y los *crímenes de guerra* conciernen a las relaciones entre enemigos u oponentes tanto en marcos nacionales como extraterritoriales. Las *migraciones transnacionales*, en cambio, corresponden a los derechos de individuos —no en la medida en que se los considera miembros de comunidades concretas delimitadas, sino en la medida en que son seres humanos *simpliciter*— cuando entran en contacto con comunidades delimitadas territorialmente, buscan ingresar en ellas o quieren convertirse en miembros de ellas.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos (Naciones Unidas, 1948) reconoce el derecho a la libertad de movimiento a través de las fronteras: el derecho a emigrar —es decir, a dejar el país—, pero no el derecho a inmigrar, es decir, el derecho a entrar en un país (artículo 13). El artículo 14 establece el derecho a disfrutar del asilo bajo ciertas circunstancias, mientras que el artículo 1 de la Declaración proclama que todos tienen «el derecho a una nacionalidad». La segunda mitad del artículo 15 estipula que «A nadie se privará arbitrariamente de su nacionalidad ni del derecho a cambiar de nacionalidad» (www.unhchr.ch/udhr/lang/spn.htm).

La Declaración Universal guarda silencio sobre la *obligación* de los estados de permitir el ingreso de inmigrantes, sostener el derecho de asilo y permitir la ciudadanía a residentes y ciudadanos extranjeros. Estos derechos no tienen destinatarios específicos y no parecen establecer obligaciones *específicas* que deben cumplir las segundas y terceras partes implicadas. Pese al carácter transnacional de estos derechos, la Declaración sostiene la soberanía de los estados individuales. Así se incorporan a la lógica de los documentos legales internacionales más abarcentes una serie de contradicciones internas entre los derechos humanos universales y la soberanía territorial.

La Convención de Ginebra de 1951 Relativa al Estatuto de Refugiados y su Protocolo agregado en 1967 son los segundos en importancia entre los documentos legales internacionales que gobiernan los movimientos transnacionales. Aun así, ni la existencia de estos documentos ni la creación del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados han alterado el hecho de que esta Convención y Protocolo son de cumplimiento obligatorio solo para los estados firmantes y pue-

den ser desconocidos completamente por los no firmantes y, en ciertos momentos, incluso por los estados firmantes.

Algunos lamentan el hecho de que, dado que se invocan en forma creciente las normas de derechos humanos internacionales en disputas relacionadas con inmigración, refugiados y asilo, las naciones territorialmente delimitadas no solo se ven cuestionadas en su derecho a controlar sus fronteras sino también en su prerrogativa de definir las «fronteras de la comunidad nacional» (Jacobson, 1997: 5). Otros critican la Declaración Universal por no avalar el «cosmopolitismo internacional» y por sostener un orden «interestatal» en vez de un orden verdaderamente cosmopolita internacional (O'Neill, 2000: 180). Pero hay una cosa clara: el trato de los estados a ciudadanos y residentes dentro de sus fronteras ya no es una prerrogativa libre. Una de las piedras angulares de la soberanía westfaliana, a saber, que los estados disfrutan de la autoridad última sobre todos los objetos y sujetos dentro de su territorio circunscrito, ha sido deslegitimada a través de la ley internacional.

¿Cuáles deberían ser entonces los principios normativos guía para la pertenencia, en un mundo de políticas crecientemente desterritorializadas?

Teoría discursiva y membresía política

Abordo la membresía política desde el punto de vista de la ética discursiva y una teoría normativa de democracia deliberativa (véase Benhabib, 1992; [1996] 2003; 2002a). La pertenencia y cuestiones relacionadas de inclusión y exclusión han sido molestas para la teoría discursiva desde sus inicios. La premisa básica de la ética discursiva afirma que «solo son válidas aquellas normas y arreglos institucionales normativos que pueden ser acordadas por todos los interesados bajo situaciones especiales de argumentación llamadas discursos» (véanse Habermas, [1983] 1990; Benhabib, 1992: 29-67; 2002a: 107-114). Llamo a este principio una *metanorma*, en el sentido de que normas específicas que puedan considerarse válidas deben ser probadas a través de procedimientos que respondan a este criterio. En mi interpretación, esta metanorma presupone los principios de *respeto moral universal* y reciprocidad igualitaria. El *respeto universal* significa que reconocemos los derechos de todos los seres capaces de habla y acción como participantes en la conversación moral; el principio de *reciprocidad igualitaria*, interpretado dentro de los límites de la ética discursiva estipula que, en los discursos, cada uno debería tener los mismos derechos a varios ac-

tos de habla, a iniciar nuevos temas y reclamar la justificación de los presupuestos de las conversaciones.

Dentro de la ética discursiva, el problema del *alcance*, la cuestión de quién debe ser incluido o no en discursos, siempre ha planteado una dificultad. En una primera lectura, la teoría parece excluir de la entidad moral y la representación moral a quienes no son capaces de habla y acción plena. Según la fuerza con la que se defina «la capacidad de habla y de acción», muchos seres que quisiéramos reconocer como agentes morales y víctimas morales, tales como niños muy pequeños, las personas de capacidades diferentes y los enfermos mentales, parecerían quedar excluidos de la conversación moral. Lo que es más, puede haber seres con los que estamos en *deuda* por obligaciones morales y que pueden convertirse en víctimas morales en virtud de ser impactados por nuestras acciones pero que no pueden representarse a sí mismos: seres sensibles capaces de sentir dolor, tales como animales con sistemas nerviosos desarrollados y, según algunos, incluso los árboles y los ecosistemas, pues estos están vivos y pueden verse afectados por nuestras acciones. ¿La ética discursiva puede hacer justicia a sus demandas morales y su condición moral? He sugerido en otros contextos que los intereses morales de seres que no son participantes plenos en discursos morales deberían ser y pueden ser efectivamente representados en contextos discursivos a través de sistemas de representación moral (Benhabib, 1992: 58 n. 30; 2002a: 190-191, n. 7).

Considerado con relación al derecho a membresía política, el problema del *alcance discursivo* plantea un conjunto de dificultades diferente. Dado que la teoría discursiva articula una postura moral universalista, no puede limitar el alcance de la *conversación moral* solo a quienes residen dentro de fronteras reconocidas nacionalmente; debe ver la conversación moral como extendiéndose potencialmente a toda la *humanidad*. Dicho sin rodeos, cada persona y todo agente moral que tiene intereses y a quienes mis acciones y las consecuencias de mis acciones pueden impactar y afectar de una manera u otra, es potencialmente un participante en la conversación moral conmigo: tengo la obligación moral de *justificar mis acciones con razones* ante este individuo o los representantes de este ser. Respeto el valor moral del otro reconociendo que debo proveerle una justificación de mis acciones. Somos todos participantes potenciales en tales conversaciones de justificación. Las estipulaciones de la ética discursiva, por tanto, no pueden extenderse al dominio de la membresía política sin la ayuda de una mayor elaboración normativa, ni es necesario hacerlo. Un abordaje discursivo debe poner *limitaciones significativas* a lo que puede contar como prácticas *moralmente permisibles* de inclusión y exclusión dentro de entes políticos soberanos.

Debido a lo abierto de los discursos de justificación moral habrá una inevitable y necesaria tensión entre las obligaciones morales y los deberes resultantes de nuestra pertenencia a comunidades circunscritas y la perspectiva moral que debemos adoptar como seres humanos *simpliciter*. Desde un punto de vista universalista y cosmopolita, los límites, incluyendo los límites y fronteras estatales, requieren una justificación. Las prácticas de inclusión y exclusión siempre están sujetas a cuestionamiento desde el punto de vista de la conversación moral infinitamente abierta.

Esto confronta al teórico discursivo que examina prácticas de membresía política con un dilema: un rasgo común de todas las normas de membresía, incluso —pero no solo— las normas de ciudadanía, es que quienes están afectados por las consecuencias de tales normas y, en primer lugar, por los criterios de exclusión, *per definitionem*, no pueden ser parte de su articulación. Las normas de membresía afectan a quienes no son miembros, precisamente distinguiendo a los propios de los extraños, a los ciudadanos de los no ciudadanos. El dilema es el siguiente: una teoría discursiva es simplemente *irrelevante* para las prácticas de membresía dado que no puede articular *ningún* criterio justificable de exclusión o simplemente *acepta* las prácticas existentes de exclusión como contingencias históricas *moralmente neutras* que no requieren más validación. Pero esto sugeriría que una teoría discursiva de la democracia es quimérica en la medida en que una democracia parecería requerir un cierre moralmente justificable que la ética discursiva no puede aportar.

A diferencia de los comunitarios, que reducen las demandas de moralidad a los derechos de comunidades específicas éticas, culturales y políticas, y a diferencia de los realistas y posmodernistas, que son escépticos respecto de que jamás se puedan subordinar normas políticas a normas morales, el discurso ético insiste en *la necesaria disyunción así como en la necesaria mediación entre lo moral y lo ético, lo moral y lo político*. La tarea que le compete es de mediaciones, no de reducciones. ¿Cómo se puede mediar el universalismo moral con el particularismo ético? ¿Cómo se pueden mediar normas legales y políticas con normas morales? Las cuestiones de membresía nos confrontan continuamente con tales desafíos de mediación: si no diferenciamos entre *lo moral y lo ético*, no podemos criticar las prácticas excluyentes de ciudadanía y membresía de comunidades culturales, religiosas y étnicas específicas. Y si no diferenciamos entre *moralidad y legalidad*, no podemos criticar las normas legalmente promulgadas de mayorías democráticas aunque se nieguen a admitir refugiados entre ellos, rechacen a quienes buscan asilo en la entrada y cierran sus fronteras a inmigrantes. Finalmente, si

no diferenciamos entre *moralidad y funcionalidad*, no podemos cuestionar las prácticas de inmigración, naturalización y control de fronteras por su violación de las creencias morales, constitucionales y éticas que valoramos.

Nuestro destino, como individuos de la modernidad tardía, es vivir atrapados en un permanente tira y afloja entre la visión de lo universal y las ataduras de lo particular. En un «universo desencantado», en el sentido de Weber, valores que compiten entre sí reclaman nuestra fidelidad (Weber, [1922] 1958: 147-156). Si bien para Weber esta condición significaba un inevitable politeísmo de valores, para mí sugiere la mala intención detrás de todos los esfuerzos por simplificar el campo de la tensión moral eliminando aspectos importantes de nuestras fidelidades múltiples y conflictivas. Así como no podemos dejar de conciliar las necesidades de nuestros seres queridos con las demandas de las obligaciones institucionales impersonales, así como no podemos dejar de medir las acciones de nuestros entes políticos a la luz de los derechos de los extranjeros, así como no podemos dejar de participar en diálogos con quienes adoran diferentes dioses, del mismo modo no podemos fundir lo moral universal en lo particular, lo legal o lo funcional.

¿Puede haber entonces una justificación teórica discursiva del cierre democrático? Este libro responde que hay algunas prácticas de cierre democrático que son más justificables que otras, pero que potencialmente todas las prácticas de cierre democrático están abiertas al cuestionamiento, el cambio de significado y la desinstitucionalización. El proyecto de solidaridad posnacional es un proyecto moral que trasciende las fronteras estatales existentes y en ninguna parte son más evidentes las tensiones entre las demandas de la solidaridad universalista posnacional y las prácticas de pertenencia exclusiva que en el sitio de las fronteras y límites territoriales.

En «The European nation-state» (El Estado-nación europeo), Jürgen Habermas ha observado:

Hay una brecha conceptual en la construcción legal del Estado constitucional, una brecha que resulta tentador llenar con una concepción naturalista del pueblo. No se puede explicar en términos puramente normativos cómo debió haberse compuesto el universo de quienes se reúnen para regular su vida en común por medio de legislación positiva. Desde un punto de vista normativo, las fronteras sociales de una asociación de asociados libres e iguales bajo la ley son perfectamente contingentes. (1998: 115-116)

Desde el siglo XIX y extendiéndose hasta las formaciones que emergieron luego de la descolonización y el fin del comunismo, esta «brecha conceptual» ha sido llenada por la ideología y práctica del naciona-

lismo. La ciudadanía y las prácticas de la membresía política son los rituales a través de los cuales se reproduce espacialmente la nación. El control de fronteras territoriales, lo que es coexistente con la soberanía del Estado-nación moderno, busca asegurar la pureza de la nación *en el tiempo* a través del control policial de sus contactos e interacciones *en el espacio*. La historia de la ciudadanía revela que estas aspiraciones nacionalistas son ideologías; buscan moldear una realidad compleja, indócil e ingobernable en concordancia con algún principio simple dominante de reducción, tal como la membresía nacional. Toda nación tiene sus otros, adentro y afuera (véase Benhabib, 2002a). De hecho, el nacionalismo se constituye a través de una serie de demarcaciones imaginarias tanto como muy reales entre nosotros y ellos, nosotros y los otros. A través de prácticas de membresía el Estado controla la identidad sincrónica y diacrónica de la nación. Pero la nacionalidad y las normas de ciudadanía de todos los pueblos son sumas y mezclas de contingencias históricas, luchas territoriales, choques culturales y actos burocráticos. En ciertas coyunturas históricas estas normas y las luchas en torno de ellas se vuelven más transparentes y visibles que en otras. Estamos en una coyuntura histórica en la que el problema de las fronteras políticas nuevamente se hace visible.

El nacionalismo ofrece una solución a la «brecha conceptual en la construcción legal del Estado constitucional». Las perspectivas democráticas, sean liberales, republicanas o multiculturales, ofrecen otra. ¿Pero cómo podemos justificar la construcción legal del Estado constitucional? Seguiré a Habermas en aceptar que los derechos humanos universales y la soberanía popular, o las normas de la autonomía privada y pública, aportan dos cimientos indispensables del Estado constitucional democrático (Habermas, 1996: 84-104). Los derechos humanos universales tienen un atractivo que trasciende el contexto, mientras que la soberanía popular y democrática debe constituir un *demos* circunscrito que actúa para autogobernarse. El autogobierno implica autoconstitución. Hay así una contradicción irresoluble, quizás una «tensión fatal» (Cole, 2000: 2), entre los principios expansivo e inclusivo del universalismo moral y político, anclado en los derechos humanos universales y las concepciones particularistas y excluyentes del cierre democrático. Carl Schmitt sostuvo, por tanto, que el liberalismo, la creencia en la igualdad moral universal, y la democracia, la creencia en la igualdad de los ciudadanos, eran necesariamente incompatibles (Schmitt, [1923] 1985). Pero las democracias constitucionales modernas se basan en la convicción de que estos dos compromisos pueden ser utilizados para limitarse el uno al otro, de que pueden ser renegociados, rearticulados y que puede modificarse su significado.

Desarrollo el concepto de «iteraciones democráticas» para mostrar que el compromiso con normas constitucionales e internacionales que trascienden el contexto pueden ser mediadas con la voluntad de mayorías democráticas. Las iteraciones democráticas son procesos complejos de debate, deliberación y aprendizaje público, a través de los cuales son cuestionadas y contextualizadas, invocadas y revocadas, las afirmaciones de derechos universalistas, en el conjunto de las instituciones legales y políticas así como en la esfera pública de las democracias liberales.

Las iteraciones democráticas no solo cambian las nociones establecidas en un ente político sino que también transforman los precedentes que se toman como referencia. Considero que las iteraciones democráticas intervienen en la «política jurisgenerativa» (Cover, 1983; Michelman, 1988). A través de tales procesos el pueblo democrático se demuestra no solo el *sujeto* sino también el *autor de sus leyes*. La política de membresía, precisamente porque se apoya en la autodefinition y composición del *demos*, se convierte en el sitio de la política jurisgenerativa a través de la cual el *demos* enfrenta la disyunción entre el contenido universalista de sus compromisos constitucionales y las paradojas del cierre democrático.

La soberanía popular no es idéntica a la soberanía territorial, si bien las dos están estrechamente vinculadas, tanto histórica como normativamente. La soberanía popular significa que todos los miembros plenos del *demos* tienen derecho a voz en la articulación de las leyes por las que el *demos* se gobernará a sí mismo. Por tanto el dominio de la democracia extiende su jurisdicción en primer lugar a quienes pueden verse como los autores de tal dominio. Sin embargo sostendré que nunca ha habido una superposición perfecta entre el círculo de quienes están bajo la autoridad de la ley y los miembros plenos del *demos*. Cada *demos* democrático ha marginado a algunos, reconociendo solo a ciertos individuos como miembros plenos. La soberanía territorial y la voz democrática nunca se han equiparado completamente. Pero la presencia dentro de un territorio circunscrito y en particular la residencia permanente dentro de él lo coloca a uno bajo la autoridad de la soberanía, sea democrática o no. La nueva política de la membresía tiene que ver con la negociación de esta relación compleja entre los derechos de la membresía plena, tener voz democrática y la residencia territorial.

Sostengo que tales negociaciones e iteraciones democráticas se dan en el contexto de una sociedad mundial de estados. En consecuencia, las políticas relativas al acceso a la ciudadanía no deberían verse como actos unilaterales de autodeterminación, sino más bien como decisiones con consecuencias multilaterales que influyen sobre otros entes en

la comunidad mundial. La soberanía es un concepto relacional; no es meramente autorreferencial. Definir la identidad del pueblo democrático es un proceso continuo de autocreación constitucional. Si bien la paradoja de que quienes no son miembros del *demos* seguirán siendo afectados por sus decisiones de inclusión y exclusión no puede ser eliminada por completo, sus efectos pueden mitigarse a través de actos reflexivos de iteración democrática por el pueblo que examina críticamente y altera sus propias prácticas de exclusión. Podemos hacer que las distinciones entre «ciudadanos» y «extranjeros», «nosotros» y «ellos», sean fluidas y negociables a través de iteraciones democráticas. Solo entonces podremos avanzar hacia una concepción posmetafísica y posnacional de la solidaridad cosmopolita que en forma creciente vaya colocando a todos los seres humanos, en virtud tan solo de su humanidad, bajo la red de los derechos universales, mientras se van reduciendo golpe a golpe los privilegios excluyentes de la membresía. La «desagregación de los derechos de ciudadanía» en la Europa contemporánea es el caso central de estudio a través del cual se ilustran estas tendencias sociológicas hacia la solidaridad posnacional.

El capítulo 1 comienza con un examen de la doctrina de Kant del derecho cosmopolita. Me centro en el Tercer Artículo de «La paz perpetua», referido al derecho a la hospitalidad universal y el único al que Kant nombra en realidad como «derecho cosmopolita» (*Weltbürgerrecht*). Sostengo que, pese a preocupaciones históricas que eran radicalmente distintas de las nuestras, Kant estableció los términos que aún guían nuestro pensamiento sobre derecho de refugiados y de asilo por un lado y sobre la inmigración por el otro. Situado entre la moralidad y la legalidad, entre los principios universales de derechos humanos y los órdenes legales establecidos de entes políticos individuales, el derecho de hospitalidad demarca un nuevo nivel de legalidad internacional que previamente había estado restringido a las relaciones entre jefes de estados soberanos.

El capítulo 2 analiza el abordaje de Hannah Arendt de «el derecho a tener derechos». Reflexionando sobre la conflictiva situación de la ausencia de Estado en Europa en el período interguerras de 1918-1939, Arendt aporta una de las articulaciones filosóficas más penetrantes del dilema de la falta de derechos. Al igual que Kant, reflexiona sobre los conflictos en las relaciones internacionales inherentes al mundo Estadocéntrico y circunscrito territorialmente, desde un punto de vista cosmopolita.

Mientras Arendt articula de modo brillante el fin del modelo westfaliano de relaciones estatales, no puede ofrecer soluciones a los dilemas del «derecho a tener derechos». En parte por motivos instituciona-

les, en parte por razones filosóficas, no puede reconstruir la dura dicotomía entre derechos humanos y derechos ciudadanos. En contraste con ello, desarrollo un argumento para cerrar la brecha que ella abre entre estas dos dimensiones de afirmación de derechos. Mi estrategia es incorporar los derechos de ciudadanía a un régimen universal de derechos humanos.

El capítulo 3 bosqueja el concepto de membresía justa abordando teorías contemporáneas neokantianas de justicia global. Comienzo con una consideración sobre *El derecho de gentes* de John Rawls y analizo por qué la migración está relegada a aspectos de teoría no ideal. Los críticos contemporáneos de Rawls también desconocen la migración como problema filosófico. Como correctivo de la concentración de Rawls en los «pueblos» (término cuya definición es cuestionada), articulan los principios de justicia cosmopolita para los individuos. La justicia distributiva global para los individuos desconoce el primer principio de la distribución, a saber, la distribución de seres humanos como miembros de diversas comunidades. ¿Cuáles son los principios para la justa distribución de la membresía? Las teorías contemporáneas de la justicia distributiva no solo ignoran la membresía justa sino que además adolecen de un «déficit democrático», porque prestan poca atención a la legitimidad democrática de su *política* de distribución. Hay una tendencia implícita en estas teorías a favorecer el gobierno mundial u otros entes supra- o transnacionales de distribución cuyas credenciales democráticas se dejan en suspenso. El federalismo cosmopolita, en cambio, es una visión de justicia global que es también democrática y que procede de la interdependencia de la democracia y la distribución. Esta perspectiva nos permite reconceptualizar las migraciones transnacionales.

Los capítulos 4 y 5 se centran en cuestiones más institucionales y empíricas. En el capítulo 4 examino el desagregado de los derechos de ciudadanía, en particular en referencia a la Unión Europea. La identidad colectiva, los privilegios de la membresía política y el derecho a beneficios sociales ya no van unidos dentro de una institución unificada de ciudadanía nacional. Son desagregados y quedan bajo la égida de distintos regímenes de derechos y soberanías múltiples, incrustadas. Pero la ciudadanía desagregada no es ciudadanía cosmopolita. Los desarrollos que describe pueden estar promoviendo la movilidad mundial de pueblos sin adhesión democrática ni compromisos cívicos, llevando a la formación de un proletariado mundial, participante de mercados globales pero falto de un *demos*.

El capítulo 5 aborda la interpenetración de lo local, lo global y lo nacional y destaca la práctica de iteraciones democráticas. Sostengo

que la ciudadanía cosmopolita implica el reclamo y el reposicionamiento de lo universal –su iteración– dentro del marco de lo local, lo regional, u otros sitios de activismo e intervención democráticos. Me centro en tres casos extraídos de procesos europeos recientes para ilustrar prácticas de iteración democrática en acción: el «caso del fular» en Francia; el caso de una maestra germano-afgana a la que se le negó el derecho de enseñar con su cabeza cubierta y la decisión de la Corte Constitucional alemana sobre la cuestión y, finalmente, una decisión de 1990 de la Corte Constitucional alemana que negó el derecho de voto en elecciones locales a residentes de larga data de la provincia de Schleswig-Holstein y la ciudad-estado de Hamburgo. Estas decisiones fueron sustituidas en 1993 por el Tratado de Maastricht, pero pusieron en movimiento un proceso de iteración democrática que resultó en la abolición de las leyes de ciudadanía alemanas más bien anticuadas y restrictivas, que databan de 1913.

1

Sobre la hospitalidad: una relectura del derecho cosmopolita de Kant

Este capítulo comienza con un análisis de la visión de Kant del derecho cosmopolita. El abordaje de Kant se centra en las relaciones morales y legales válidas para individuos de distintas comunidades circunscritas y, por tanto, demarca un dominio nuevo situado entre la ley de entes políticos específicos por un lado y la ley internacional consuetudinaria por el otro. Katrin Flikschuh lo dice claramente: «Kant reconoce tres niveles distintos aunque vinculados de relación de derechos: el “Derecho de un Estado” especifica relaciones de derecho entre personas dentro de un Estado; el “Derecho de Naciones” corresponde a relaciones de derecho entre estados y “el Derecho para todas las naciones” o “Derecho cosmopolita” concierne a las relaciones de derecho entre personas y estados extranjeros» (Flikschuh, 2000: 184). Los dilemas normativos de membresía política deben localizarse dentro de esta tercera esfera de *jus cosmopoliticum*.

«La paz perpetua» y el derecho cosmopolita: una reevaluación contemporánea

Escrito en 1795, al firmarse el Tratado de Basilea entre Prusia y la Francia revolucionaria, el ensayo de Kant «La paz perpetua» ha conocido un considerable renacer del interés en los últimos años (véase Bohman y Lutz-Bachmann, 1997). Lo que hace particularmente interesante este en-