

DESORDEN MUNDIAL, ORDEN MIGRATORIO* *WORLD DISORDER, MIGRATORY ORDER*

Lila GARCÍA**

RESUMEN: El llamado proceso de la globalización y sus consecuencias han puesto en el tope de las discusiones académicas el rol y hasta la existencia misma del Estado nación. En este marco, este trabajo aborda las relaciones entre sus elementos estructurantes (soberanía, territorio y población) y el impacto preciso de las mismas en la persona humana y las asunciones funcionales que esta estructura implicaron para el individuo: nacionalidad, ciudadanía, ser extranjero, ser migrante. ¿Qué replanteos trae la crisis de aquellos elementos fundamentales respecto a estos últimos conceptos dependientes, muy particularmente a la movilidad humana?

Palabras clave: migración, ciudadanía, globalización, extranjeros, derechos humanos.

ABSTRACT: *The so-called “process of globalization” and its consequences have centered the academic discussions in the role and even the existence of the State-nation. In this framework, this paper deals the relationships among its structural elements (sovereignty, territory and population/people) and their particular impact on the human being and the functional assumptions that this structure implied for the individual: nationality, citizenship, being alien, being migrant. Which redefinitions do the referred crises bring in regard to these concepts, specifically to the human movement?*

Descriptors: *migration, citizenship, globalization, aliens, human rights.*

* Artículo recibido el 25 de julio del 2008 y aceptado para su publicación el 12 de septiembre de 2008.

** Aspirante a maestra en relaciones internacionales por la Universidad Nacional de La Plata. Becaria del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet), Argentina.

Dos cosas amenazan al mundo: el orden y el desorden.

VALÉRY

SUMARIO: I. *Estado del arte. Desorden.* II. *Orden: nacionalidad, ciudadanía y migración.* III. *Resultantes. El desorden estratégico.*

“Nuevo orden mundial”, “sistema mundo”, “mundo global” y, finalmente, “globalización”, son sólo algunos de los términos acuñados para intentar explicar el devenir de la historia en los últimos tiempos y, sobre todo, intentar aprehender el proceso de desintegración del Estado nación como realidad (el fenómeno del secesionismo),¹ pero también como concepto, en tanto el proceso globalizador expande y contrae los pilares —sus asunciones funcionales— sobre los cuales se asentará territorio, soberanía, población, y dentro de ésta, las categorías ciudadano, nacional, extranjero, migrante. ¿Causas?, es posible citar varias, pero la más importante quizá sea el fin del matrimonio “mercado-Estado nacional”, a raíz del desborde experimentado por este último a causa del primero. En efecto, cuando las fronteras del mercado dejaron de coincidir con las nacionales comenzaron varios procesos desde adentro (corrosión, irrupción, agotamiento: crisis) y desde afuera, por presión de aquellas fuerzas “transnacionales” que ya habían sido liberadas. Como consecuencia, “los Estados ya no poseen las capacidades necesarias para modificar sus estructuras sociales, ni reúnen los elementos que constituían la base de su legitimidad”;² esto explica, en parte, no sólo la aparición de nuevos actores no estatales en la arena política, sino incluso las vías modernas de construcción de legitimidad política: desde los empresarios mexicanos de las “Farmacias de descuento” o “Dr. Ahorro” hasta la carrera del empresario argentino Mauricio Macri, y actual jefe de la ciudad de Buenos Aires,

¹ Como señala Ángel Tello, al referirse a las guerras contemporáneas, éstas son resultado no de un proceso de unificación de Estados, sino de su desmantelamiento, secesiones que “no tienen nada que ver con las guerras de independencia de otras épocas”. Tello, Ángel, “Repensando la estrategia: defensa y seguridad en el Cono Sur”, *Transitando los inicios del siglo XXI. Las relaciones internacionales de Argentina, Chile y México*, Buenos Aires, Nuevo Hacer, 2006, pp. 23-34, especialmente p. 24.

² Tokatlian, Juan Gabriel, *Hacia una nueva estrategia internacional. El desafío de Néstor Kirchner*, Buenos Aires, Grupo Editorial Norma, 2004, p. 45.

ex presidente, además, de una de las asociaciones deportivas más importantes de la Argentina.

En este marco, el presente trabajo examina las idas y vueltas entre la migración, la ciudadanía y la nacionalidad en el marco de la desconfiguración del Estado.

I. ESTADO DEL ARTE. DESORDEN

1. *Mar de fondo: algunas pinceladas sobre la globalización*

En *Ese Manco Paz*, José María Paz escribe a través de la pluma de Andrés Rivera los capítulos correspondientes a “La República”, con mayúsculas. Luego Rivera escribe sobre Rosas, los capítulos de “La estancia”, con minúsculas. Que cada capítulo no corresponda respectivamente a uno y otro responde a lo que el hombre rubio, alto, sano, hermoso, les escribía: “*el país es una estancia*”; la República es el relato del destierro en una casona de Buenos Aires que piensa el país; la estancia es la historia desde el ojo de la tormenta política que sólo piensa sobre sí misma y quien quiere personificarla.

El Mac World y la Jihad de Benjamín Barber; la estancia y la República de Andrés Rivera; la *sociedad de dos velocidades*,³ las paradojas de la globalización o su cínica lógica: profundas dicotomías y desigualdades en el siglo XXI sobre las cuales se predica tanto la novedad de su inscripción en el libro récord de las injusticias escandalosas como su carácter de exacerbación sobre un “más de lo mismo”. El impactante crecimiento exponencial del desarrollo tecnológico, especialmente pregonado para mejorar el bienestar de toda la especie hu-

³ Hablar de velocidades, sin embargo, significaría tanto la irrealidad de que (i) en algún momento el mundo del *subdesarrollo* alcanzará a los países desarrollados como que (ii) los desaventajados de una sociedad (lentos), alcanzarán a quienes corren por delante (y encima) de ellos. Como reconociera Brunner, pese a los importantes adelantos ocurridos en el continente, “persiste la interrogante respecto de si América Latina llegará un día a ser un continente desarrollado”. Brunner, José Joaquín, “Globalización y el futuro de la educación”, Seminario acerca de las Prospectivas sobre la Educación en América latina y el Caribe, Chile, agosto de 2000. Véase también Larraín, Jorge, “La trayectoria latinoamericana a la modernidad”, *Estudios públicos*, 1997, p. 66, www.cepchile.cl.

mana,⁴ corre paralelo a un no menos impresionante y vergonzoso deterioro sustancial de los niveles de *calidad* de vida de vastos sectores de población del *primer* al *cuarto* mundo, que diariamente engruesan las filas de la pobreza y la exclusión.⁵

La literatura sobre globalización registra los siguientes puntos en común (más allá de que estemos o no de acuerdo con las posturas que resumen):⁶ i) ineludible referencia al fenómeno en toda la producción científica de los últimos diez años,⁷ caracterizada además por ii) falta de acuerdo sobre el término,⁸ lo que lleva a iii) un constante esfuerzo de cada autor por definirlo⁹ y explicar su iv) trascendencia a

⁴ Véanse, al respecto, las escalofriantes conclusiones de un investigador del MIT sobre las posibilidades de la tecnología informática: nos relevan hasta de preocuparnos por nuestro espacio físico-ambiental, pues será posible generar una realidad virtual, al igual que nosotros mismos. Kurzweil, Ray, *La era de las máquinas espirituales*, trad. de Marco Aurelio Galmarini, Buenos Aires, Planeta, 1999.

⁵ Véase el informe presentado por el experto independiente encargado de la cuestión de los derechos humanos y la pobreza extrema, Leandro Despouy; ECOSOC, *Informe presentado por el experto independiente encargado de la cuestión de los derechos humanos y la pobreza extrema* (Leandro Despouy). E/CN.4/Sub.2/1996/13. También, Informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre desarrollo humano 2003*, especialmente pp. 15-17; Reporte The Realization of Economic, Social and Cultural Rights: Globalization and its Impact on the Full Enjoyment of Human Rights (E/CN.4/Sub.2/2000/13), especialmente párrafos 25-40 y 41-50; ECOSOC, Informe presentado por el experto independiente encargado de la cuestión de los derechos humanos y la pobreza extrema (Arjun Sengupta), “Los derechos humanos y la pobreza extrema”, E/CN.4/2005/49, 11 de febrero de 2005; Informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre desarrollo humano 2005*, “Desigualdad social y desarrollo humano”.

⁶ En el desarrollo de esta parte convergen tanto los enfoques sociológicos como de las relaciones internacionales. Dentro de este último, existen dos lecturas claramente diferenciadas: la económica-comercial (con énfasis en el mercado como centro de la agenda) y la que contempla la globalización como proceso político.

⁷ Guiddens, Anthony, *The Third Way*, Oxford, 1999; Bauman, Zygmunt, *La globalización. Consecuencias humanas*, trad. de Daniel Zadunaisky, Buenos Aires, FCE, 1999; Beck, Ulrich, *Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Barcelona, Paidós, 1998; Amin, Samir, *El capitalismo en la era de la globalización*, Barcelona, Paidós, 1999, y Amin, Samir, *Los desafíos de la globalización*, México, Siglo XXI, 1997.

⁸ Ferrero, Mariano y Filibi López, Igor, “Globalización, espacio, ciudadanía. Notas preliminares para una filosofía política de la sociedad mundial”, *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, Santiago de Compostela, vol. 3, 2001, pp. 3-24, <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/380/38030101.pdf>.

⁹ Un compendio de las definiciones en boga puede ser encontrado en Rocha, Alberto, “El sistema político mundial del siglo XXI. Un enfoque macro-metapolíti-

todos los niveles (social, cultural, político, etcétera),¹⁰ desde su médula económica inicial; v) se trata de un proceso asimétrico, vi) inevitable (enfoque sociológico) o irreversible (condición del contexto mundial para el enfoque político) en varios grados: desde los partidarios que patentan la falta de alternativas a ellas, pasando por la aceptación fatalista hasta la asunción de su evidencia para buscar estrategias o dibujar el nuevo mapa del mundo; vii) contradictorio —el orden y el desorden de Paul Valéry—; viii) su incidencia en la estructura dominante del último siglo y medio: el Estado, y en particular, el Estado-nación, provocada básicamente por la desaparición del vínculo entre el espacio de reproducción de la acumulación y el de gestión política y social.¹¹ Además, el impacto en diversas disciplinas a dado lugar, en los últimos años, a trabajos muy interesantes en torno al *individuo*: formación y rescate de la individuación en la masa,¹² en Internet;¹³ la educación,¹⁴ el rescate de los valores y la ética para di-

co”, *Revista Theoretikos*, San Salvador, Universidad “Francisco Gavidia”, año III, núm. 1, enero-marzo de 2000, <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/116/11630108.pdf>. Más metáforas en Ferrero y Filibi López, *op. cit.*, nota anterior.

¹⁰ Como afirma José Luis León, la globalización se asocia con una apretada agenda donde se inscriben importantes elementos políticos (el dilema del Estado nación, la gobernabilidad planetaria, el papel de los organismos internacionales), sociales (la creación de la “sociedad civil global”), culturales (consumo como paradigma del éxito) y económicos (expansión acelerada del capital financiero y la fragmentación de los procesos productivos en distintos puntos del planeta). León, José Luis, “El orden mundial de la posguerra fría”, en varios autores, *Política internacional contemporánea*, México, Trillas, 2000, pp. 225-255; especialmente pp. 228 y ss.

¹¹ Amin, Samir, *Los desafíos...*, *cit.*, nota 7, p. 97. Amin explica “la creciente contradicción entre la transnacionalización del capital (y, en general, de la globalización de la vida económica de los países capitalistas del mundo), por un lado, y la persistencia de la idea de que el Estado es el único sistema político que existe en nuestro mundo, por otro”; Amin, Samir, *El capitalismo...*, *cit.*, nota 7, p. 75. Por la transición desde el Estado social al Estado de capital (desaceleración de la expansión económica, agotamiento de los mercados internos y éxodo del capital): Gorz, André, *Miserias del presente, riqueza de lo posible*, Buenos Aires, Paidós, 2003, pp. 21-25.

¹² Virno, Paolo, *Cuando el verbo se hace carne. Lenguaje y naturaleza humana*, trad. de Emilio Sadier, Buenos Aires, Tinta y Limón, 2004; Mezzadra, Sandro, *Derecho de fuga. Migraciones, ciudadanía y globalización. Traficantes de sueños*, trad. de Miguel Santucho, Madrid, 2005.

¹³ Ardévol, Elisenda y Vayreda, Agnès, “Identidades en línea, prácticas reflexivas”, 2002, www.grancanariacultura.com/canariasmediafest/seminario.html.

¹⁴ Bocchi, Gianluca y Ceruti, Mauro, *Educazione e globalizzazione*, Milán, Raffaello Cortina, 2004; Brunner, *op. cit.*, nota 3.

versas áreas del conocimiento:¹⁵ derechos humanos,¹⁶ relaciones internacionales,¹⁷ la ciencia política en general.¹⁸

Desde el punto de vista epistemológico, es posible apuntar la globalización como nuestro horizonte de significación o condición de pensamiento, más la denunciada combinación con ciertos *dispositivos hermenéuticos* que le atribuyen el ser causa inmediata de una variedad de consecuencias que reconocerían varios orígenes: el de la “sobredeterminación ideológica” de la globalización, por lo cual es unívocamente neo-liberal; el de los “efectos por afinidad electiva”, entre “la globalización, las ideas neo-liberales y ciertos efectos de correspondencia, correlación, cercanía, semejanza, relacionamiento, paralelismo o sintonía”.¹⁹

Las contradicciones que la globalización plantea (que origina, en parte, la mencionada falta de acuerdo sobre su definición) pueden ser vistas como “el refugio más a mano durante la crisis” o la expansión, en algunos casos explosión, en uno y otro sentido ante la falta de límites claros, incluso ideológicos, derivados de la multipolaridad instalada en el sistema internacional: una realidad no estable, fluyente, en la cual los conceptos no tienen el peso *definicional* que otrora,²⁰ donde

¹⁵ Renaut, Alain, *El futuro de la ética*, trad. de José L. Gil Aristu, Barcelona, Galaxia Gutenberg editores, 1998; Camps, Victoria, *Paradojas del individualismo*, Barcelona, Crítica, 1999.

¹⁶ Nino, Carlos S., *Ética y derechos humanos*, Buenos Aires, Depalma, 2005; Pérez Luño, Antonio, “Sobre los valores fundamentadores de los derechos humanos”, en Muguerra, Javier, *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, Madrid, 1989; Guariglia, Osvaldo, *Una ética para el siglo XXI. Ética y derechos humanos en un tiempo posmetafísico*, Buenos Aires, FCE, 2001.

¹⁷ Hoffman, Stanley, *Duties Beyond Borders. On the Limits and Possibilities of Ethical in International Politics*, Syracuse University Press, 1981; Peñas, Francisco Javier, “Liberalismo y relaciones internacionales: la tesis de la paz democrática y sus críticos”, *Isegoría. Revista de Filosofía Moral y Política*, núm. 16, mayo de 1997, pp. 119-140.

¹⁸ Ulloa, Ana Lilia, “Democracia sustancial y el coto vedado a los derechos humanos”, *Isonomía*, pp. 191-218, www.cervantesvirtual.com; Valls, Ramón, *Ética para la bioética, y de a ratos para la política*, Barcelona, Gedisa, 2003.

¹⁹ Brunner, *op. cit.*, nota 3, p. 11. Si bien las reflexiones del autor se refieren específicamente al sistema educativo, es posible examinarlas con respecto a otros sistemas.

²⁰ Por un lado, se estiran conceptos para abarcar nuevas realidades; por otro, pero a su vez consecuencia de esto, el esquema definicional manejado por los teóricos va vaciándose de contenido. Para el campo, señala José Luis León (*op. cit.*, nota 10, p. 245), “el mundo parece estar transitando hacia una era en la que varios factores de

tanto se registra la dilución de las identidades (en Internet, en el consumo masivo) como la exacerbación de las mismas (el extremo individualismo), el hincapié en el desarrollo de mecanismos regionales de integración al tiempo que se lanza la diplomacia de los municipios, dilución de las fronteras nacionales (por acción de las multinacionales, por el reconocimiento de distintos niveles de integración económica) que por otra parte se fortifican con muros y alambradas para el factor productivo “trabajo”.

Según el principio de *trato nacional* (Organización Mundial de Comercio), cualquier producto o servicio de los países participantes que traspase las fronteras de un Estado debe tener el mismo tratamiento, para todos los efectos, que el de un producto nacional de dicho Estado. “Si naciera de nuevo, mejor ser una patente farmacéutica”. El “factor humano” parece constituir el último bastión sobre el cual los Estados apuntan su revancha por los restantes movimientos sobre los cuales parecen tener cada vez menor participación: los Estados-nacionales convirtiéndose en Estados penales.

Esto sólo está empezando: es un resultado de la extinción de la tradicional lucha ideológica que determinó buena parte del siglo veinte —la “tranquilidad mental” de la bipolaridad (Tello)—²¹ o bien se trata de la nueva (clásica) lucha de la división para reinar: como deja ver Bauman,²² por ejemplo, el separatismo da lugar a Estados (presa) débiles.²³ Aquí, la promoción de la democracia como el sistema que permitirá a sus beneficiados elegir libremente los productos que consumen.²⁴ Esta situación de inestabilidad donde los Estados se

poder identificados por los teóricos tradicionales de relaciones internacionales... pierden la importancia que mantuvieron en épocas anteriores”.

²¹ Tello, *op. cit.*, nota 1, p. 28.

²² Bauman, *op. cit.*, nota 7.

²³ A modo de ejemplo, véase que los tres estados federales de Europa del Este (la ex URSS, Yugoslavia y Checoslovaquia) se han fracturado, dando lugar a más de 22 estados nuevos y sumamente frágiles, resta acotar; Ramonet, Ignacio, “Crisis del fin de siglo”, en varios autores, *Escenarios de la globalización*, Rosario, Homo Sapiens, 1998, pp. 15-30; especialmente p. 16. En vista de los sucesos ocurridos, tan sólo en el Cáucaso, durante los últimos ocho años, es de suponer que deben ser muchos más.

²⁴ Ramírez García nos recuerda que “cuando los ideales de universalidad triunfan en la Revolución francesa y mucha gente se ve arrojada de la noche a la mañana a su nueva igualdad (sobre todo por la abolición de toda institución intermedia), esto funcionó nuevamente en dos velocidades diferentes: para los más capacitados el mun-

debilitan da lugar a la emergencia de una diversidad de actores que compiten con el Estado como unidad económica pero también en el monopolio del uso de la fuerza; la ilegalidad internacional desatada desde el 11 de septiembre poco se ve ayudada por un derecho internacional —que regula no sólo el uso de la fuerza y su prohibición sino las relaciones de buena vecindad entre Estados— de lenta evolución, tanto por el proceso general de creación de sus normas —consenso, más consenso, o años de negociación para un tratado— como por el creciente debilitamiento del pequeño monopolio de la decisión y uso de la fuerza en manos de las Naciones Unidas. El derecho de *gentlemen* o “de gentes” basado en la igualdad soberana (ante la ley) ha dado lugar a una realidad caótica al margen de sus normas. Parece que la *dicotomidad* de corte pluralista gobierna el actual panorama: “dos cosas amenazan al mundo: el orden y el desorden”, “globalización” o “*fragmegración*”,²⁵ entonces; está también el proceso por el cual el todo se llena de nada, de un universo de cosas que ya no significan y la nada se llena de todo.

Este proceso de múltiples afluentes tiene un impacto muy preciso que se ubica en el tope de la agenda mundial: el recrudescimiento de los *nacionalismos*, causa y consecuencia del debilitamiento de los Estados,²⁶ o cuando no, de su virtual desaparición.²⁷ Zeraoui²⁸ analiza la cuestión de los nacionalismos en la crisis del Estado desde tres niveles: (i) la estructura interna de los Estados; (ii) la visión global; (iii) la visión de la integración regional. Para el primer punto, encuentra que el derrumbamiento de la estructura internacional no desata sistemáticamente crisis en los Estados: ella sería producto de la falta de

do abrió más oportunidades, para la gran mayoría fue libertad de contratación sin protección”; Ramírez García, Eduardo, “Elementos sobre la identidad nacional”, *Derecho y Cultura*, México, núm. 13, enero-abril de 2004, pp. 3-19; especialmente p. 6, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dercul/cont/13/ens/ens2.pdf>.

²⁵ La cosmovisión fragmegrativa ha sido introducida por Rosenau en 1984. Rosenau, James, “Demasiadas cosas a la vez. La teoría de la complejidad y los asuntos mundiales”, *Nueva Sociedad*, núm. 148, 1997, pp. 70-83.

²⁶ Véase el Informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *op. cit.*, nota 5.

²⁷ Véase Prunier, Gerard, “Chad-Sudán: ¿guerra generalizada?”, *Le Monde Diplomatique*, Cono Sur, marzo de 2008.

²⁸ Zeraoui, Zidane, “Los nacionalismos y la crisis del Estado-nación”, en varios autores, *Política internacional contemporánea*, México, Trillas, 2000, pp. 257-281.

adaptación de su estructura a los procesos de globalización. Desde el punto de vista global, el derrumbamiento de la bipolaridad en 1989 deja en primer plano un elemento (el nacionalista) que hasta entonces se encontraba cercado por las lealtades al bloque. Finalmente, hay que tener en cuenta las variables externas regionales que constituyen “el detonador de la debilidad interna”: aunque no queda muy claro cuáles serían, incluso si se considera el caso de la cesión de soberanía a un nuevo centro de poder (la Unión Europea), la pretendida ciudadanía europea no es más que la suma de las ciudadanía francesa, italiana, etcétera. En el punto siguiente de su exposición (9.2), aclara un poco más el proceso de disolución del poder estatal en la cesión de ciertas prerrogativas del Estado hacia las instancias supranacionales: éste “ha minado la posibilidad de la élite central de cohesionar las fuerzas centrífugas y ha consolidado las tendencias separatistas de las regionales más desarrolladas” (p. 269). Como lo esboza Boniface, “en todos lados se procura que el Estado se desprenda de cargas que parecen inútiles, entre otras, de regiones que tiran hacia abajo el Producto Nacional Bruto”.²⁹

Para Yturbe:

La expansión de las democracias liberales y la universalización de los derechos fundamentales, que *parecen avanzar* hacia una integración global, han sido *percibidas como amenazas* de esas identidades colectivas cuyo resurgimiento o reinención se debe a diversos factores (climáticos, conflictos de Estados post coloniales, disolución de los regímenes comunistas de Europa del Este).³⁰

Por un lado, entonces, subyace a este avance/amenaza la referencia a la política imperialista estadounidense, que bajo la bandera de la democracia y los derechos humanos hace la guerra para *hacernos libres*. Principalmente desde 2001, la política de Estados Unidos, cabal-

²⁹ Boniface, Pascal, “Dangereuse prolifération des Etats”, *Manière de Voir*, París, núm. 45, junio de 1999, citado por Tello, *op. cit.*, nota 1, p. 25.

³⁰ Yturbe, Corina, “Constitución, globalización y ciudadanía”, *Isonomía*, México, núm. 12, abril de 2000, pp. 35-51; especialmente p. 39, http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/01371963233495974102257/isonomia12/isonomia12_02.pdf. Las cursivas son mías.

gando sobre lo que Ramonet llama “delirios geopolíticos”³¹ está volviéndose la menos democrática de todas, pero exporta (por fuerza) una particular concepción de democracia. Como contrapartida ante esta amenaza, las identidades han explotado, fenómeno indicado también como “saturación social”, donde la identidad personal se fragmenta en una multiplicidad de identidades contextuales:³² otrora no tan marcadas, se repliegan sobre sí mismas, como una realización a gran escala de la teoría de la diferenciación en la dinámica de grupos: “el efecto perverso, no querido ni deseado, de la globalización”. Cada ofensiva por parte del Estado de Israel dio lugar al nacimiento de un nuevo grupo terrorista (Hamás por Palestina, Hezbollah en el Líbano, etcétera); los observadores internacionales se preguntan qué nuevo movimiento surgirá, después del próximo ataque israelí.

2. *Navegando en aguas turbulentas, el Estado-nación*

Desde que naciera simplemente como Estado soberano (Paz de Westfalia, 1648) hasta su concreción como Estado-nación (1789) donde la soberanía pasó a *residir en el pueblo*, es probablemente la de este siglo la crisis mayor de su existencia, justamente porque es esta última lo que se discute. Sin ser tan alarmistas (pues en definitiva, “para que una institución desaparezca, es necesario que sea reemplazada por otra más adecuada, más eficiente y más efectiva para operar en los mercados a gran escala”),³³ este sistema en transición pone en jaque, como mínimo, los elementos pilares sobre los cuales el concepto de Estado se asienta: territorio, soberanía, población.

El territorio. Un componente esencial que hoy es puesto en crisis por el proceso de globalización es el territorio. Beck³⁴ señala que el

³¹ Ramonet, Ignacio, “El nuevo estado del mundo”, *Le Monde Diplomatique*, septiembre de 2006, pp. 4 y 5.

³² Ardévol y Vayreda, *op. cit.*, nota 13, p. 2.

³³ Schmitter, “If the Nation-state were to wither Hawaii in Europe...”, citado por Zeraoui, *op. cit.*, nota 28, p. 269.

³⁴ Beck, *op. cit.*, nota 7, p. 19.

Estado nacional es un Estado territorial,³⁵ es decir, “que basa su poder en su apego a un lugar concreto (en el control de las asociaciones, la aprobación de las leyes vinculantes, la defensa de las fronteras)”. Por su parte, la sociedad global se entremezcla con, y al mismo tiempo relativiza, el Estado nacional, como quiera que existe una multiplicidad —no vinculada a un lugar— de círculos sociales, redes de comunicación, relaciones de mercado y modos de vida que traspasan en todas las direcciones las fronteras territoriales del Estado nacional.³⁶ El territorio es un elemento en sí mismo, además de una interrelación con los restantes elementos. La población “nacional” es aquella nacida en el territorio del Estado: pocos son los sistemas que conservan el sistema del *ius sanguinis* para esta determinación. La soberanía, por su parte, se encuentra puesta directamente en conexión con el mismo; en el plano interno, como el ejercicio de poder sobre territorio y población “puertas adentro” (*supremacy over all other authorities within that territory and population*) e, internacionalmente, como la no injerencia en tal política (*independence of outside authorities*).³⁷ Es así como las fronteras físicas y mentales vienen a ser desafiadas por la globalización, lo cual implica directamente la conmoción de los conceptos de población nacional y soberanía. Esto está emparentado con la homogeneidad teórica que sustentaba la noción de “nación”, y parte del resurgimiento nacionalista puede ser explicado como una reacción a la erosión del elemento delimitante “fronteras”, especialmente en torno a la comunicación.

El aluvión de extranjeros (antes “un elemento aislado”) es un tema discutido, y su posición frente a la frontera puede ser explicada de diversas maneras. La movilidad humana no es un hecho nuevo; tampoco es cierto que las “naciones” hayan registrado la presencia extranjera en modo aislado, o quizás el hecho resida justamente en el “registro” y la notoriedad: en el hoy internacional, (i) donde el ex-

³⁵ En el mismo sentido, Habermas, Jürgen, “El Estado-nación europeo y las presiones de la globalización”, *New Left Review*, *El nacionalismo en tiempos de globalización*, Madrid, Akal, núm. 1, febrero de 2000, pp. 121-134.

³⁶ Véase también *ibidem*, p. 123.

³⁷ Por las citas en inglés Bull, Hedley, *The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics*, Nueva York, Columbia University Press, 1995, pp. 8 y 9. Las referencias en castellano corresponden a García Gestoso, Noemí, *Soberanía y Unión Europea*, Barcelona, Atelier, 2004.

tranjero es, después del 11/9, identificado como el enemigo; (ii) la zozobra de la economía estadounidense colma de inseguridades los mercados, y los foráneos son rápidamente asociados con la usurpación de puestos de trabajo o el uso de los fondos públicos; los foráneos (claro que no todos, sino latinos y árabes) son *distinguidos*, notados, entre la población. Si antes no eran un elemento aislado, esta notoriedad más el hecho evidente del enorme número creciente de personas que se desplazan allende sus fronteras a raíz de diversas causas (conflictos armados, desastres ecológicos) los ha vuelto visibles para el poder de la policía del Estado.

La soberanía. Como corolario, “el concepto de soberanía se torna obsoleto con la globalización”.³⁸ Antes de explicar que en realidad lo obsoleto debería referirse, en realidad, a la *concepción* de soberanía, en el particular formato dado por los Estados-nación y el proceso de expansión capitalista, ¿qué entendemos por este *principio arquitectónico*?³⁹ En su estudio sobre Europa, en la obra citada de García Gestoso se señala que la soberanía interna consiste en el monopolio de la ley y del derecho; mientras que la externa se relaciona con la aparición en comunidad y la no injerencia, por parte de otros Estados, en sus asuntos internos. Esto es lo que Jáuregui⁴⁰ identifica como soberanía en el ámbito internacional, o poder independiente; aquélla primera sería, para dicho autor, un poder supremo por encima de cualquier otro. Sin embargo, esta definición se encuadra en las concepciones clásicas de soberanía, en tanto la misma i) es definida por referencia a la tradición positivista (derivada del proceso de racionalización), ii) delimitada necesariamente en un territorio (tanto para definir la interna como la externa); iii) la prohibición de injerencia se refiere a la actuación de otros Estados, y finalmente, iv) se refiere a un desuso: lo *interno* y lo *externo*. Esto intenta poner de relieve, no un equívoco en la

³⁸ Beck explica, con cita de Held, que “mediante los acuerdos internacionales, la internacionalización de los procesos de decisión política, las crecientes dependencias en política de seguridad e incluso mediante el tráfico de mercancías y la división del trabajo a nivel internacional..., la política nacional-estatal pierde eso mismo que ha venido constituyendo su núcleo mismo de poder como tal: la soberanía”; *op. cit.*, nota 7, p. 64.

³⁹ Denominación dada por Ferrero y Filibi López, *op. cit.*, nota 8, p. 9.

⁴⁰ Jáuregui, Guruntz, “Estado, soberanía y Constitución”, en Carbonell, Miguel (comp.), *Teoría de la Constitución. Ensayos escogidos*, México, Porrúa, 2000.

definición de soberanía en cuanto a su funcionalidad sobre el territorio (lo cual es típico de los Estados modernos y permite fácilmente excluir al “otro”),⁴¹ sino justamente el agotamiento de dicho concepto basado en esa relación: territorios donde ciertos Estados ejercen su jurisdicción, territorio “nacional” donde pierde soberanía a pasos agigantados, incluso por cuestiones geográficas.

Dentro de los varios fenómenos contemporáneos en auge, señalaremos tres ejemplos en los cuales la soberanía, en su concepción clásica, se señala desbordada: los procesos de integración, el terrorismo y la asimetría de los conflictos y, en lo que nos interesa, los movimientos migratorios. Según el primer ejemplo, los Estados estarían siendo vaciados “desde arriba” por la delegación de competencias en los organismos de integración. Para Beck,⁴² los acuerdos internacionales y los procesos de integración constituyen una pérdida de soberanía; sin embargo, los mismos tienen por base, justamente, el ejercicio de soberanía por parte de los Estados. En primer lugar, porque este traspaso también implica un fortalecimiento de una soberanía que, en el concierto actual de naciones (cada vez menos Estados) y distribución actual del poder, puede constituir una instancia para reforzar lo que en soledad no puede alcanzarse: la unión hace la fuerza, intenta compensar “las pérdidas funcionales del Estado nación de manera que no sea necesario romper la cadena de la legitimidad democrática”.⁴³ Los procesos de integración supraestatal externa pueden leerse como causa de la crisis de soberanía y socavamiento del Estado o como consecuencia.

En segundo lugar, porque creer en el traspaso de “soberanía” a, por ejemplo, las Naciones Unidas⁴⁴ es inocente. Sin adoptar una postura realista ni antiinstitucionalista, forzoso es reconocer que las Naciones Unidas están cada vez más desdibujadas, son cada vez más naciones y menos unidas, donde cada uno juega por sus intereses.⁴⁵

⁴¹ Mann, Michel, “La cara oculta de la democracia: la limpieza étnica y política como tradición moderna”, *op. cit.*, nota 35, pp. 20-50; especialmente p. 24.

⁴² Beck, *op. cit.*, nota 7.

⁴³ Habermas, Jürgen, “El Estado-nación europeo...”, *cit.*, nota 35, p. 129.

⁴⁴ Véase Yturbide, *op. cit.*, entre muchos otros autores.

⁴⁵ Incluso los vastos foros de discusión y producción académica sobre la necesidad de reforma (que apuntan principalmente a la actuación del Consejo de Seguridad) omiten que hasta para declarar la necesidad de reforma se necesita el voto afirmativo

Se ha encorsetado la lucha, pero ésta se desbanda a conveniencia del club de los cinco fantásticos del Consejo de Seguridad; otro tanto podemos decir de la Unión Europea: desde el incumplimiento del porcentaje de déficit hasta el fracaso de una Constitución, más los profundos problemas de integración disimulados tras la *ciudadanía europea*, hacen poner en duda que sea algo más que un intento de frenar la hegemonía de Estados Unidos. Aún es pronto para predicar algo sobre los procesos de integración latinoamericanos. Además, es necesario reconocer que la crisis del Estado, de la cual nos ocuparemos en la segunda parte, tiene por presupuesto una concepción de soberanía, funcional al momento histórico de su nacimiento, que hoy es puesta en jaque por el proceso de globalización; lo mismo ocurre con los otros elementos que se *ideologizaron* heterogéneos al desarrollo del capitalismo, pero ninguna de ellas implica el *fin de la historia* ni el fin del Estado. Tampoco es posible acordar (Krasner)⁴⁶ que una partición tal del concepto lleve a sostener que un Estado que no puede regular los flujos a través de sus fronteras ni establecer su autoridad al interior de su territorio pueda ser un Estado soberano sólo porque la comunidad internacional lo reconoce, formalmente, como tal.

La población. Según Krasner, la incapacidad de los Estados de controlar los movimientos que tienen lugar a través de sus fronteras es un fenómeno que exhibe las modificaciones sufridas en la noción de soberanía (en concreto, en su aspecto “interdependiente”).⁴⁷ Las características del sistema económico que vienen delineando la globalización vuelven imparables las entradas y salidas de las personas que se mueven tras los flujos de capital. La interrelación que plantea el actual sistema, por su parte, vuelve evidente la necesidad de un concierto para abordar el fenómeno, aunque el unilateralismo de algunos Estados (“el derecho que uno se otorga a sí mismo de volver a dibujar el mapa del mundo”)⁴⁸ no hace más que agravar el problema.

de los cinco miembros permanentes del... Consejo de Seguridad. El diagnóstico sobre la única reforma conseguida (Consejo de Derechos Humanos) es todavía reservado.

⁴⁶ Krasner, Stephen, *Soberanía, hipocresía organizada*, Barcelona, Paidós, 2001.

⁴⁷ *Ibidem*, p. 27.

⁴⁸ Zajek, Oliver, “Paridad estratégica en juego”, *Le Monde Diplomatique*, abril de 2008.

Tengamos en claro que, en esta cosmovisión, la población es un mero elemento más (la población); de allí, por supuesto, la administración en la manera que más guste.

Hasta, por lo menos, la Primera Guerra Mundial, la economía y el contexto global en general permitían que el flujo de inmigrantes se reasentara espontáneamente.⁴⁹ En esta coyuntura, la protección por el vínculo de nacionalidad (en tanto extensión de las relaciones de buena vecindad entre los Estados, sujetos originarios y hasta ese momento únicos del derecho internacional) hacía innecesaria la creación de un orden jurídico *superior* a los Estados. Sin embargo, en las posprimerías de la Primera y especialmente de la Segunda Guerra Mundial, grandes cantidades de personas desplazadas y apátridas se ven privadas, al perder la nacionalidad, del nexo tradicional entre el individuo y el derecho de gentes:⁵⁰ de allí la reflexión arendtiana sobre la pérdida del *estatus civitas* como expulsión de la humanidad.⁵¹

¿Cuál es el nuevo “orden” internacional en el cual se desplazan millones de personas? El de un Estado penal, constructor de barreras y de sentidos donde el extranjero árabe o latino es una amenaza por sus seguras vinculaciones terroristas. El de un Estado vaciado o inoperante que no logra superar sus gruesas brechas de desigualdad o

⁴⁹ Véanse los *racconto* de Francisco de Alba para la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México. CNDH, *Informe sobre la violación de los derechos humanos de los trabajadores migrantes*, México, 1991, y Mezzadra, *op. cit.*, nota 12, capítulo I.

⁵⁰ En la película *The Terminal*, Steven Spielberg retrata la historia real de un ciudadano (Victor Navorski) del centro de Europa que pasa más de nueve meses viviendo en la zona internacional de un aeropuerto, como consecuencia de haber caído en una “grieta” del sistema internacional (y de la burocracia estadounidense), al ser derrocado el gobierno del país de su nacionalidad; al no ser ciudadano de ningún Estado (ya que los Estados Unidos no reconocían a los revolucionarios como gobierno), su pasaporte otrora válido ya no lo era, y en consecuencia, no le era permitido ingresar ni salir de territorio estadounidense.

⁵¹ Cuando H. Arendt arriba a la noción de “right to have rights” se refería a la particular situación que imperaba en la Europa posterior a la Primera Guerra Mundial, con respecto a grandes masas de población que al perder sus hogares, su ciudadanía y sus derechos, se convierten en *displaced persons* en un contexto de inflación y desempleo, “explícitamente superfluas e incómodas en el plano mundial”; Lafer, Celso, *La reconstrucción de los derechos humanos. Un diálogo con el pensamiento de Hannah Arendt*, trad. de Stella Mastrangelo, México, FCE, 1994. Como consecuencia de la pérdida del nexo tradicional de ciudadanía, el problema no era que las leyes los discriminaran, sino que no había leyes para ellos; de allí que el “derecho a tener derechos” sea el primer derecho humano: un derecho a un orden jurídico determinado.

articular políticas para asegurar un mínimo bienestar, un Estado expulsor. Salen de una exclusión (social, económica) para acoplarse a otra: “en tanto extranjeros, migrantes y prófugos se toman en objetos privilegiados de las políticas de control” (Mezzadra).⁵² Este control tienen un sentido particular en la etapa presente del capitalismo: la misma competencia capitalista y el régimen de acumulación resultarían “incomprensibles” (o en el mejor de los casos, no rentable) si se prescinde de la “relevancia crucial del control de la movilidad, de la difícil búsqueda de garantías y equilibrios contra la ruptura unilateral de la relación de empleo”.⁵³

II. ORDEN: NACIONALIDAD, CIUDADANÍA Y MIGRACIÓN

1. *Estado-nación y conceptos-satélite: nacionalidad, ciudadanía*

El proceso de constitución de los Estados modernos, especialmente en los últimos dos siglos, ha dado a la identidad nacional un estatus especial dentro de otros tipos de identidad colectiva: *nosotros* los nacionales nos reivindicamos frente a *ellos* los extranjeros. Si bien la idea de nación (*un estilo de vida colectivo*)⁵⁴ es mucho más difusa y antigua que el concepto de Estado —de hecho, la unión de uno y otro concepto data de pocos siglos atrás— no por ello es menos profunda: la nacionalidad (y el nacionalismo, tal como se desarrolló en Europa desde fines del siglo XVIII) como factor aglutinante representó un sólido basamento, especialmente profano,⁵⁵ para la construcción de una identidad común sobre “*naciones* justamente no homogéneas”.⁵⁶ Pese a

⁵² Mezzadra, *op. cit.*, nota 12, p. 83.

⁵³ *Ibidem*, p. 88; que explica la tesis de Moulner Boutang, Yan, *De l'esclavage au salariat. Economie historique du salariat bridé*, París, Puf, 1998.

⁵⁴ García Morente citado por Ramírez García, *op. cit.*, nota 24, p. 5.

⁵⁵ Habermas destaca algunas de las practicidades y ventajas del nacionalismo por sobre otras formas de identificación colectiva: es profana —a consecuencia de lo cual es una bandera apropiable de manera igual por diferentes capas de la población—, a la vez que hace coincidir la herencia cultural del lenguaje, la literatura o la historia; “Conciencia histórica e identidad post tradicional”, en varios autores, *Identidades nacionales y postnacionales*, trad. de Manuel Jiménez Redondo, Madrid, Tecnos, 1989, pp. 87 y ss.; especialmente pp. 89 y 90.

⁵⁶ Ramírez García, *op. cit.*, nota 24, p. 6.

que en la realidad histórica el Estado con una población nacional homogénea ha sido siempre una ficción (Habermas;⁵⁷ Walzer,⁵⁸ entre otros), el sistema de creencias, actitudes y comportamientos que se comunican a cada miembro de la comunidad situó en las fronteras (físicas, mentales) el parámetro para expresar la alteridad.

Sin embargo, forzoso es preguntarnos sobre el salto que, de lo cultural a lo legal y desde la aceptación de la nacionalidad como un estilo de vida, terminó fincándola en el territorio (lugar de nacimiento) o en los lazos de sangre. Desde el punto de vista interno, el proyecto Estado nacional era el que mejor se condecía con las aspiraciones de la burguesía ascendente: la parcelación estatal, la internacionalización de los mercados, la organización de los hombres en Estados separados pudo a la larga más que los llamamientos universalistas surgidos de las tres grandes revoluciones de la modernidad (estadounidense, francesa y rusa). Las ideas del Iluminismo (donde el pueblo de Voltaire, sin embargo, era el populacho) vinieron a sustentar una noción de universalidad que daría forma a la nueva idea de nación surgida de la revolución francesa; “igualdad, fraternidad y libertad” se reducían, en última instancia, a “libertad”, una falacia que tanto mal ha hecho a la concepción de democracia: la simple libertad⁵⁹ (que terminó siendo la del mercado)⁶⁰ traería igualdad.

El Estado se convirtió, entonces, en el ámbito para luchar por la *libertad*: Estado como marco y “derechos de libertad” (o civiles y políticos, más la sospechosa inclusión de un derecho económico: el dere-

⁵⁷ Habermas, Jürgen, “Conciencia histórica...”, *cit.*, nota 55, pp. 87 y ss.

⁵⁸ Walzer, Michael, *Tratado sobre la tolerancia*, trad. de Francisco Álvarez, Barcelona, Paidós, 1998, p. 39.

⁵⁹ Sobre la libertad como contenido de la democracia, véase Bovero, Michelangelo, “Democracia y derechos fundamentales”, *Isonomía*, abril de 2002, núm. 16, pp. 21-38.

⁶⁰ La noción de libertad por ausencia de coacción —libertad negativa— defendida por el emergente discurso neoliberal, alude a la libertad de que dispone un individuo para emprender, producir, inventar, *morirse de hambre*, programar su vida, siguiendo su interés o su espíritu de generosidad, modelando su existencia por patrones originales o imitados, aceptando un camino de mediocridad o de grandeza. El nuevo consenso generalizado, para usar la medulosa expresión de Lóïc Wacquant, *ya no es aliviar la situación de los pobres sino más bien librarse de ellos, borrándolos de la agenda de las preocupaciones públicas*; Contreras, Miguel Ángel, “Ciudadanía, Estado y democracia en la era neoliberal: dilemas y desafíos para la sociedad venezolana”, en Mato, Daniel (coord.), *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*, Caracas, Faces-Universidad Central de Venezuela, 2004, pp. 111-132.

cho de propiedad). De allí que la particular concepción del Estado que luego fue Estado-nación respondiera a las necesidades de un sistema aún no planetario, organizado bajo la bandera del liberalismo. Ello determinó también una particular configuración de lo que fue el *ciudadano*: los participantes efectivos en la toma de decisiones vinieron a ser los que detentaban un cierto estatus. En el complejo de corrientes que terminaron en la conformación del Estado y sus conceptos-satélite (nacionalidad, ciudadanía; luego democracia —liberal—, y Estado de derecho —imperio de la ley, positivismo—), la soberanía del pueblo quedó relegada a las formulaciones más poéticas de la democracia, la nación para la formación del Estado y la ciudadanía para la participación en la *res pública*.

Esta configuración nos encuentra, en el marco de esta crisis, discutiendo (i) si la democracia puede ser social, y cuál es la impronta de tal concepción para el Estado (¿Estado de bienestar?);⁶¹ (ii) si los derechos humanos (tradicionalmente sólo civiles y políticos) pueden ser también aquellas iniciales *conditional opportunities* económicas, sociales y culturales; (iii) como alumbramos nuevos canales de participación cuando las decisiones se toman fuera del proceso político; (iv) si en realidad la globalización plantea justamente una salida de lo político del marco del Estado nacional y “del sistema de roles al uso de eso que se ha dado en llamar el quehacer ‘politico’ y ‘no político’”.⁶² ¿La

⁶¹ Existe una tensión entre la gobernabilidad y la democracia que radica en que la gobernabilidad requiere la representación de actores, proporcional a su poder, mientras que la democracia requiere la representación de actores, proporcional a sus números. Es el problema que estaba en la raíz de las “contradicciones del Estado de bienestar” (Offe, Claus, *La sociedad del trabajo. Problemas estructurales y perspectivas de futuro*, Madrid, Alianza, 1984 e *id.*, *Contradicciones en el Estado de bienestar*, Madrid, Alianza, 1990), y que se presenta de forma aún más aguda en el contexto latinoamericano con sus índices alarmantes de desigualdad y exclusión (Assies, Willem, “La descentralización en perspectiva”, *Boletín Electrónico*, núm. 7, 2003, pp. 1-15, www.urbaed.ungs.edu.ar).

⁶² Beck, *op. cit.*, nota 7, p. 15. La puesta en escena de la globalización, explica Beck, “posibilita eso que sin duda estuvo siempre presente en el capitalismo, pero que se mantuvo en estado larvado durante la fase de su domesticación por la sociedad estatal y democrática: que los empresarios puedan desempeñar un papel clave en la configuración no sólo de la economía, sino también de la sociedad en su conjunto, aun cuando ‘sólo’ fuera por el poder que tienen para privar a la sociedad de sus recursos materiales (capital, impuestos, puestos de trabajo)”.

mutación del ciudadano en consumidor?⁶³ El que consume participa, por lo menos, en el nivel de significación de la globalización: el mercado planetario.

Hoy la ciudadanía es también un marco de reivindicación. En la visión de Max Weber, serían los conflictos internos que necesitan ser monopolizados; también pueden ser de tipo cohesionante, reales o inventados, “y si no están con nosotros, son nuestros enemigos”. Si bien conflicto y crisis no pueden asimilarse en el punto de partida (el primero correspondería a la gestión normal de la política; la segunda al alejamiento del punto de equilibrio) se encuentran en tanto ambos implican el rompimiento de un *statu quo*; y cuando la crisis se extiende se acerca a la “normalidad” del conflicto. La democracia pluralista, señala Braud,⁶⁴ “trata de minimizar el conflicto, de desdramatizarlo hasta la saciedad, demuestra que los conflictos son plásticos y que los conflictos más peligrosos se sustituyen por otros ritualizados, codificados, es decir, manejables”. Argentina 2008: ¿anestesia de la sobreexposición?

Normalmente, se cree que “cuando el sistema entra en crisis, podría suceder “cualquier cosa” (Blanck-Cerejido).⁶⁵ Sin embargo, lejos de ser el comienzo de un caos, las crisis son “puntos en que los sistemas sufren cambios estructurales drásticos, porque la estructura que tenían hasta entonces les resultaba muy costosa y no podían mantener ya su funcionamiento”.⁶⁶ La crisis del Estado provocada, por un lado, por la transnacionalización del capital⁶⁷ y la pérdida de su capacidad para controlar sus propias economías; por otro, por la persistencia de la idea de que el Estado” es el único sistema político que

⁶³ Es el análisis propuesto en un libro muy lúcido de Lewkowicz, *Pensar sin Estado. La subjetividad en la era de la fluidez*, Barcelona, Paidós, 2004.

⁶⁴ Braud, Philippe, *El jardín de las delicias democráticas*, Buenos Aires, FCE, 1993, p. 94.

⁶⁵ Blanck-Cerejido, Fanny y Cerejido, Marcelo, *La vida, el tiempo y la muerte*, México, FCE, 2003, p. 28.

⁶⁶ *Ibidem*, p. 31.

⁶⁷ Este es el caso de la Unión Europea, aunque la diferencia se encuentra en que a ésta se le han cedido ciertas competencias y el mercado, por otra parte, las ha ido adquiriendo sin un consentimiento formal”. Gómez Rodríguez, Sergio, “Nacionalismo y ciudadanía en la era de la globalización”, *Aposta Revista de Ciencias Sociales*, núm. 5, febrero de 2004, www.apostadigital.com.

existe en nuestro mundo” (Amin)⁶⁸ da lugar a que la eficacia del Estado nación (en las competencias definidas histórica y liberalmente) se vea erosionada, así como también la permanencia de los sistemas políticos e ideológicos basados en la realidad de la nación (donde la “realidad nacional”, es, además, otro producto). Según Amin,⁶⁹ ello no sólo impide una salida satisfactoria a la crisis, sino que la misma falta de instituciones acordes al juego de la globalización lleva a que los conflictos (transnacionales: sistema mundial) deben definirse en las arenas internacionales (sistema estatal),⁷⁰ y ni Estados Unidos (“que sólo puede funcionar en el plano militar”) ni la Unión Europea (“un gran supermercado que carece de cualquier política social progresiva”) ni el mercado mismo pueden hacer frente a los retos que plantea.⁷¹

La figura del Estado nación es, entonces, la que permite la aparición del concepto de ciudadanía, con una concepción particular. Nacionalidad y ciudadanía son términos que se superponen (en tanto la primera está necesariamente implicada en la segunda), y si bien ambos implican categorías de delimitación social y de exclusión, este cierre se produce en distintos niveles: el primer término remite a la distinción “nosotros-ellos”, en términos de identidad comunitaria: comunidad cultural, lengua, fundamentos éticos, históricos; el segundo hace referencia, específicamente, al ámbito del ejercicio de los derechos políticos.⁷² Entre la *soberanía del pueblo* de la corriente universal y

⁶⁸ Amin, Samir, *El capitalismo...*, *cit.*, nota 7, p. 75.

⁶⁹ En las dos obras de Amin citadas en este trabajo.

⁷⁰ Véase, al respecto, en Beck, *op. cit.*, nota 7, la propuesta de salida de una democracia cosmopolita: partidos políticos cosmopolitas para representar asuntos transnacionales de modo transnacional en... marcos nacionales.

⁷¹ Esta es una perspectiva claramente económica; desde la dimensión política de la globalización del enfoque de las relaciones internacionales, se plantea que el mundo funcionará por institucionales internacionales tales, como bloques en desintegración (principalmente la Unión Europea) o bi-regionales (UE-Mercosur).

⁷² En derecho, la distinción tiene importancia según nos refiramos al ámbito interno de los Estados o al ámbito internacional. La categoría “ciudadanos”, dentro de la nacionalidad, tiene sentido en el primer plano, en tanto se refiere al ejercicio de derechos políticos; en tanto estatuto, otorga determinados derechos y exige obligaciones con relación al Estado del cual uno es ciudadano. Al no ser sujeto de derecho internacional, el individuo no tenía un sistema supra estatal que contemplara sus derechos (incluido el derecho al amparo contra la violación de los derechos reconocidos en los

el individuo del liberalismo, el ciudadano vino a constituir un punto intermedio, pretendidamente fincado en Braud⁷³ con aquélla primera, definitivamente reducido al segundo. Nótese la explicación de respeto al pueblo: “cuando en el siglo XVIII las teorías racionalistas del contrato social triunfan sobre las concepciones providencialistas o paternalistas de la autoridad política, se impone la idea de un *pactum societatis* mítico del cual emerge esa persona colectiva que es el ‘pueblo’”; en el “populacho” de Voltaire y otros iluminados, es el titular de la soberanía aunque ceda su administración a las instituciones que elige al concurrir a las urnas.⁷⁴ Mann⁷⁵ nota, además, un riesgo en la asociación “soberanía” del “pueblo”: siendo aquélla territorial, el “otro” puede ser excluido físicamente del territorio del pueblo.

La ciudadanía vendría, entonces, a estar compuesta por aquellos que efectivamente eligen y son elegidos en las urnas: a raíz de su interés en la cosa pública —por estar en una situación que los griegos referirían como de necesidades satisfechas que les permite dedicarse a la filosofía; Ziegler⁷⁶ diría que, como no se comen su papeleta de voto, pueden usarla en la urna—, por detentar ciertas características que históricamente fueron cerradas en torno a distintos parámetros (posesión de tierra, de ciertos atributos), se crea una nueva categoría de cierre que los legitima; justo cuando la ciudadanía parecía haber devenido en realmente “universal” (para todos, por encima de cierta edad, por encima de cierta condición de legalidad), ocurre que i) la ciudadanía en ese sentido legal, de portación de derechos políticos y todo el andamiaje de derechos necesarios para su ejercicio —expresión, asociación, reunión, circulación— sólo cumple la parte *libertad*

ordenamientos internos); de allí que perder el estatus de ciudadano, decía Arendt, era ser expulsado de la humanidad.

⁷³ Braud, *op. cit.*, nota 64, p. 60.

⁷⁴ Nótese como Braud (*ibidem*, p. 65) hace un salto cualitativo: dedica el apartado “los que lo dicen” (se refiere al pueblo) para explicar distintos escenarios respecto a la elección del pueblo en las urnas (en realidad, reservado a los ciudadanos) y explorar los discursos que invocan el término pueblo en esos momentos decisivos; “invocarla”, claro, porque al populacho la política le interesa muy poco (*id.*, *op. cit.*, nota 64, p. 68).

⁷⁵ Mann, *op. cit.*, nota 41, p. 24.

⁷⁶ Ziegler, Jean, *Los nuevos amos del mundo*, Barcelona, 2003.

de la democracia, y no la *igualdad*,⁷⁷ ii) sólo para los que están “dentro” del sistema —ni siquiera una libertad por mentira para los que están “por fuera”, según el ordenamiento jurídico—; iii) vuelve a tener una significación social en cuanto al reparto de bienes económicos, sociales y culturales (con lo cual el espectro de *ciudadanos*, desde ésta órbita, debería ampliarse; no obstante, las condiciones para su ejercicio siguen siendo las políticas y civiles).

No es casual, apunta Carbonell,⁷⁸ que las preocupaciones acerca del reconocimiento de la ciudadanía hayan resurgido con tanta fuerza en los últimos años.⁷⁹ Para Ponce⁸⁰ tiene cuatro dimensiones fundamentales: i) expresa un ideal de responsabilidad cívica; ii) conforma un sentido de identidad común; iii) es soporte de derechos y de beneficios socio-económicos, y iv) sienta las bases del autogobierno y la autonomía políticas. No se aclara, por supuesto, si se refiere a su dimensión real o a su reivindicación. Dentro y fuera del ordenamiento jurídico, dentro y fuera según el ordenamiento social arroja una tabla de doble entrada (véase en la siguiente página) para ver la real dimensión de la ciudadanía:

⁷⁷ Con mucha mayor ironía de la que puedo escribir, Braud (*op. cit.*, nota 64, p. 95) señala que amén de ser difícil de probar que las sociedades democráticas que hacen de la libertad y la igualdad su plegaria, persigan esos objetivos.

⁷⁸ Carbonell, Miguel, “Estudio introductorio: cosmopolitismo y multiculturalismo”, en Will y Straehle, Christine, *Cosmopolitismo, Estado-nación y nacionalismo de las minorías. Un análisis crítico de la literatura reciente*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, p. 18.

⁷⁹ La identidad común de una nación receptora de inmigrantes se ve obligada a recomponerse continuamente por la presencia de extranjeros de otra procedencia cultural, quienes, sin embargo, aspiran a la plena participación en los beneficios de la sociedad, es decir a la ciudadanía en uno de sus sentidos. Compartir entonces el mismo espacio público, que no otra cosa es la ciudadanía, se vuelve entonces un ejercicio difícil para todos, ya sea por falta de una identidad común que englobe a quienes habitan un mismo territorio, ya sea por diferencias en el acceso a derechos y beneficios sociales. Ponce, Fernando, “La ciudadanía en tiempos de migración y globalización. Una aproximación desde la ética”, *Revista Aporte Andinos*, núm. 7, octubre de 2003, www.uasb.edu.ec/padh.

⁸⁰ *Idem*. Sólo disponible en <http://www.uasb.edu.ec/padh/revista7/articulos/fernando%20ponce.htm>.

<i>Orden legal</i>	<i>Colectivo*</i>	<i>Orden socioeconómico</i>
Fuera	Ej., migrantes cuya inmigración se fomenta (europeos). Discriminados por estilo de vida (rumanos en Europa), según PNUD. No ciudadanos integrados.	Dentro
Dentro	Ej., argentinos por debajo de la línea de pobreza. Desaventajados. Poblaciones rurales. Ciudadanos no integrados.	Fuera
Dentro	Ej., clases dirigentes. Ciudadanos integrados.	Dentro
Fuera	Ej., migrantes en situación ilegal. No ciudadanos no integrados.	Fuera

* La combinación entre la segmentación legal y la social da lugar a cuatro categorías (ciudadanos integrados, ciudadanos no integrados, no ciudadanos integrados, no ciudadanos no integrados). Véase Hamar *et al.*, citado por De Lucas.⁸¹

El cuadro muestra, al decir de De Lucas,⁸² “la falta de coherencia en el modelo de ciudadanía inclusiva”. La promesa de equidad de la modernidad y su concepción de democracia. De allí, entonces, la afirmación del uso simbólico de la palabra “ciudadano”: “una identidad personal totalmente separada de la realidad” donde “quedan anuladas las diferencias de edad, religión, origen étnico, idioma, púdicamente olvidadas las desigualdades de los ingresos, situación jerárqui-

⁸¹ De Lucas, Javier, “Las propuestas sobre políticas de inmigración en Europa: el debate en España”, http://sirio.ua.es/documentos/pdf/legislacion_politicas/las%20propuestas.pdf.

⁸² *Ibidem*, p. 7.

ca, nivel cultural, competencia política”.⁸³ Un hombre-un voto, para ejercer una pequeña cuota decisoria de lo que se termina dirimiendo fuera de la arena política; o para que esté fraguado de antemano: las elecciones en México, justamente en un país donde en la jerga tribu-nalicia triunfó la pretensión francesa de apelarnos como ciudadanos: “el C. se presenta...”; “la C. declara que...”.

Siguiendo el cuadro y la inteligencia de la segmentación social *vs.* la legal, “el vínculo entre nacionalidad, trabajo y ciudadanía aparece así como la auténtica jaula de hierro de la democracia en el próximo siglo”.⁸⁴ Así lo han denunciado Balibar,⁸⁵ Ferrajoli⁸⁶ y tantos otros: pese a la retórica de la globalización, todavía hoy, al extranjero —migrantes pobres a la búsqueda de trabajo—⁸⁷ no se le abre la posibilidad de actuar como sujeto de derechos ni de la comunidad política. El vínculo político se construye aún sobre la comunidad nacional y sobre el trabajo, en su doble consideración de i) nexo social primordial y ii) de aportación a la comunidad.⁸⁸

La ciudadanía *hace crisis* por los siguientes frentes: i) por disolución de la estructura que la significaba (Estado) y aparición de nuevas corrientes que la ponen en juego (por la disolución: migración; por la exacerbación: nacionalismos); ii) porque las decisiones se toman fuera del proceso político:⁸⁹ ¿qué sentido tiene reivindicar unos principios políticos tales como autodeterminación o autogobierno cuando los propios Estados cuentan cada vez con menos competencias políti-

⁸³ Braud, *op. cit.*, nota 64, p. 71.

⁸⁴ De Lucas, “Las propuestas...”, *cit.*, nota 81, p. 14.

⁸⁵ Véase, por ejemplo, Balibar E., *Derecho de la ciudad. Cultura y política en democracia*, Buenos Aires, Nueva Visión, 1998.

⁸⁶ Ferrajoli, Luigi, “Dai diritti del cittadino ai diritti della persona”, en Zolo, Danilo, *La cittadinanza. Appartenenze, diritti, identità*, Roma-Bari, Laterza, 1994.

⁸⁷ Galeano, Eduardo, *Patatas arriba: la escuela del mundo del revés*, Buenos Aires, Catálogos, 1998.

⁸⁸ De Lucas, “Las propuestas...”, *cit.*, nota 81, p. 6.

⁸⁹ Como afirmara Braud (*op. cit.*, nota 64, p. 10) hace unos quince años, “las instancias políticas no tienen medios para actuar sobre las pesadas tendencias de la economía, la cultura o el trabajo”. Más recientemente, Habermas apunta que la ecuación es directamente proporcional: “cuanto más importantes son los asuntos que se resuelven a través de compromisos interestatales, más decisiones políticas son sustraídas de la arena de la formación de la opinión y la voluntad democráticas, que son exclusivamente arenas nacionales”; Habermas, Jürgen, “El Estado-nación europeo...”, *cit.*, nota 35, p. 124.

cas?⁹⁰ iii) por estrechez conceptual; iv) por transición a una concepción que le agrega contenido social pero cuya posibilidad de ejercicio sigue anclada en el siglo XIX; v) por nuevas demandas de participación directa; vi) por canalización, ante insatisfacción y atrofia de los canales políticos, ante la Justicia; vii) por irrupción de una ciudadanía activa en las calles. Antes, había venido a ser puesta en tela de juicio por los derechos humanos, se dijo, en tanto son indiferentes de la ciudadanía pero acuerdan un paquete de derechos para los habitantes, el cual debe garantizar el Estado; hoy, desde estos mismos derechos se reivindican, teóricamente, los derechos políticos de los migrantes.⁹¹ Los problemas enumerados no son los reales ni son todos los que hay: nuevamente estamos mirando el discurso.⁹² Por otro lado, en la ciudadanía convergen las mismas corrientes inversas que dan lugar a la llamada “irracionalidad de la globalización”: reivindicación de una mayor significación de la ciudadanía (en términos conceptuales, reales, etcétera) junto una salida de ella hacia formas comunitarias.

2. *Multiplicación de desafíos: migración*

Como reconoce Ponce,⁹³ la ciudadanía es un concepto que no sale indemne ante tantas salidas y entradas, desplazamientos voluntarios o forzados que observamos en nuestro tiempo. Las preocupaciones en torno a los extranjeros tienen larga data; de hecho, la exclusión del cuerpo social incluso como política institucionalizada (“objetos privilegiados de las políticas de control”)⁹⁴ ha sido una constante histórica: el esclavo, el extranjero, representan el desorden, la alteridad absolu-

⁹⁰ Gómez Rodríguez, Sergio, *op. cit.*, nota 67.

⁹¹ Convención para la Protección de Todos los Trabajadores Migrantes y sus Familias, Opinión Consultiva núm. 18 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

⁹² En el discurso público, por ejemplo, el migrante es responsable de numerosos males, entre ellos, de ocupar fuentes de trabajo nacionales, insumir recursos del sistema de seguridad social, aumentar la delincuencia, etcétera. Esta expiación del chivo ha sido denunciada —fundada en investigaciones serias—, y nos ocuparemos de ello en el apartado sobre migración.

⁹³ Ponce, *op. cit.*, nota 79, sólo disponible en formato electrónico.

⁹⁴ Mezzadra, *op. cit.*, nota 12, p. 83.

ta.⁹⁵ Con la conformación de los Estados nacionales, su situación tomó una forma particular: al no gozar del estatus de nacionalidad (“pertenencia” más un mínimo de amparo jurídico) esta exclusión quedaba de alguna suerte legitimada: la delimitación de la otredad se fija, entonces, en las fronteras nacionales. Sin embargo, hasta el período anterior a la Primera Guerra Mundial, las migraciones por motivos laborales en Europa —i) bajas en número en un ii) marco económico mundial favorable— no eran objeto de preocupación puesto que estas dos características permitían que los extranjeros con vocación de permanencia se reasentaran espontáneamente.⁹⁶ En este contexto y hasta 1945, era el vínculo de nacionalidad —en tanto la persona elemento de la concepción estatal de Westfalia— el que aseguraba la protección del individuo; por ello Arendt afirmó que perder el *status civitas* (apatridia) era desaparecer del plano de la realidad.

Actualmente, el problema en torno a los extranjeros migrantes, se inscribe en los debates modernos de todas las áreas sociales (empleo y recursos, cultura, multiculturalismo e integración, minorías, política migratoria, etcétera), revisitadas por las nuevas características que imprime la *globalización* y sus profundas transformaciones: masificación, cosificación, replegamiento de las comunidades receptoras (fundamentalismos, nacionalismos, etnicismos), politización e institucionalización de la exclusión; especialmente, como rumbo de la cohesión interna de las políticas del Hegemón y la búsqueda de identificación del enemigo externo común: de allí asociaciones como extranjero=terrorista. Dentro de este marco, hoy la migración se plantea como fenómeno,⁹⁷ y el migrante como una categoría que aglutina los miedos laborales, la inestabilidad, la no homogeneidad, la ilegalidad, la delincuencia,

⁹⁵ Balandier, Georges, *El desorden. La teoría del caos y las ciencias sociales. Elogio de la fecundidad en movimiento*, Barcelona, Gedisa, 1996, p. 102.

⁹⁶ Véase, por ejemplo, Mezzadra, *op. cit.*, nota 12, capítulo I; también, el claro *racconto* elaborado por Alba, Francisco de, *op. cit.*, nota 49, capítulo 1, apartado A.

⁹⁷ Las comillas responden a nuestros reparos en el uso del término “fenómeno”. En primer lugar, y como reconoce Mezzadra citando a Papastergiadis, “el excesivo énfasis puesto sobre el carácter sistémico de las migraciones termina por ensombrecer los rasgos de *turbulencia* e *impredecibilidad* que la distinguen”, en la era de la globalización. Desde el punto de vista historiográfico, establece una especie de automatismo en el origen de los movimientos migratorios (Mezzadra, *op. cit.*, nota 12, p. 84). Por mi parte, sólo resta aclarar que *fenomenizarlos* es, además, una subversión de la subjetividad que los transforma en objetos (de políticas, de estadísticas, etcétera).

entre muchas otras representaciones para expresar esa *alteridad* que construye la *identidad nacional*. Como resultado de las migraciones no temporales se va conformando un nuevo estrato social con bajo nivel socioeconómico, malas condiciones de vida y falta de derechos: de la expulsión de un orden económico con estatus legal hacia la captación por un orden económico con exclusión legal. De esta manera se desarrolla un mercado de trabajo segmentado en el cual inmigrantes y nacionales no compiten entre sí: las investigaciones⁹⁸ muestran que ocupan puestos de trabajos que los nacionales difícilmente aceptarían.

La rapidez con que los capitales de inversión entran y salen de determinadas regiones ha contribuido, junto con otros factores, a algunas de las más grandes crisis financieras, generando movimientos poblacionales en medio de un fuerte sentimiento de inseguridad humana.⁹⁹ Como lo reconoce Braud,¹⁰⁰ “el imperativo permanente de modernización y progreso, que es el precio que hay que pagar para el desempeño material del sistema económico, mantiene en amplias capas de la población el sentimiento de inseguridad e incluso el temor al mañana”. En este panorama, hay [dos] hechos objetivos:¹⁰¹ i) que pese a todas las políticas “restrictivas”, los procedimientos judiciales y administrativos denigrantes, la suma de acciones que constituyen una afrenta a la dignidad humana y, en definitiva, pese al riesgo de perder la propia vida (cuántos casos de cubanos, dominicanos o haitianos muertos *de agua* en el mar, o mexicanos de sed en el desierto), lo cierto es que seguirán cruzando las fronteras,¹⁰² y si nada

⁹⁸ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Tercer Informe del Progreso de la Relatoría Especial sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias, 2002, OEA/Ser./L/V/II. 114.

⁹⁹ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados citado por Canguado Trindade, “La justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales en el plano internacional”, *Lecciones y Ensayos*, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, núm. 98, 1997, pp. 53-103, especialmente p. 73.

¹⁰⁰ Braud, *op. cit.*, nota 64, p. 14.

¹⁰¹ Véase Braud, “En las fronteras. Migración y derechos humanos en el nuevo orden jurídico internacional”, en varios autores, *Migración y derechos humanos*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos del Estado de México, 2005, pp. 9-40, www.codhem.org.mx.

¹⁰² “Según confesiones de un funcionario migratorio, el 80% de los pasajeros de todos los aviones que llegan de México a Tijuana, en dos horas ya han emigrado “al

revierte sus causas pronto serán más: desniveles de población y riqueza causan corrientes migratorias masivas, “imparables con leyes y guardias fronterizas ya que obedecen a una ley casi física de vasos comunicantes”;¹⁰³ ii) existe una discriminación institucionalizada por parte de los países *globalizantes* hacia los migrantes (provenientes de los países *globalizados*) que recrudece en proporción directamente proporcional al flujo de personas y al detrimento de su calidad de vida, ya sea bajo el pretexto de moda (“combatir el terrorismo”) o reflotando siempre vigentes argumentos (“aumento del desempleo”, “ocupación de las camas en los hospitales”, “extranjerización del delito”). Ser *nacional del Sur* es un estigma.

Este panorama determina que se condicione el goce de derechos —humanos, universales, todos los derechos básicos— a una circunstancia determinada por el ordenamiento jurídico interno de cada Estado, orden que se estableció como enfáticamente indiferente, según la misma ratio de los derechos humanos: la condición migratoria (legal o ilegal); que terminen constituyendo el chivo expiatorio de los problemas nacionales (trabajo, salud, delincuencia) e internacionales (seguridad, terrorismo). Estos factores, junto con el desdibujamiento de las fronteras estatales, tal como fueron diseñadas durante la conformación de los Estados nacionales, dieron lugar a una especial composición de lo que se denomina “imaginario migratorio”. La dicotomía extranjero/ciudadano se asienta, entonces, sobre dos supuestos: i) la construcción del Estado nacional (hoy en crisis) y ii) la homogeneidad social derivada de la coyuntural presencia del extranjero en la composición social (hoy masiva). Esto influye tanto en la construcción de la identidad nacional como la misma dilución de ciertos lazos para facilitar la migración.¹⁰⁴

Tratándose las identidades de algo construido, la selección de elementos hoy se organiza en oposición a nuestro oscuro objeto de temor: el migrante, en particular el ilegal. Este temor —compuesto por el conjunto de inseguridades laborales, económicas, de salud y educa-

otro lado”. De éstos, solo un 30% es capturado y devuelto... hasta el próximo intento”. Citado por Tacetti, Victorio, *Constelación Sur. América Latina frente a la globalización*, Buenos Aires, FCE, 1997, p. 117.

¹⁰³ Valls, Ramón, *op. cit.*, nota 18, p. 145.

¹⁰⁴ Véase la obra de Mezzadra y su reivindicación de la subjetividad del migrante.

ción, temores que en definitiva nos quitan la posibilidad de elegir— “constituyen una buena base para la generación del perjuicio discriminador antimigratorio en amplios sectores sociales afectados por estos procesos”.¹⁰⁵ El circuito en torno al fenómeno migratorio puede esbozarse como sigue: la restricción en las políticas migratorias frente a un flujo imparable genera ilegalidad; ésta, la indocumentación, y consecuentemente, inseguridad y miedo. El migrante ilegal vive así, en permanente infracción a un delito que no cometió: un importante problema proviene, en efecto, de tratar como delincuente al infractor de las leyes administrativas de migración. En este circuito de miedos (los de la sociedad de destino, los del *extraño*, a ser tocado, diría Cagnetti) el migrante se convierte en el chivo expiatorio de los males de la sociedad que lo recibe.¹⁰⁶

En este contexto, vuelve a cobrar importancia la posesión de derechos de ciudadanía: ciudadanos, no ciudadanos y *metecos*, graduados según la economía de mercado. La ciudadanía (“ciudadanía” más “trabajo”) vuelve a ser una condición de pertenencia y el mensaje de alarma sobre los inmigrantes resulta funcional al conflicto del cuarto mundo; “rompe la homogeneidad, no ya cultural o racial, sino aquella por la cual todos los nacionales puedan gozar de un mínimo e condiciones materiales: puesto de trabajo estable, prestaciones sanitarias, educación, asistencia, etcétera”.¹⁰⁷ Luego, la distinción entre quienes tienen la condición jurídico-política de ciudadanos y quienes no disfrutan de ella engendra una diferenciación cargada de consecuencias prácticas en los planos político, social, económico e ideológico.¹⁰⁸

¹⁰⁵ Mármora, Lelio, “Migraciones: perjuicio y antiperjuicio”, *Índice, Revista de Ciencias Sociales, Discriminación: en Torno de Unos y los Otros*, Buenos Aires, DAIA, año 34, núm. 20, 2001, pp. 9-26, especialmente p. 9.

¹⁰⁶ Además, el extranjero es hoy el enemigo terrorista. Pese a que algunas investigaciones, luego de ciertos atentados (Londres 2005, sin ir más lejos), demostraron que fueron cometidos por nacionales, la mancha del perjuicio se extiende y se endurecen las políticas de migración en orden a “garantizar la seguridad nacional”. Este es uno de los exponentes de la política del terror del brazo del derecho.

¹⁰⁷ De Lucas, Javier, “Inmigración, ciudad, derechos: el paradigma de la exclusión”, en Rodríguez, Ma. Eugenia y Tornos, Andrés (eds.), *Derechos culturales y derechos humanos de los migrantes*, Madrid, Universidad Pontificia de Comillas, 2000, pp. 14-35, especialmente p. 18.

¹⁰⁸ Álvarez Dorronsoro, Ignacio, *Diversidad cultural y conflicto nacional*, Madrid, Talasa, 1993, p. 25. Como claramente lo reconoce Mármora, este perjuicio, hoy más que

III. RESULTANTES. EL DESORDEN ESTRATÉGICO

1. Esta desconfiguración, en cualesquiera de las formas presentadas, se ubicó bastante lejos de un replanteamiento de la relación Estado-frontera-individuo. De todas las concepciones implicadas en el modelo (capitalismo, democracia y representativa, soberanía, seguridad, además de nacionalidad, extranjería y ciudadanía) las únicas carentes de redefinición son precisamente estas tres últimas o lo que es peor, han sido reducidas a los niveles más primitivos y viscerales: nacionalismo crudo, guerras étnicas, extranjeros terroristas, la migración como una cuestión de seguridad, son todos factores que exponen palmariamente no sólo un mundo en estado crítico (el nacionalismo como causa y factor de las más grandes carnicerías humanas) sino que dejan al desnudo la ficción de la nación como núcleo del Estado; desintegrado éste e incapaz de hacer frente a una mínima satisfacción básica de demandas, deja su estructura al descubierto para ser arrasada por la fuerza de las contradicciones otrora contenida en la represa “nacional”.

En este marco, el (intento de) control de los individuos trashumantes, la “disciplina sobre sus cuerpos”, es prácticamente la última carta que queda del Estado soberano, igual y primordial sujeto del derecho y las relaciones internacionales tal como fueron plasmadas en la Carta de las Naciones Unidas; en tanto última, descarga toda su artillería en ella. Y decimos “intento” de control porque i) pese a todas las fortificaciones, muros, declaraciones y políticas, estos movimientos de personas no favorecidas en la estructuración Norte-Sur o parte del subconjunto que los bolsones de pobreza forman en los países desarrollados son forzados, ii) se gestiona con herramientas típicas de una concepción Estado-nación que ya no existe, en particular en lo que hace al control del territorio y sus fronteras, iii) en definitiva, se gestionan mediante políticas instrumentales: estos me sirven, entran; estos no. Como señala Antonio del Cabo, se trata a las personas como

nunca, es más un perjuicio contra el pobre que contra el extranjero; entre más asciende el pobre en la escala social, más “blanquito” parece: es una ley en todos lados; Mármora, Lelio, “Los inmigrantes de los países vecinos”, en Klich, Ignacio y Rappoport, Mario (comps.), *Discriminación y racismo en América Latina*, Buenos Aires, Nuevo Hacer, 1997, pp. 33-36, especialmente p. 35.

mercancía (el elemento “trabajo” en los factores de producción), pero se le niega la movilidad de que gozan los otros.¹⁰⁹

Que esto siempre haya sido así, o que migraciones “ha habido siempre”, con lo cual sólo restaría reconocer tal carácter y asumir la situación, es inexacto, ingenuo y hasta peligroso. Inexacto porque aunque migraciones ha habido siempre, desde que el hombre es *homo erectus* y así se pobló el planeta, un día eligió ser sedentario, o bien seguir viajando, en uso de su “derecho a quedarse”. ¿Alcanza con decir “siempre hubo migración, lo que cambian son las causas, o los efectos? Las variaciones son tales que es necesario registrar un fenómeno nuevo; no basta con partir de la misma base y dar nota de los cambios; de allí el uso del término migración: si bien es un sustantivo infinito y comprensivo de “in” como de “e”, permite relacionarlo con los movimientos de las aves, de las células y otros que carecen de animación voluntaria.

Las migraciones han cambiado en número, sí, pero también en causas y en efectos; de allí que los programas para trabajadores polacos de 1950 no puedan compararse siquiera a las iniciativas para regular el flujo de migrantes en función de la economía en el Estado que reside. Ingenua, porque dicha afirmación lleva a la indiferencia que provoca el paisaje conocido (“¡ah!, más recién llegados”, “por qué simplemente no los aceptamos”, “porque ahora son muchos”: lo que asume que es todo igual y el problema es la cantidad) y peligrosa por lo mismo: si “siempre ha ocurrido” y todo “ha fallado”, hay que tomar medidas drásticas; la vía no será la mera “rendición” del Estado ante la evidencia, sino justamente el proceso inverso al que estamos asistiendo, principalmente desde el golpe de Estado, al estado de los asuntos internacionales, acaecido el 11 de septiembre de 2001.

¿Qué cambió? En primer lugar, la seguridad, esta vez preventiva, vuelve a desplazar al mercado como tema de agenda internacional, el cual había sido posicionado por los Estados Unidos durante la post Guerra Fría, y ante la comprobación que su poderío militar no alcanzaría, así como la presencia de serios competidores. El feroz desa-

¹⁰⁹ Cabo, Antonio del, conferencia “Migración y derechos fundamentales”, seminario Migración y Derechos Fundamentales, México, 11-13 de septiembre de 2007.

rollo del capitalismo (y la democracia como libertad de elección, por caso), consecuente con el nuevo eje temático, se vio, pronto, rebasado por las potencias asiáticas emergentes, lo cual determinaría un nuevo golpe de timón gracias a la gran oportunidad que se abría frente a los acontecimientos del 11 de septiembre, que permitieron rescatar la seguridad (ahora asociada a la guerra preventiva, al terrorismo) para el tope de la agenda. Para colmo, el hecho de que los atentados estuvieran a cargo de nacionales árabes (lo cual podría incluso ser tomado como totalmente circunstancial, más aún en una ciudad tan cosmopolita como Nueva York) perfiló la noción de enemigo (afganos, iraquíes y demás “fundamentalistas islámicos”), que pronto fue extendida a todos los extranjeros¹¹⁰ y en todos lados: Jean Charles de Menezes, un brasileño residente legal, se apresuraba un fatídico día de julio de 2005 para no perder el metro en Londres cuando fue muerto por Scotland Yard debido a su “actitud y atuendo sospechosos”; además de la *Real ID Act* estadounidense de 2005 —que dispuso, entre otras cosas, la construcción del muro con la frontera mexicana—;¹¹¹ incluso los países europeos endurecieron sus políticas migratorias (Dinamarca y Austria en 2002, por caso).

Esto ha ido de la mano de un segundo factor: la desintegración de las identidades aglutinadas bajo el Estado nación, supuestamente a fuerza de la “homogeneidad cultural” existente (la cual, creo, no significa mucho más que la comprobación de que en todos lados se consume lo mismo) ha llevado a los extremos los reconocimientos de identidad: hacia lo local y sus unidades políticas básicas (municipios, por ejemplo) pero también hacia formas de violencia más primitivas basadas en etnicismos y nacionalismos varios; hacia lo supraestatal, a través de la construcción de, por ejemplo, la pretendida “ciudadanía europea”, que no implica más allá de un pasaporte de “la Comunidad Europea”; las ciudadanías, sabemos, siguen siendo italianas, españolas, francesas.

¹¹⁰ Según el “9/11 Report”, las fallas en el control migratorio se identificaron como una de las causas principales de los ataques terroristas.

¹¹¹ Para un análisis detallado de los impactos de esta ley en la población latina, véase García, Arianna, “The Real ID Act and the Negative Impacts on Latino Immigrants”, 9 *Scholar* 275, invierno de 2007.

Este proceso de múltiples afluentes tiene un impacto muy preciso que cada tanto preocupa a todos: el recrudecimiento de los nacionalismos.¹¹² Ya decíamos que, como contrapartida ante tal percepción de amenaza, las identidades explotaron (fenómeno de “saturación social”) y la identidad personal se fragmenta en una multiplicidad de identidades contextuales,¹¹³ antes no tan marcadas, que se repliegan sobre sí mismas, como una realización a gran escala de la teoría de la diferenciación en la dinámica de grupos. Explicábamos que el nacimiento de un nuevo grupo terrorista (Hamas por Palestina, Hezbollah en el Líbano, sólo, por ejemplos) era la resultante de cada nueva ofensiva bélica por parte del Estado de Israel, al grado de que los observadores internacionales se preguntan, decíamos, qué nuevo movimiento surgirá luego del último de sus ataques.

En tercer lugar, deberíamos dar cuenta de la afectación que sufre la noción de “ciudadanía”. Enclavada dentro de la nacionalidad —concepto folclórico en la disciplina, si los hay, construido ex profeso para “superar” las diferencias marcadas por la lengua, las costumbres, la étnica, la religión, todas las cuales hoy quedan al desnudo frente a la desintegración de “lo nacional”—, buscó limitar aquello de la soberanía del pueblo, asociándola al ejercicio de los derechos políticos.

El Estado, decíamos, convertido en el ámbito dónde luchar por la *libertad* y el reconocimiento de los derechos necesarios a ello (civiles y políticos, incluido el derecho a la propiedad) determinó también una particular configuración de lo que fue el *ciudadano*, pues los participantes en la toma de decisiones fueron los que detentaban un cierto estatus. En el complejo de corrientes que terminaron en la conformación del Estado y sus conceptos-satélite (nacionalidad, ciudadanía; democracia y Estado de derecho), la soberanía del pueblo quedó relegada a formulaciones poéticas de la democracia, la nación para la formación del Estado y la ciudadanía para la participación en la *res pública*.

Esta configuración nos encuentra, en el marco de esta crisis de las estructuras para entender el mundo, discutiendo i) si la democracia

¹¹² Véase el Informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *op. cit.*, nota 5.

¹¹³ Ardévol y Vayreda, *op. cit.*, nota 13.

puede ser social, y cual es la impronta de tal concepción para el Estado (¿Estado de bienestar?); ii) si los derechos humanos (tradicionalmente sólo civiles y políticos) pueden ser también aquellas iniciales *conditional opportunities* económicas, sociales y culturales; iii) cómo alumbramos nuevos canales de participación cuando las decisiones se toman fuera del proceso político, iv) si en realidad la globalización plantea justamente una salida de lo político del marco del Estado nacional y “del sistema de roles al uso de eso que se ha dado en llamar el quehacer ‘politico’ y ‘no político’”.¹¹⁴

2. Un careo entre la ciudadanía y sus herramientas estructurantes arroja:

a) Ciudadanía y globalización. Los efectos de esta última han llevado a que se hable de un constitucionalismo mundial o ciudadanía universal,¹¹⁵ dada justamente por la protección que brinda el derecho internacional de los derechos humanos. Sin embargo, los impactos pueden registrarse en muchos otros sentidos y niveles. Desde el punto de vista de la evaporación de las fronteras y los movimientos migratorios (¿efectos de la globalización o parte de su mismo núcleo lógico?), la globalización nubla (atomiza como disparo, hace explotar) la definición de lo que es un ciudadano. Desde la pauperización social que la economía de la globalización produce (entrada y salida de capitales, crisis humanas, inseguridad, inestabilidad, muchos etcétera), el concepto de ciudadanía como portación de derechos políticos, dijimos, es insuficiente, máxime i) cuando las decisiones se toman fuera del proceso político; ii) cuando la población sobre la cual se gobierna no son sólo esos ciudadanos en sentido legal; iii) que aún con toda la legalidad de ser ciudadano, de todas maneras se está excluido también de la política.

b) Ciudadanía y Estado. Es un punto común hoy reconocer que los límites de las ciudades, los Estados y aún las naciones, ya no demarcan más esferas espaciales de interdependencia económica (o que los nuevos límites son los límites del mercado), contexto en el cual el Estado ha dejado de ser un actor unitario, y las fronteras, impermea-

¹¹⁴ Beck, *op. cit.*, nota 7, p. 15.

¹¹⁵ Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Madrid, Trotta, 2001; véase Moreno Cruz, Rodolfo, “El modelo garantista de Luigi Ferrajoli”, *E-Journal UNAM*, <http://www.ejournal.unam.mx/bmd/bolmex120/BMD000012006.pdf>.

bles. Entonces: i) ¿cómo seguirá funcionando un concepto pensado en momentos en que el Estado era el único sujeto, cuando resulta que hoy es uno más y todavía buscando su propia definición en las arenas de la política?; ii) ¿cuándo se ha alterado la noción de “territorio” donde ejercía la prerrogativa soberana de regular el movimiento de las personas no nacionales? (ya que la extranjería era la norma, el grueso de la humanidad). Pero además, esta falta de delimitación repercute hondamente en la construcción de la identidad nacional y en la noción tradicional de ciudadanía que, por encontrarse vinculada a los límites del Estado hacia el interior de su estructura, se ve afectada por “límites que hoy se tornan quebradizos y cuestionados”,¹¹⁶ especialmente ante la corriente masiva de migrantes, identificados como *Ellos* que, excluidos y luego expulsados de la ecuación económica, migran buscando mejores oportunidades de vida o simplemente oportunidades. Y esta afirmación es capicúa: el contexto de desintegración de las identidades colectivas, dadas en un creciente contexto de desempleo y pauperización, favorecen las migraciones.

En este marco, ¿qué intereses tutela el Estado desmantelado? Es paradójico que al mismo tiempo que se reconoce el agotamiento de los canales políticos para canalizar las demandas, sea por crisis de la democracia, su representatividad o su legitimidad, se reclame el reconocimiento de una ciudadanía migrante para permitir la participación de éstos en alguna gama del espectro político (según ha sostenido consistentemente el profesor De Lucas en diversas oportunidades, por ejemplo); sí, tan sólo es uno de los niveles necesarios, reconoce el mismo autor, pero lo cierto es que entre los dilemas que enfrentan los protagonistas de las migraciones de esta nueva era, sea en Latinoamérica como en Europa, el no gozar de derechos políticos se encuentra bastante bajo en la escala de necesidades. Carecen de ellos, sí, pero prometen una mediatez lo bastante lejana como para ser desplazada por el mismo día a día que los llevó a no medir riesgos al momento de embarcarse, embalsarse o aventurarse al desierto; estribar sus necesidades en la necesidad del reconocimiento de una ciudadanía es, ciertamente, jugar con las mismas reglas, pero empieza los

¹¹⁶ Caballero Ochoa, José Luis, *La igualdad en ciernes. La prohibición de discriminar en cartas fundamentales europeas*, México, Porrúa, 2004, p. 12.

derechos en el mismo orden y lugar en que no les han servido: primero civiles y políticos, después económicos y sociales. No habiendo logrado su efectiva integración en un marco en el cual gozaban de nacionalidad y ciudadanía legales (*ciudadanos no integrados*)¹¹⁷ es difícil imaginar que logren ambas en el Estado “de acogida” (no ciudadanos no integrados).

c) Ciudadanía y proyecto liberal. La doctrina que se pusiera a la cabeza de la parcelación, el liberalismo, devino claramente en la ideología que sustentaría tanto la noción de nacionalidad como, especialmente, de ciudadanía: ciudadanía como titularidad de derechos de libertad, lo cual en aquel momento histórico eran derechos políticos. La participación en la cosa pública como modo de realización de la libertad y con ello, del propio proyecto de vida. A la vista de las promesas incumplidas de la democracia liberal (la sola igualdad garantizada por el ejercicio de igual libertad por cada uno garantizaría la equidad) y su diagnosticado agotamiento en pos de recomponerla como democracia social (y de allí los conceptos de Estado social, Estado social democrático, etcétera), la ampliación de la ciudadanía tal como se entendía a favor de una ciudadanía que sea también social es una decantación que se impone. ¿Los derechos que la componen? No ya simplemente de libertad, sino esencialmente económicos y sociales. ¿La política como vía de realización, efectivización? No, se perfila la Justicia como el canal principal. Sin embargo, dentro de esta construcción de buenas intenciones, el liberalismo marca siglo XXI ha estrechado más aún la “ciudadanía”: dificultando los accesos a su antesala (la nacionalidad) así como exponiendo la futilidad de contar con derechos políticos.

d) Ciudadanía y soberanía. La ciudadanía como portación de un derecho a la protección del Estado sufrió una primera modificación con el nacimiento del derecho internacional de los derechos humanos, el cual vino a “desconocer”, a favor de la persona sin consideración de fronteras, la relación hasta ese momento excluyente entre los ciudadanos de un Estado, y el mismo, basada claramente en el ejercicio de la soberanía puertas adentro, la cual implicaba que nadie po-

¹¹⁷ Hammar, citado por De Lucas, Javier, “Las globalizaciones y los derechos”, *Enrahonar: Quaderns de Filosofia*, Universitat Autònoma de Barcelona, núm. 40-41, 2008, pp. 55-66, <http://www.raco.cat/index.php/Enrahonar/article/viewFile/85365/110362>.

día inmiscuirse en los asuntos de jurisdicción interna. A este nivel, entonces, los derechos humanos vinieron a ser una reivindicación, una especie jurídica del derecho moral a la rebelión, contra el propio Estado; en su momento, incluso, hubo difíciles momentos de discusión sobre el “menoscabo a la soberanía” que producía esta posibilidad de reclamación de lo que era “política doméstica”. Luego de esta ruptura del lazo entre el poderío de un Estado respecto a sus habitantes, el desdibujamiento apuntado de este elemento del Estado (o redefinición, no desconocemos el empoderamiento que pudieran traer los procesos de integración: ciudadanía comunitaria) lleva a que debamos replantearnos la relación entre la atribución estatal y la ciudadanía.

e) Ciudadanos del mundo y derechos humanos. Cuando en 1945 las Naciones Unidas sientan la primera piedra de lo que hoy es el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH), que tiene como eje a la persona humana en cuanto tal y no por ser nacional de un determinado Estado (y esto se aclara enfáticamente), se inaugura una visión del individuo que traspasa las cortinas estaduales, inaugurando un orden legal supra estatal al cual podría recurrir incluso contra las actuaciones del Estado bajo cuya jurisdicción se hallase la persona presuntamente lesionada. La noción de nacionalidad para el DIDH se vuelve enfáticamente indiferente para el goce de los derechos, ya sea desde la misma *ratio* del sistema, como específicamente desde la prohibición de establecer distinciones discriminatorias en base a la nacionalidad, aunque con contradicciones.¹¹⁸ Sin embargo, los extranjeros son institucionalmente excluidos del reparto de bienes; al verse tal exclusión sustentada por un imaginario migratorio funcional, no se requieren mayores especificaciones para que tal exclusión aparezca justificada. La realidad nos muestra que la nacionalidad, de he-

¹¹⁸ “En la configuración de este nuevo concepto de ciudadano, los derechos humanos juegan un papel que puede parecer paradójico a primera vista. Por un lado refuerzan las demandas de más derechos y más beneficios socio-económicos para los inmigrantes, pero al hacerlo parecieran dar a entender que la ciudadanía es únicamente un soporte de derechos y beneficios. Por este motivo, un nuevo concepto de ciudadanía debe integrar también la solidaridad, como responsabilidad cívica por el bien común. Derechos humanos y solidaridad pueden entonces dar una identidad renovada a las naciones que, con razón o sin ella, se preocupan por el rostro cada vez más multicultural de sus sociedades”, Ponce, *op. cit.*, nota 79.

cho, representa un parámetro de distinción *consensuado* y así, se vuelve cierta la afirmación de que las exclusiones internas del mundo antiguo se ven reproducidas en la actualidad:¹¹⁹ los parias, los sin derecho, o los ciudadanos del cuarto mundo.

3. Frente a los cada vez más funestos informes sobre desarrollo humano (por caso, la pobreza latinoamericana no sólo no ha descendido sino que se ha incrementado,¹²⁰ aumentando la brecha social entre el 10% más rico, con el 48% del PIB y el 10% más pobre, con el 1,6%), las migraciones aumentan aunque también lo hagan los riesgos, ya que la reacción de los Estados para, presuntamente, mantener sus altos niveles de vida (lo que no hace más que acrecentar el atractivo de los mismos) se basa en dos estrategias concatenadas: construir al otro migrante como una fuente de peligro (sea para la seguridad entendida como no delincuencia, como laboral, social y de salud) para lograr comodines de libre albedrío en la implementación de políticas deshumanizadas y deshumanizantes o, en el mejor de los casos, apenas provistas de derechos o fuertemente endurecidas (y el resto del malestar queda a cargo de la sociedad).

Estos componentes (la figura del migrante como factor de inestabilidad laboral y social) deberían integrar una lista de mitos recurrentes en torno a la migración, que se completa con otros ítem y razones:

Las estadísticas no muestran que los migrantes encabecen la lista de delincuentes: uno, porque la ilegalidad administrativa que en su mayoría portan, los lleva a convertirse en invisibles; dos, porque la comisión de un delito conlleva, en la mayoría de los casos, la expulsión, incluso a un tercer país; tres, porque en definitiva la cadena causal debe ser construida a la inversa, en el sentido de que es el mismo prejuicio hacia ellos los que los vuelve clientes del derecho penal por mera portación de otra nacionalidad.

¹¹⁹ Walzer, Michael, *op. cit.*, nota 58, citado por De Lucas, “Inmigración, ciudad, derechos...”, *cit.*, nota 107, pp. 14-35, especialmente p. 17.

¹²⁰ CEPAL, “Panorama social de América Latina, 1996-2005”, citado por Kliksberg, B., conferencia “Hacia dónde va América Latina. La agenda pendiente”, Buenos Aires, 29 de agosto de 2007.

Los migrantes se mueven hacia países con altos o al menos mejores índices de bienestar, atraídos precisamente por la demanda de mano de obra, usualmente no calificada. Es asintomático cómo las diatribas se dirigen hacia los llegados para ocupar los puestos de trabajo más degradantes o triple D (*demanding, dangerous, dirties*) y que los nacionales difícilmente aceptarían mientras que se bienveniere a profesionales y técnicos de distintas disciplinas como tales.

La migración no es un problema en sí: el problema viene de pretender encajar una esfera en una ranura o lo que es igual, “el problema que nos plantea la inmigración no es cómo insertar en nuestro orden de las cosas a quienes vienen a nosotros... sino que los flujos migratorios nos hacen comprender que es precisamente ese orden el que tiene que cambiar”.¹²¹ De allí, decíamos, los fracasos en las políticas migratorias que intentan controlar sus fronteras dentro de una lógica nacio-territorial.¹²²

Frente y pese a ello, se plantea la ciudadanía como solución, bien que una ciudadanía pensada a nivel planetario, *mundial* o cosmopolita. Decíamos antes que el intento de una construcción incluyente para los migrantes que se denominara “ciudadanía” no era casual sino que buscaba jugar con las mismas reglas. O por lo menos intentarlo: creo que no pasa de un intento de estirar un concepto conocido (del periodo “pre-crisis”) para aprehender una realidad desafiante que fluye.

¿El mundo está desordenado y el Estado *pierde terreno*? No precisamente; se trata de un desorden selectivo, exagerado donde más con-

¹²¹ De Lucas, Javier, “La inmigración como *res política*”, *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, núm. 10, 2004, p. 19, <http://www.uv.es/CEFD/10/delucas.pdf>.

¹²² Cornelius (Cornelius, Wayne, “Controlling ‘Unwanted’ Immigration: Lessons from the United States, 1993-2004”, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 31, 1o. de julio de 2005) y Castles dan un panorama, para Estados Unidos y para el diseño general de las políticas migratorias respectivamente, sobre las causas de los fracasos de dichas políticas, ubicándolas en ciertos *misunderstandings* (“migration mainly determined by market forces”, “state migration control efforts still follow[ing] a national logic, while many of the forces driving migration follow a transnational logic”; Castles, Stephen, “The Factors that Make and Unmake Migration Policies”, *International Migration Review*, vol. 38, octubre de 2004).

viene (sobre todo en el Medio Oriente antes de la llegada de los Estados Unidos) pero puntilosamente clasificado en otros niveles. Los Estados que todavía pueden jugar en el tablero mundial aprovechan la marejada para reforzar sus poderes penales sobre el individuo, un unilateralismo militar que no mide consecuencias —donde ahora sumamos a la Colombia de Uribe y su incursión en territorio ecuatoriano— y e invertir el camino recorrido por el poder soberano que estaba en el pueblo para depositarlo en el gobernante rey.