

# *La ciudadanía cosmopolita como concepto político*

JAVIER PEÑA ECHEVERRÍA  
*Universidad de Valladolid*

## CIUDADANÍA COSMOPOLITA: UN CONCEPTO EN CUESTIÓN

El propósito de este trabajo es presentar algunas consideraciones sobre la pertinencia y justificación de la apelación a la noción de ciudadanía cosmopolita, entendiéndola como concepto político.

Puesto que el concepto de ciudadanía es originariamente y en sentido estricto político, se diría a primera vista que es innecesario debatir si lo es el de ciudadanía cosmopolita. Sin embargo, el interrogante resulta obligado en este caso, ya que el término “ciudadano del mundo” ha sido empleado las más de las veces, desde que lo usara por primera vez el cínico Diógenes de Sínope, metafóricamente. Designa usualmente la actitud de un sujeto que proclama su distancia respecto a cualquier sociedad política y su vinculación a la comunidad ideal de la humanidad, y no una afiliación propiamente política. O bien, en el caso del cosmopolitismo moral, la conciencia del vínculo moral con cualquier miembro de la comunidad universal de la humanidad. Pero lo que se pone en tela de juicio es que la llamada ciudadanía cosmopolita pueda ser considerada propiamente ciudadanía, conforme al sentido en que el término es entendido ordinariamente en la teoría política y jurídica.

No parece dudosa la utilidad de la noción incluso si es entendida como mera metáfora, en la medida en que pueda servir como referencia moral<sup>1</sup>, como una idea regulativa<sup>2</sup> que nos permita considerar desde otra perspectiva la política, con una “mirada cosmopolita”<sup>3</sup>. Pero lo que está en entredicho es la licitud y la utilidad de referirse a una ciudadanía cosmopolita en términos propiamente políticos.

1 J. Rubio Carracedo, *Teoría crítica de la ciudadanía democrática*. Madrid: Trotta, 2007, 101.

2 A. Cortina, *Ciudadanos del mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía*. Madrid: Alianza, 1997.

3 U. Beck, *La mirada cosmopolita o la guerra es la paz*. Barcelona: Paidós, 2005.

En las dos últimas décadas, desde que la caída simbólica del Muro de Berlín en 1989 reavivó muchas esperanzas en la posibilidad de un nuevo orden mundial, el cosmopolitismo ha sido objeto de atención preferente por parte de numerosos filósofos y teóricos de la política, y no han faltado propuestas de un cosmopolitismo político. Sin embargo hoy, en un momento de aparente retorno a un universo político multipolar, de renovación de las consideraciones geoestratégicas y de estancamiento de proyectos de integración como el de la Unión Europea, puede parecer a muchos intempestiva la apelación a una ciudadanía cosmopolita, por juzgar que se trata de un proyecto irrealizable a corto y medio plazo, y tal vez ni siquiera deseable. Cabría pensar que es más sensato adoptar la perspectiva pesimista del realismo político, que cuenta con la ventaja de no hacerse ilusiones respecto a la posibilidad de reformar las disposiciones y actitudes de los agentes políticos, y por tanto de no decepcionarse.

Quien sostenga con todo que tiene sentido usar el concepto de ciudadanía cosmopolita en el marco de la teoría y la práctica política contemporánea, tendrá que mostrar que una ciudadanía cosmopolita puede reunir los rasgos característicos de la ciudadanía real. Sin pretender aquí establecer un conjunto necesario y suficiente de condiciones, podemos afirmar que la ciudadanía, al menos tal como la hemos conocido desde las revoluciones del siglo XVIII, se refiere a un *demos* o conjunto de miembros de una sociedad asentada en un territorio delimitado, a) identificados por ciertos vínculos compartidos de pertenencia (etnia y/o cultura, historia); b) que están sujetos a un orden jurídico compartido dentro del cual dichos individuos son titulares, en pie de igualdad, de un conjunto de derechos y deberes; c) que participan de algún modo del gobierno de esa sociedad, al menos en cuanto tienen capacidad de intervenir en la formación de la voluntad colectiva, y control respecto a la toma de decisiones y la actividad de sus representantes, sujetos a su vez a la obligación de rendir cuentas ante los ciudadanos.

Es preciso tener en cuenta, por otra parte, que quienes afirman la posibilidad o necesidad de una ciudadanía cosmopolita la entienden a menudo como una ciudadanía complementaria, que no sustituiría, sino que se superpondría, a otros niveles de ciudadanía, comenzando desde el local<sup>4</sup>. Quizá no fuera necesario optar entre ciudadanía estatal y ciudadanía mundial: tal vez sería concebible y aun viable la ciudadanía cosmopolita sin poseer por sí sola alguno de los rasgos mencionados, siempre y cuando no esté desconectada de su dimensión política. Y en todo caso, no parece razonable pedir que la ciudadanía

4 Así, por ejemplo, Daniele Archibugi concibe la democracia cosmopolita, que proporcionaría soporte institucional a una ciudadanía mundial, como democracia dentro, entre y más allá de los estados: "Cosmopolitan Democracy and Its Critics: A Review", *European Journal of International Relations*, 10, 2004, 438.

cosmopolita se ajuste punto por punto a los rasgos típicos de una ciudadanía particular. Al fin y al cabo, si hemos de definir la ciudadanía según el modelo de la ciudadanía estatal (limitada territorialmente, homogénea, excluyente), la ciudadanía cosmopolita no puede, por definición, ajustarse a él.

Un examen del concepto de ciudadanía cosmopolita debe atender tanto a su dimensión *empírica* como a la *normativa*. Por una parte, hay que considerar si es factible, y en tal caso en qué condiciones. La noción de ciudadanía cosmopolita ha de ser realista para ser de utilidad en el debate teórico-político. Debe ajustarse a las condiciones históricas y sociales en las que se propone; y además, ha de poder satisfacer efectivamente ciertos requisitos y condiciones, tanto psicológicas como políticas, sin las cuales no podría desarrollarse, o al menos tendría escasa sustancia y utilidad. La cuestión es si la ciudadanía cosmopolita puede ser viable y eficaz en las circunstancias del mundo actual, a la luz de nuestros conocimientos y experiencia histórica sobre las sociedades políticas pasadas y presentes<sup>5</sup>.

A su vez, y desde un punto de vista normativo, cabe preguntarse si una hipotética ciudadanía cosmopolita sería congruente y adecuada con el autogobierno democrático y el desarrollo efectivo de la solidaridad, la justicia y los derechos fundamentales de los seres humanos. Mientras algunos teóricos sostienen que sólo la apertura de la ciudadanía en una dirección cosmopolita puede ponerla de acuerdo con el universalismo moral y la consideración de todos los seres humanos como sujetos igualmente dignos de respeto y reconocimiento, otros piensan que el talón de Aquiles de la ciudadanía cosmopolita no es tanto la dificultad de su realización empírica, quizá posible a largo plazo, como las consecuencias indeseables para la pervivencia de una ciudadanía democrática que se seguirían de su puesta en práctica, así como su contribución a la legitimación ideológica de los intereses de quienes tienen de hecho el poder político y económico<sup>6</sup>.

Ahora bien, no hay que pasar por alto que un examen crítico de la ciudadanía cosmopolita implica a su vez el de la viabilidad y legitimidad de la ciudadanía en su versión clásica, “westfaliana”; también ella está sometida a la prueba de su ajuste a las condiciones histórico-sociales del mundo a comienzos

5 Algo que muchos niegan. Por ejemplo, David Miller (*Citizenship and National Identity*. Cambridge: Polity Press, 2000, 81) afirma que “la ciudadanía debe, hasta donde podemos razonablemente considerar cara al futuro, estar confinada dentro de las comunidades políticas nacionales. Argumentaré, en otras palabras, que quienes aspiran a crear formas globales o transnacionales de ciudadanía han errado en la comprensión de las condiciones bajo las cuales es posible la ciudadanía genuina. O bien sus pretensiones son simplemente utópicas o aquello a lo que aspiran no es propiamente ciudadanía”.

6 D. Zolo, *Cosmópolis. Perspectiva y riesgos de un gobierno mundial*. Barcelona: Paidós, 2000.

del siglo XXI, y a las exigencias normativas que plantea la conciencia moral y política de nuestro tiempo. Después de todo, podría valer como argumento *a contrario sensu* a favor de la pertinencia de apelar a una ciudadanía cosmopolita la inviabilidad de una concepción de la ciudadanía meramente estatal y unitaria, tanto por razones de hecho –la “desagregación” de la ciudadanía, el declive del sistema internacional de estados– como normativas –su carencia de justificación moral y política–. Entonces, la carga de la prueba correspondería a quienes se oponen a la ciudadanía cosmopolita.

#### LA VIABILIDAD DE UNA CIUDADANÍA COSMOPOLITA

Comenzaré por resumir algunos aspectos del debate sobre la viabilidad de la ciudadanía cosmopolita, atendiendo a las tres dimensiones básicas del concepto de ciudadanía: pertenencia, derechos y participación.

Desde el punto de vista de la *pertenencia*, la crítica del cosmopolitismo se funda en la tesis de que la ciudadanía se asienta en una comunidad humana (un *demos*) delimitada por rasgos étnicos y/o culturales e históricos, que la dotan de una identidad característica; una comunidad con la cual se identifican sus miembros y hacia la que se sienten vinculados afectivamente y comprometidos<sup>7</sup>. La crítica comunitarista sostiene que las comunidades reales tienen rasgos culturales y axiológicos, así como raíces históricas particulares, que determinan una identidad colectiva e incluso son cauce necesario de la identidad individual<sup>8</sup>. En consecuencia, la ciudadanía ha de remitirse al sustrato comunitario que la específica, a falta del cual es sólo un *status* legal sin rasgos específicos que la vinculen a una sociedad en particular. La noción de ciudadanía cosmopolita, en cambio, remite a una cosmópolis abstracta fundada meramente en la coincidencia en la condición humana de sus miembros. A falta de una cultura, una memoria y unas tradiciones propias, una hipotética sociedad cosmopolita carecería de los elementos indispensables para que pudiese dar la cohesión y la solidaridad entre sus ciudadanos; la ciudadanía cosmopolita es una noción vacía.

Y a esto se sumaría la inviabilidad de semejante ciudadanía en el plano psicológico. Los sentimientos de comunidad y solidaridad hacia los compatriotas no pueden ser sustituidos por la adhesión racional a principios abstractos. Desde Hume y Smith hasta Rorty se ha insistido en el alcance forzosamente limitado de las disposiciones psicológicas altruistas y cooperativas de los humanos, y por consiguiente de su compromiso de responsabilidad social y lealtad hacia

7 J. Carens (*Culture, Citizenship and Community*. Nueva York: Oxford University Press, 2000, 166) habla al respecto de una dimensión psicológica de la ciudadanía.

8 M. Walzer, *Moralidad en el ámbito local e internacional*. Madrid: Alianza; W. Kymlicka, *La política vernácula*. Barcelona: Paidós, 2003.

otras personas. La pretensión de extender el sentimiento de pertenencia a una comunidad, el vínculo afectivo, la disposición a la lealtad y el compromiso recíproco a todos los hombres indiscriminadamente entraría también en contradicción con la condición humana común. En último término, la ciudadanía cosmopolita sería imposible por su incapacidad de apoyarse en el patriotismo<sup>9</sup>.

La respuesta a estos argumentos desde un enfoque cosmopolita pasa por un replanteamiento de la cuestión de la identidad colectiva –y en particular, de la identidad cívica–. Desde una perspectiva empírica, se puede sostener que la visión comunitarista de la identidad colectiva no es realista, y la cosmopolita no es imposible.

Para empezar, las sociedades reales contemporáneas se caracterizan por el pluralismo cultural y axiológico, y los factores de identificación colectiva no son únicamente (ni siempre primordialmente) los nacionales. Además, el objeto y alcance de los sentimientos de pertenencia son variables y contruidos. Si es cierto que un *demos* no puede autoconstituirse convencionalmente, lo es también que el marco histórico en que se originó no se mantiene inalterado, sino que experimenta una constante transformación por las migraciones, los procesos de difusión e intercambio cultural y los cambios sociales y políticos. El estado nacional parece aún hoy la forma canónica de asociación política, el lugar propio de la coordinación social y de la ciudadanía, pero no es sino una configuración histórica más del espacio político. De hecho, la formación de los estados modernos supuso en su día un proceso de abstracción política respecto a formas anteriores de organización social y político; sólo a través de un largo y complejo de construcción nacional llegaron a constituirse las “comunidades imaginadas” que hoy nos representamos como espacios naturales de compromiso y afectos compartidos, pese a que su dimensión territorial y demográfica hace imposible un vínculo basado en la proximidad real entre sus miembros.

Pero sobre todo hay que poner en cuestión la necesidad de que la ciudadanía cosmopolita haya de fundarse en rasgos culturales o en una identificación afectiva. Sin duda, estos factores contribuyen a fortalecer los vínculos de pertenencia, el compromiso y la solidaridad ciudadana. Pero lo constitutivo de la ciudadanía como tal es la participación en la creación y mantenimiento de un sistema de derechos y deberes que asigne equitativamente la contribución a las tareas colectivas y la distribución de los beneficios; la lealtad y el compromiso cívico pueden ser reforzados tanto o más por esta vía que a través de elementos simbólicos. En todo caso, una ciudadanía cosmopolita habría de apoyarse más bien en argumentos de justicia y utilidad que en fundamentos afectivos, más apropiados en niveles más reducidos de comunidad. No parece imposible pensar

9 He examinado estos argumentos críticos con algún detalle en J. Peña, *La ciudad sin murallas. Política en clave cosmopolita*. Barcelona: El Viejo Topo, 2010, 193-217.

en un vínculo cosmopolita basado en la interdependencia, los riesgos e intereses compartidos y los beneficios de la solidaridad a escala mundial, que por otra parte puede ser vivida también afectivamente. Esto requerirá tiempo, sin duda alguna; pero el progresivo desarrollo de una conciencia europea, por lento que sea, deja ver cómo se desplaza el ámbito de la lealtad y el patriotismo más allá del estado; y episodios como las catástrofes naturales o los movimientos de una incipiente sociedad civil transnacional (como, por ejemplo, el de los “altermundialistas”) muestran, siquiera de modo incipiente, la existencia de una “conciencia de humanidad”<sup>10</sup>. Por lo demás, y si pensamos en una ciudadanía en varios niveles, el vínculo afectivo no tiene por qué desarrollarse exclusiva o prioritariamente en este. Después de todo, no siempre es deseable la calidez emocional, caldo de cultivo de la solidaridad, pero también del fanatismo.

Por su parte, la objeción “estatista” a la noción de ciudadanía cosmopolita afirma que sólo podemos hablar de ciudadanía en el sentido propio del término en el marco de entidades políticas soberanas, independientes y dotadas de ordenamiento jurídico y control político institucionalizado; es decir, en los estados. Éstos son los centros reales de atribución de pertenencia, creación de normas, asignación de derechos y deberes, desarrollo de políticas sociales y realización de la justicia. Hoy por hoy, las instituciones supranacionales no pasan de ser asociaciones voluntarias que ejercen su actividad a través de los estados, que continúan siendo los agentes políticos en el plano internacional<sup>11</sup>.

Frente a esta objeción, los valedores de una ciudadanía cosmopolita pueden argüir que la transformación del espacio político en las últimas décadas ha dejado obsoleto el orden internacional westfaliano y su distinción entre política interior y exterior, basada en la consideración de los estados como agentes independientes y autosuficientes. La actual globalización ha acentuado e incrementado extraordinariamente la interdependencia entre las sociedades e individuos del planeta, lo que es manifiesto en redes de comunicación e intercambio transnacionales, pero también en acuerdos, documentos e instituciones internacionales y supranacionales que constituyen al menos un embrión de gobernanza global<sup>12</sup>. Por otra parte, se ha hecho notar que las sociedades actuales afrontan problemas de alcance mundial, como los relativos al medio ambiente, la delincuencia, el terrorismo o la salud, que no pueden ser abordados por cada

10 Se puede pensar que los movimientos cívicos globales hablan en nombre de la humanidad sin un mandato suyo; pero su propia existencia despierta la conciencia de la posibilidad de afrontar cuestiones globales por medio de la acción política conjunta (D. Archibugi, “Cosmopolitan Democracy and Its Critics: A Review”, 451).

11 T. Nagel, “The Problem of Global Justice”, *Philosophy & Public Affairs*, 33, 2, 2005, 113-47.

12 N. Fraser, *Escalas de justicia*. Barcelona: Herder, 2008, 166-7: “las esferas públicas no son en la actualidad coextensivas con la pertenencia política”.

estado independientemente del resto, sino que requieren una coordinación a escala planetaria, ya que son transnacionales: todos los humanos formamos parte de una “comunidad de riesgo global”, según el término popularizado por Beck. En esas circunstancias, si algo parece claro es la insuficiencia de los estados para dar cauce y garantía a la expresión de la ciudadanía como estatus de derechos y participación; el Estado no puede actuar ya como último contenedor de la vida económica, social y política<sup>13</sup>. Su capacidad de determinar políticas monetarias, fiscales, sociales o de defensa está condicionada por agentes externos, políticos y económicos.

Ciertamente, los críticos oponen a estas consideraciones basadas en la realidad de una geopolítica cuyos protagonistas siguen siendo los estados, actores de los que depende la capacidad y actuación de las instituciones y acuerdos internacionales. Y parece difícil zanjar desde los hechos la controversia entre estatistas y cosmopolitas, puesto que el alcance y resultado de los procesos de cambio en el espacio social y político actual sólo podrá verse con seguridad una vez que hayan concluido. Pero no parece arriesgado afirmar que ya no es posible comprender la política desde el presupuesto de entidades clausuradas, culturalmente homogéneas y en lo esencial dueñas de sus políticas económicas y sociales. Es necesario considerar lo político desde una perspectiva cosmopolita, como lo exige la transformación del espacio político, y ello obliga a replantear también la forma que ha de tener en el nuevo universo político la ciudadanía. Como observa Delanty<sup>14</sup>, “uno de los rasgos del momento presente es la aparición de nuevos tipos de ciudadanía que van más allá de los derechos y deberes clásicos asociados con el estado nacional, por una parte, y por otra el reconocimiento de creciente de que el estado nacional es incapaz de proporcionar un marco para todos los aspectos de la ciudadanía”.

Fenómenos como los de la estratificación interna de la ciudadanía provocada por las migraciones, la ciudadanía transnacional (Bauböck), la ciudadanía de las comunidades indígenas, muestran la necesidad de reformar la concepción tradicional de una ciudadanía territorial unitaria, haciendo sitio a una ciudadanía “desagregada”<sup>15</sup>, que es a fin de cuentas ya posnacional, aunque no sea todavía cosmopolita. Cuando menos, hace ver cómo la representación habitual de la ciudadanía estatal es ya inservible.

En último término, un enfoque cosmopolita implica, como señala Delanty<sup>16</sup> el cambio de la perspectiva de la *peoplehood* a la *personhood*, de considerar la

13 U. Beck, *Poder y contrapoder en la era global*. Barcelona: Paidós, 2004.

14 G. Delanty, *The Cosmopolitan Imagination. The Renewal of Critical Social Theory*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009, 124.

15 S. Benhabib, *Los derechos de los otros. Extranjeros, residentes y ciudadanos*. Barcelona: Gedisa, 2005.

16 G. Delanty, *The Cosmopolitan Imagination*, 110-2.

identidad del sujeto político por su pertenencia a un pueblo a definirla por su condición de persona participante en la vida social en diversas tareas y niveles (evitando así tanto la consideración comunitarista como la individualista). Éste puede ser el fundamento del reconocimiento de una ciudadanía no vinculada exclusivamente a un territorio, sino como status complementario propio de cada ser humano allí donde se encuentre de forma estable (cuestión aparte es que su realización exija acuerdos e instituciones que hagan efectivo ese estatus).

La ciudadanía implica asimismo la titularidad de *derechos* que determinan su contenido y alcance. Y si lo propio del cosmopolitismo es la consideración de los seres humanos como miembros de la comunidad universal, parece que los derechos del ciudadano cosmopolita habrían de ser los derechos humanos.

Ahora bien, para que los derechos humanos puedan tener la condición de auténticos derechos de carácter jurídico, y no ser meramente principios éticos, han de incorporarse al ordenamiento jurídico de una sociedad política, dotada de una autoridad vinculante con capacidad de ponerlos en vigor y protegerlos; sólo así podrá garantizarse su ejercicio mediante los instrumentos adecuados. De lo contrario, flotarían en el aire. Ello lleva a muchos a concluir que aun desde la perspectiva de los derechos humanos es imprescindible la ciudadanía estatal, en tanto no exista un estado mundial.

Quizá haya sido Arendt quien más vigorosamente ha sostenido esta tesis. En *Los orígenes del totalitarismo* mostraba cómo la invocación de los derechos del hombre fue inútil en el período de entreguerras para las personas que carecían de una comunidad dotada de un gobierno propio que los protegiera y garantizara. Sólo quienes son ciudadanos de un estado soberano tienen realmente derechos, en tanto que tales; la pérdida de la comunidad política arroja al hombre fuera de la humanidad<sup>17</sup>. Sólo la ciudadanía proporciona el fundamental derecho a tener derechos, y sólo la ciudadanía dota de significado y contenido a la condición de humanidad.

De acuerdo con eso, Arendt llega a afirmar que “el derecho a tener derechos o el derecho de cada individuo a pertenecer a la humanidad tendría que ser garantizado por la misma humanidad”<sup>18</sup>. Sin embargo, cree que, aun siendo ya la humanidad un hecho real, su inexistencia como entidad supraestatal, junto con los riesgos de un hipotético gobierno mundial, obliga a concluir que para ser titular efectivo de los derechos humanos es necesario disfrutar de la ciudadanía política de un estado. Israel, el estado de los judíos, sería la prueba fehaciente de este aserto<sup>19</sup>.

17 H. Arendt, *Los orígenes del totalitarismo*. Madrid: Alianza, 2006, 421.

18 H. Arendt, *Los orígenes del totalitarismo*, 422.

19 “Porque no sólo la pérdida de los derechos nacionales entrañó en todos los casos la pérdida de los derechos humanos; la restauración de los derechos humanos, como lo prueba



La lección que cabe extraer de la reflexión de Arendt es que es necesaria una base política para la existencia real de los derechos humanos. Pero de ahí no se sigue forzosamente que cada individuo o cada grupo humano hayan de nacer en un estado, o crearse uno a su medida, para ser sujetos de derechos efectivos, como creía Arendt<sup>20</sup>. Cabe pensar como alternativa en una estructura jurídico-política que reconozca y garantice a cualquier hombre la condición de ciudadano, titular de derechos fundamentales allí donde se halle<sup>21</sup>.

Muchos, además de Arendt, interpretan que esto exigiría un estado y un gobierno mundial, posibilidad que rechazan con argumentos que remiten al propio Kant<sup>22</sup>. Implicaría, se dice, una tiranía sin contrapeso, un poder homogeneizador y destructor de la diversidad cultural. “El establecimiento de un estado mundial soberano, lejos de ser el requisito previo para la ciudadanía mundial, sería el fin de la ciudadanía” –sentencia Arendt<sup>23</sup>. El estado mundial no es viable y, de serlo, es indeseable.

Pero hay que insistir que la alternativa no se reduce a la opción entre una ciudadanía estatal clausurada y un estado mundial. Es posible imaginar fórmulas institucionales que hagan compatible la pervivencia del marco jurídico de los estados y sus respectivos sistemas de derechos con el reconocimiento de un marco normativo común y una jurisdicción superior que los estados se comprometerían voluntariamente a respetar y reconocer respecto a toda persona<sup>24</sup>. Es decir, una comunidad jurídica universal que pusiera en práctica un *ius cosmopolitanum*, tal como la había concebido Kant.

Ciertamente, la dificultad estriba en garantizar la aplicación de este ordenamiento jurídico, dependiente de la voluntad de los estados signatarios de tratados y pactos relativos a los derechos humanos, como los ya existentes, incluida la obediencia a las sentencias pronunciadas por tribunales como la Corte Penal Internacional, sin una autoridad política supraestatal. Quizá lo que

el reciente caso de Israel, sólo ha sido lograda hasta ahora a través de la restauración o del establecimiento de los derechos nacionales” (H. Arendt, *Los orígenes del totalitarismo*, 424).

20 Entre otras razones, porque esta no es una posibilidad real en la mayoría de los casos, al menos sin violar derechos ajenos. El propio ejemplo de la creación de Israel muestra cómo por esta vía la adquisición de un estado protector de sus derechos por parte de unos acarrea la privación de los derechos cívicos de otros.

21 Y en todo caso, no debe olvidarse que el Estado no es condición suficiente para el disfrute de los derechos: a menudo es también un poderoso agente de opresión.

22 Cuyas afirmaciones en *La paz perpetua* deben ser no obstante leídas e interpretadas en su propio contexto; lo que Kant rechaza propiamente es una monarquía imperial universal.

23 H. Arendt, “Karl Jaspers, ¿ciudadano del mundo?”, en *Hombres en tiempos de oscuridad*. Barcelona: Gedisa, 1990, 67.

24 En esa dirección, Habermas ha propuesto una ONU reformada que se haría cargo del aseguramiento de la paz y de la política de derechos humanos, sin constituirse como una república mundial. (J. Habermas, *El Occidente escindido*. Madrid: Trotta, 2006).

podría sostener la vinculación de los estados a la legalidad supranacional sería su percepción de que cada uno por sí solo, por poderoso que sea, es incapaz de actuar al margen de los demás, y le conviene aceptar un ordenamiento común para ciertas materias, como condición para contar con su aceptación o cooperación para el logro de sus fines e intereses<sup>25</sup>.

Hasta qué punto puede configurarse por esta vía una auténtica ciudadanía sin una autoridad política responsable del desarrollo y aplicación de las normas de derechos humanos como derechos ciudadanos —que, por otra parte, como señala Miller<sup>26</sup>, quizá debería adaptarse a la diversidad de las culturas políticas—, es desde luego discutible. Por otra parte, se podría objetar que tal ciudadanía cosmopolita sería en todo caso “una versión tenue de ciudadanía liberal”<sup>27</sup>, consistente en la titularidad de derechos frente al poder político. Es decir, una versión disminuida de la ciudadanía, que mueve a pensar en el antecedente de la ciudadanía romana, tal como se configuró tras la *Constitutio Antoniniana* del 212, en la que la extensión del número de ciudadanos llevó consigo el estrechamiento del contenido de la ciudadanía, reducida a la titularidad de derechos en el ámbito privado<sup>28</sup>.

Pero quizá esto no fuera tan poco como a primera vista podría parecer. Un estatuto de ciudadanía mundial (que se sumaría a la ciudadanía del estado de origen o residencia) sería de extraordinario valor para migrantes y refugiados, por ejemplo, que pasarían a ser titulares efectivos del derecho de libre circulación, actualmente regulado de forma asimétrica<sup>29</sup>, y comprometería a los estados a contribuir en la medida de sus posibilidades a garantizar los derechos fundamentales que otros estados no pudiesen garantizar por carecer de medios materiales (como los derechos a la educación o a la protección de la salud). Si tenemos en cuenta que son mayoría los estados del mundo que no reconocen o garantizan los derechos más elementales a sus ciudadanos, un estatuto de ciudadanía universal parece ser la condición necesaria para el reconocimiento real de la condición de titular de derechos humanos a cualquiera. Los estados podrían actuar como agentes cosmopolitas.

Es verdad, sin embargo, que sólo podemos hablar de ciudadanía en sentido estricto cuando incluimos la dimensión política, es decir la capacidad real de

25 Al fin y al cabo, los estados de la Unión Europea se someten a las sentencias de los tribunales de Luxemburgo y Estrasburgo sin que haya una autoridad con fuerza coactiva capaz de obligarles a ello.

26 D. Miller, *Citizenship and National Identity*, 93.

27 *Ibid.*

28 F. J. Andrés Santos, “La ciudadanía romana, ¿un modelo clásico de “ciudadanía cosmopolita”?” en B. Periñán Gómez, coord., *Derecho, persona y ciudadanía. Una experiencia jurídica comparada*. Madrid: Marcial Pons, 2010, pp. 674-7.

29 J. C. Velasco, “Dejando atrás las fronteras. Las políticas migratorias ante las exigencias de la justicia global”, *Arbor*, CLXXXVI, 744, 2010, 585-601.

*participación* en la dirección y el control de la vida compartida con los demás conciudadanos. Ser ciudadano significa tener la capacidad de crear, transformar y ampliar derechos. ¿Puede la ciudadanía cosmopolita incorporar este elemento?

Desde esta perspectiva, la objeción común es que la ciudadanía activa en una sociedad democrática exige requisitos que sólo pueden cumplirse en una comunidad configurada estatalmente.

Podemos mencionar en primer lugar la posición de Kymlicka<sup>30</sup>, para quien la deliberación política implica el ámbito vernáculo de quienes hablan una lengua y comparten una identidad cultural. Pero al respecto valen los argumentos aducidos a propósito de la pertenencia. Y a la vista de la pluralidad cultural de muchas sociedades democráticas actuales, no parece forzoso aceptar que la democracia haya de basarse en una comunidad étnica o cultural. Por otra parte, el desarrollo de una esfera pública transnacional, con participación de individuos provenientes de espacios culturales y sociales diversos, hace pensable una ciudadanía posnacional o transnacional. De modo que, como señala Archibugi<sup>31</sup>, si no queremos reducir la política democrática a una dimensión exclusivamente tribal, hemos de crear formas de democracia “metavernácula”.

Más fuerte me parece la objeción fundada en la necesidad de un marco institucional bien delimitado y abarcable para la realización de la democracia. Un marco en el que el poder esté fundado en la voluntad expresa de los ciudadanos, y en el que éstos tengan capacidad real de comunicación y participación política, y posibilidad de control e influencia en los procesos políticos. “Hay un vínculo crucial entre el autogobierno democrático y la representación territorial [...] las leyes democráticas requieren cierre precisamente porque la representación democrática debe rendir cuentas a un pueblo específico” –sostiene Benhabib<sup>32</sup>–. Otra cuestión es, según la filósofa, si la demarcación implica forzosamente fronteras nacionales. Pero ni siquiera una ciudadanía mundial en una federación cosmopolita podría evitar la exigencia de demarcación<sup>33</sup>. Además, es de temer que cuanto más aumente la extensión y complejidad de los espacios de acción política, más difícil sea garantizar la igualdad de condiciones de participación, el conocimiento de los problemas, la comunicación, el control y la responsabilidad política.

Una objeción adicional a la creación de una ciudadanía cosmopolita es que haría depender a los ciudadanos de los estados democráticos de normas y políticas de instituciones supranacionales y transnacionales como las que

30 W. Kymlicka, *La política vernácula*.

31 D. Archibugi, “Cosmopolitan Democracy and Its Critics: A Review”, 460.

32 S. Benhabib, *Los derechos de los otros*, 155.

33 S. Benhabib, “Democratic Exclusions and Democratic Iterations: Dilemmas of ‘Just Membership’ and Prospects of Cosmopolitan Federalism”, *European Journal of Political Theory*, 6, 2007, 445-62.

hoy existen, aquejadas de un patente déficit democrático, desequilibradas en su composición y opacas en sus procedimientos de toma de decisiones, lo que paradójicamente supondría una grave pérdida de autogobierno y calidad de la ciudadanía.

A estos reparos se opone el hecho ya mencionado de la transformación de la esfera pública, su “transnacionalización”<sup>34</sup>. Las relaciones y procesos políticos han alcanzado una dimensión mundial, que requiere una correspondencia en los actores e instituciones políticas: a la globalización de la vida social, económica y política debería corresponderle una democracia cosmopolita, vienen sosteniendo teóricos como Held<sup>35</sup> o el mencionado Archibugi. En el marco de la globalización, la ciudadanía sólo puede ser real si es posible ejercer algún control público sobre los flujos económicos y las decisiones políticas adoptadas en organismos internacionales y transnacionales; la alternativa es el gobierno de los poderes ocultos de los mercados y la imposición de hecho de las potencias más fuertes. Y el armazón jurídico y político que sustenta el autogobierno de los ciudadanos no puede ser ya solamente el de la comunidad estatal, porque las decisiones de las que depende la autonomía de los ciudadanos provienen en buena medida de instancias que atraviesan o trascienden las fronteras estatales. Se necesitan instituciones que coordinen y dirijan políticas transnacionales para asegurar efectivamente las condiciones materiales y las garantías jurídicas y políticas de realización de los derechos y la participación de los ciudadanos. ¿Cómo puede haber autogobierno sin control político de los mercados, y cómo puede darse este sin instituciones políticas transnacionales? ¿Cómo pueden los estados garantizar aisladamente la salud o la seguridad de los ciudadanos? ¿Cómo es posible la justicia para los estados débiles sin la exigencia de algún tipo de tasa redistributiva, a cargo de un organismo supraestatal? Los estados democráticos no pueden cumplir, con sus solos medios, las promesas de la democracia.

No entraré aquí en los problemas de la creación y configuración de las instituciones cosmopolitas, de las soluciones posibles al nudo gordiano problemático de la soberanía, como el federalismo, de la delimitación de las competencias de tales instituciones con relación a las de los estados, dando por supuesto que estos continuarán existiendo, de cómo garantizar que esas instituciones sean representativas y responsables. Lo que parece claro, en todo caso, es que la participación ciudadana ha de desarrollarse en diversos niveles, adecuándose al tamaño, complejidad y circunstancias de cada estrato de asociación.

Y hay que tener en cuenta además que las dificultades para hacer realidad una democracia participativa y deliberativa se plantean en cualquiera de ellos.

34 N. Fraser, *Escalas de justicia*.

35 D. Held, *La democracia y el orden global*. Barcelona: Paidós, 1997.

Las formas más intensas y directas de participación sólo son pensables a escala local, y el recurso a la representación es tanto más necesario cuanto mayor sea la extensión del *demos*. De hecho, la democracia representativa estatal, tal como la conocemos hoy, es manifiestamente deficiente en este aspecto. La objeción relativa a la menor densidad de la ciudadanía cosmopolita pierde fuerza si pensamos en una ciudadanía complementaria o subsidiaria de las de otros niveles en los que puede ser ejercida más activamente. Y no todas las instituciones, en todos los niveles, deben ser juzgadas por el mismo criterio para determinar en qué medida son democráticas, aunque a todas les sea exigible transparencia, responsabilidad, y rendición de cuentas. En el nivel de la ciudadanía cosmopolita, lo más importante sería asegurar la capacidad de cualquier persona de disfrutar en plenitud de los derechos fundamentales de un ciudadano, es decir de ejercer la ciudadanía en el lugar de su actividad o residencia; y no tanto la participación en la elección de sus representantes en un hipotético parlamento mundial, por ejemplo.

#### LA EXIGENCIA NORMATIVA DE UNA CIUDADANÍA COSMOPOLITA

Pero por muchas que sean las dudas respecto a la viabilidad y, en su caso, la configuración jurídica y política de una ciudadanía cosmopolita, la consideración del concepto de ciudadanía desde una perspectiva normativa refuerza la demanda de su ampliación en clave cosmopolita.

Hay dos elementos en el concepto normativo de ciudadanía, tal como la entiende la teoría política contemporánea, que parecen igualmente indispensables, pero que generan una tensión interna en su seno: la democracia y los derechos humanos (como expresión del universalismo moral). La ciudadanía democrática es ejercida por individuos voluntariamente asociados, que por su voluntad conjunta crean un espacio de obligaciones y derechos compartido en condiciones de igualdad. Pero esa igualdad interna parece implicar forzosamente desigualdad y exclusión hacia afuera, y requerir además una soberanía de decisión que no puede ser limitada externamente. Por otra parte, sin embargo, esta ciudadanía tiene como presupuesto de legitimidad el cumplimiento de los derechos humanos, es decir los que corresponden igualmente a todo hombre como tal, y ello parece impedir la justificación de la clausura de la ciudadanía y exigir, paradójicamente, que la voluntad del legislador democrático se ajuste a un patrón externo.

Algunos concluyen ante esta tensión que en las circunstancias actuales la ciudadanía se ha convertido en algo moralmente inaceptable, y que por tanto, o bien ha de desaparecer, o bien ha de sufrir, también por razones morales, una drástica reorientación, en el sentido de su universalización. Es decir, ha

de transformarse en ciudadanía cosmopolita<sup>36</sup>. Sólo así podría resolverse la paradoja de Arendt.

A mi juicio, la cuestión no es tanto la de si tiene justificación la permanencia de la ciudadanía estatal, sino en qué condiciones puede justificarse la ciudadanía democrática conforme al compromiso con los derechos humanos. Y la respuesta parece conducir a la ciudadanía cosmopolita (o al menos a la apertura cosmopolita de la ciudadanía), tanto desde el punto de vista de la *justicia global* como desde el de la *democracia*.

En primer lugar, cabe preguntar cuáles son los deberes de los ciudadanos de sociedades políticas democráticas en las que se reconocen constitucionalmente los derechos humanos hacia los habitantes de otras sociedades políticas. Si se acepta que los ciudadanos de cualquier estado tienen vínculos efectivos de interdependencia, y por tanto obligaciones morales, no sólo hacia sus compatriotas o conciudadanos, sino también hacia el resto de los hombres, titulares de derechos humanos y vinculados a ellos fáctica y moralmente, se plantean diversos problemas respecto a la naturaleza y alcance de esas obligaciones, a la compatibilidad entre derechos y obligaciones particulares y universales, y a las consecuencias políticas que se seguirían de la respuesta a esos problemas<sup>37</sup>. Una defensa de la noción de ciudadanía cosmopolita podría fundarse también, negativamente, en la incapacidad de la ciudadanía meramente estatal para hacer frente a las exigencias de la *justicia global*.

En la controversia entre estatistas y cosmopolitas (que, lógicamente, no es posible ni siquiera resumir aquí), estos últimos argumentan que el reconocimiento de la igual dignidad y valor de todos los individuos humanos, y en consecuencia de sus derechos humanos como tales, exige considerar que el ámbito de la justicia es global; la pobreza y la desigualdad dependen de un contexto económico y social que es mundial y los destinatarios de la justicia son los humanos como tales, independientemente del estado del que sean miembros.

A su juicio, la interconexión e interdependencia económica internacional de la sociedad globalizada ha alcanzado tal volumen e intensidad que los participan-

36 Así, por ejemplo, L. Ferrajoli (*Derechos y garantías. La ley del más débil*. Madrid: Trotta, 7ª ed., 2010, 117): “[...] debemos reconocer que la ciudadanía no es ya, como en los orígenes del Estado moderno, un factor de inclusión y de igualdad. Por el contrario, cabe constatar que la ciudadanía de nuestros ricos países representa el último privilegio de status, el último factor de exclusión y discriminación, el último reducto premoderno de la desigualdad personal en contraste con la proclamada universalidad e igualdad de los derechos fundamentales”.

37 Un buen resumen del debate actual sobre la justicia global- tema sobre el que existe ya una extensa y continuamente creciente literatura- en relación con la ciudadanía, puede leerse en A. Puyol, “Los deberes del ciudadano con la humanidad”, en V. Camps, ed., *Democracia sin ciudadanos. La construcción de la ciudadanía en las democracias liberales*. Madrid: Trotta, 2010, 55-89.

tes en la economía mundial son afectados por prácticas e instituciones estatales e internacionales, formándose así una red de influencias y consecuencias que impide considerar adecuadamente los problemas de la justicia distributiva si se parte desde el supuesto de que las sociedades políticas son entidades básicamente clausuradas, culturalmente puras y económicamente autosuficientes, o limitar los deberes hacia los extranjeros meramente a la asistencia humanitaria.

La pobreza y la desigualdad en el mundo no son fruto del azar, de contingencias naturales, sino las consecuencias de un orden económico global; la falta de equidad en la distribución de cargas y beneficios tiene su origen en buena medida en situaciones históricas de dominación colonial, que se prolongan en las relaciones económicas actuales a escala mundial. Hay una red mundial de interdependencias asimétricas de la que son responsables y beneficiarios los gobiernos, empresas y ciudadanos de los países ricos. Y aunque no exista actualmente un orden institucional y una autoridad mundial, sí hay instituciones globales de gobernanza, controladas por los países más ricos (FMI, Banco Mundial, OMC), que imponen políticas económicas e indirectamente políticas sociales, sobre todo a las economías más débiles, y afectan incluso a los países y personas más alejados de los flujos de globalización. Además, los gobiernos y empresas de los países más ricos juegan un papel decisivo en el fortalecimiento de la tiranía y de la corrupción de los gobiernos de los países pobres, a los que proporcionan indirectamente legitimidad política y les afianzan económicamente<sup>38</sup>.

Por tanto, en vez de negar que tenga sentido hablar de justicia global porque no existe una estructura jurídica y política con una autoridad fuerte, con capacidad coactiva para determinar derechos y deberes, y una reciprocidad de obligaciones entre los ciudadanos, como sostienen los estatistas<sup>39</sup>, la relación existente entre la situación de ventaja y desventaja, riqueza y pobreza de unos y otros, es suficiente, si se parte del principio de la igualdad de los hombres, para hablar de justicia y de responsabilidades globales, y exigir que se adopten las medidas necesarias para traducir los deberes morales hacia todos los hombres en obligaciones jurídicas. Las instituciones políticas son la respuesta a las obligaciones de justicia, no su base. Como advierte Puyol, “el problema general del estatismo [...] es que, en ausencia de un Estado global, niega que se produzcan injusticias a nivel global”<sup>40</sup>.

Y por tanto es preciso crear o modificar las instituciones y políticas necesarias para el cumplimiento de la justicia global. Para que sean reales a escala universal los derechos y la justicia distributiva es necesario actuar mediante instituciones políticas dotadas del poder y la capacidad normativa necesaria

38 T. Pogge, *La pobreza en el mundo y los derechos humanos*. Barcelona: Paidós, 2005.

39 Véase por todos Nagel (2005).

40 A. Puyol, “Los deberes del ciudadano con la humanidad”, 72.

para poner en práctica las medidas correspondientes. Sería necesario pasar del cosmopolitismo moral al cosmopolitismo político<sup>41</sup> —sin que ello signifique aceptar cualquier modo de institucionalización—.

Y en consecuencia, es necesario concebir de otra forma la ciudadanía, tanto en lo que respecta al ámbito de las obligaciones como al de los derechos. Los deberes de ciudadanía han de extenderse a quienes no siendo parte del propio estado, son iguales que merecen disfrutar de las condiciones y derechos de una vida digna<sup>42</sup>. Corresponden a los ciudadanos del mundo derechos fundamentales de cuya vigencia efectiva son responsables las instituciones transnacionales o supranacionales, e indirectamente los estados que las sostienen y los ciudadanos que consienten y legitiman el orden político y jurídico estatal<sup>43</sup>. La determinación de las obligaciones y derechos respectivos requiere la fijación de los derechos y deberes cívicos de alcance cosmopolita, y los instrumentos institucionales adecuados para su ejercicio.

#### DEMOCRACIA Y CIUDADANÍA COSMOPOLITA

La orientación cosmopolita de la ciudadanía se obtiene igualmente como conclusión de la reflexión sobre el significado del concepto mismo de ciudadanía democrática. En efecto, la democracia se ha caracterizado normativamente a través de su historia por la ampliación de la condición de la ciudadanía desde las minorías descollantes por el linaje o la riqueza a miembros cualesquiera de la sociedad política, sin otra calificación que la libertad, es decir la capacidad de autonomía. La democracia es el gobierno de “los muchos”, tenidos por iguales con independencia de su sangre o su status económico. Si bien es cierto que el universo de los ciudadanos ha sido restringido en la práctica, las luchas sociales y políticas por el reconocimiento y la emancipación (de trabajadores asalariados, mujeres, minorías étnicas, etc.) han ido ampliando progresivamente la esfera pública, hasta llegar a la inclusión casi universal de las personas adultas en las sociedades democráticas actuales. El principio legitimador de la democracia es el de la igualdad de los hombres, al que corresponde su consideración como ciudadanos autónomos capaces de decidir por sí mismos en condiciones de paridad sobre los asuntos públicos que les afectan.

Ahora bien, la tendencia intrínseca de desarrollo de la democracia, su profundización intensiva, que lleva a la inclusión progresiva de grupos o categorías

41 J. Peña, *La ciudad sin murallas*, 110-6.

42 No entraré aquí ahora en el problema de la prioridad relativa de los deberes hacia los más próximos. Baste con recordar que cualquier criterio de parcialidad moral ha de tener como límite el respeto y promoción de los derechos que corresponden a todo ser humano.

43 C. Lafont, “Responsabilidad, inclusión y gobernanza global: Una crítica a la concepción estatista de los derechos humanos”, *Isegoría*, 43, 2010, 407-34.



sociales antes excluidos y subordinados<sup>44</sup>, con el argumento de que forman parte de la comunidad de trabajo, obligaciones y cooperación que constituye la sociedad, no puede detenerse lógicamente en las fronteras, excluyendo a quienes quedan fuera en virtud de criterios de carácter étnico o de procedencia geográfica.

Ciertamente, no es razonable considerar como conciudadano a cualquiera, en tanto su relación con una sociedad política sea efímera o lejana; pero cualquiera es potencialmente un conciudadano, según la lógica de la democracia, en la medida en que es “uno como nosotros” y puede llegar a ser “uno de nosotros”. El mismo principio que requiere incluir a los antes marginados dentro de las propias fronteras exige admitir a la ciudadanía a refugiados e inmigrantes residentes permanentes en el territorio estatal, e impide a una sociedad democrática que quiera actuar conforme a los principios normativos que la justifican desentenderse por completo de quienes, aun no estando sujetos actualmente a su autoridad y su sistema de derechos y obligaciones, son sin embargo afectados por sus acciones y decisiones (como los ciudadanos de países no desarrollados, o las generaciones futuras). La demanda de emancipación que impulsa la democracia es un proceso que permanece abierto, inacabado, en tanto no alcance a garantizar la libertad y la igualdad a todo el género humano.

La traducción práctica de este impulso es una concepción de la ciudadanía determinada por la participación en la vida social (indicada por la residencia), y no por la nacionalidad, según el principio de que quienes están sujetos a las normas deben poder participar en su creación<sup>45</sup> al tiempo que la garantía de una ciudadanía universal. Sería “una ciudadanía entendida como una condición de todo individuo, conforme a la cual uno tiene derechos y obligaciones en cualquier lugar del planeta donde se encuentre”<sup>46</sup>.

La exigencia de desarrollar y fortalecer las instituciones transnacionales o cosmopolitas que hagan posible la universalización de la ciudadanía democrática parece por tanto clara desde la perspectiva normativa, y los riesgos inherentes a tal empresa no superan los de la inacción, que consolida un sistema de relaciones internacionales al menos tan desequilibrado y caótico como el que tratan de evitar los realistas que se oponen al cosmopolitismo político invocando la amenaza de que se convierta en la práctica en gobierno de las grandes potencias<sup>47</sup>. Tampoco bastan para disuadir de esa tarea las advertencias de quienes, desde un enfoque marxista, advierten de la incapacidad de tales instituciones para

44 E. Balibar, *Nosotros, ¿ciudadanos de Europa? Las fronteras, el estado, el pueblo*. Madrid: Tecnos, 2003.

45 N. Fraser, *Escalas de justicia*.

46 J. C. Velasco, “Dejando atrás las fronteras. Las políticas migratorias ante las exigencias de la justicia global”, 597.

47 D. Zolo, *Cosmópolis*.

hacer frente a los desequilibrios económicos y sociales a escala planetaria. Las dificultades para un control político de la economía se plantean igualmente en el plano estatal, y hoy este control sólo es posible, si acaso, a escala mundial, como señala Archibugi<sup>48</sup>.

Cuando menos, la noción de ciudadanía cosmopolita sirve para hacer presente la exigencia de hacer efectivo por vía política aquello que proclaman las declaraciones de derechos y las constituciones democráticas; y por tanto, la exigencia de remover el obstáculo que representa la concepción clausurada de la ciudadanía para realizar los derechos, la justicia y la democracia, metas de la tarea teórica y práctica de la filosofía y de los movimientos sociales contemporáneos.

Pero eso no quiere decir que deba ser considerada imposible su institucionalización efectiva. Desde luego, la construcción de una ciudadanía cosmopolita no será una tarea sencilla ni inmediata, sino más bien un proceso lento y por etapas<sup>49</sup>. Pero sí es posible dar pasos que paulatinamente nos aproximen a ella, mediante la ampliación y profundización de la ciudadanía existente, y que son ya hoy perfectamente viables<sup>50</sup>.

48 D. Archibugi, "Cosmopolitan Democracy and Its Critics: A Review", 457: "La creación de una ciudadanía global no pondrá fin a esos conflictos de intereses [entre clases, JP], pero no es esta la ambición que la inspira. Su meta es simplemente encontrar *loci* institucionales donde esos conflictos de intereses posiblemente puedan ser afrontados y administrados".

49 D. Held, *La democracia y el orden global*; J. Rubio Carracedo, *Teoría crítica de la ciudadanía democrática*, 102.

50 Por ejemplo, extender el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones locales a todos los residentes permanentes, sin condicionarlo a acuerdos de reciprocidad con otros estados.