

Construcción *de jure* de ciudadanía multicapa transnacional: reflexiones teóricas y propuestas conceptuales

De jure construction of transnational multilayered citizenship: theoretical reflections and conceptual approaches

Aleza Mishell Núñez Moldes*

* Doctorante en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales (UMSA, Bolivia). Licenciada en Ciencias Políticas y en Comunicación Social (USFX). Magíster en Derecho Constitucional (UAB). Especialista en derechos fundamentales, medio ambiente y migración. Investigadora en ONG Agua Sostenible. Exfuncionaria diplomática ante la OEA.

✉ azleanum@gmail.com

<https://orcid.org/0009-0000-0540-6403>

RECIBIDO: 13.7.2023

ACEPTADO: 10.5.2024

Resumen

Este artículo analiza la construcción de la ciudadanía *de jure*, entendida como un proceso de edificación de derechos y obligaciones. Los distintos tipos de derechos van sumándose como capas, uno sobre otro, y consustanciándose, de modo que la persona se va empoderando por *capas de derechos* que configuran su ciudadanía. La integración política transnacional comporta la conformación de ciudadanía, y son estas las que van coadyuvando en los procesos de integración social y cultural de los Estados y en las configuraciones multilaterales transnacionales. El avance progresivo de la dotación de capas, y por tanto de construcción de ciudadanía *de jure* multicapas, configura un nivel civilizatorio estatal transnacional que denomino *textura transnacional de justicia social*. Se entenderá este concepto como una morfología determinada de derecho y de derechos que hacen a la construcción de la ciudadanía.

Palabras clave: ciudadanía, democracia, migración.

Abstract

This article analyses the construction of the “*de jure* citizenship”, understanding that this implies a process of building rights and obligations. The different types of rights are added as layers of rights one on top of another,

consolidating one with the other, so that the persons are empowered in terms of layers of rights, the same that make up their citizenship. Transnational political integration involves the formation of citizenships and it is the latter that are helping states in the processes of social and cultural integration and in transnational multilateral configurations. The progressive advance of the provision of layers, and therefore of the construction of multilayered de jure citizenship, configures a transnational state civilization level, which the author calls transnational contexture of social justice. We will understand this concept in the following terms: a determined morphology of law and rights that make up the construction of citizenship.

Keywords: citizenship, democracy, migration.

Introducción

El debate tradicional sobre ciudadanía se articuló sobre un conjunto de valores relacionados con la democracia y la libertad, la conformación de Estados-nación y sus marcos constitucionales. La ciudadanía así vista comporta ciertamente en el individuo un conjunto de derechos y obligaciones, de deberes y responsabilidades individuales en el contexto de un Estado y su acotado espacio jurisdiccional (Habermas, 2005, p. 2). La construcción de ciudadanía implica, desde esta perspectiva, la expansión de los derechos de las personas, en un contexto territorial y con relación a un núcleo y una red de construcción jurídica e institucional de ciudadanía.

No obstante, las dinámicas migratorias y las interacciones demográficas transfronterizas pusieron en duda la noción de *ciudadanía única y centrada en el Estado* (Bloemraad et al., 2008, p. 154) y abrieron el espacio de discusión a una ciudadanía más allá de las fronteras del Estado-nación.

La noción de pertenencia a una comunidad nacional, vis a vis los derechos que esta adhesión/identidad implicarían en términos jurídicos, fue interpelada por los movimientos sociales de la diversidad y el debate sobre el multiculturalismo y la diversidad social, de género, cultura e identidad, y en la construcción política se abrió paso la noción de *ciudadanía*. Los actores sociales se movilizaron para el reconocimiento de múltiples formas de ciudadanía, planteando el debate sobre si los derechos ciudadanos se anclan en la individualidad o se extienden a los grupos étnicos, religiosos y culturales, incluso dentro del Estado-nación (Bloemraad et al., 2008, p. 158), y, de manera aún más compleja, en la interacción social y demográfica transfronteriza.

La lucha por las libertades democráticas, así como las luchas por el derecho a la sindicalización y el planteamiento de un conjunto de derechos en un contexto de construcción de regímenes democráticos, forma parte de un proceso histórico de construcción de un sujeto político denominado *ciudadano*. El sujeto portador de ciudadanía en este contexto es el individuo, dotado de derechos otorgados por el Estado en un régimen democrático y liberal, basado en libertades, deberes y obligaciones. A esto se refiere Habermas como el «concepto clásico de persona jurídica como portadora de derechos subjetivos» (Habermas, 2005, p. 3).

El sujeto colectivo y el individual van ganando terreno en términos de derechos ciudadanos a partir de la confección de múltiples derechos y su adhesión a los individuos y los sujetos colectivos; añaden ropajes, unos sobre otros, se cubren con atavíos jurídicos, a la manera de capas, cada una de las cuales es expresión de un conjunto de derechos. Permítanme esta analogía que hace alusión al desarrollo de ciudadanía en forma de envolturas superpuestas de derechos.

Ampliar la ciudadanía de los individuos supondría, en consecuencia, la agregación de atavíos de derechos que envisten a los individuos con el estatus de ciudadanos, en cuanto actores productores y reproductores de un orden *de jure* estatal que, en su diseño jurídico, presupone que estos contribuyen a construir y reconstruir ciudadanía si se mueven en avenidas jurídicas, en rutas en las cuales la producción jurídica va construyendo envolturas *de jure*.

Las avenidas jurídicas son los contextos institucionales en los que se produce norma, más o menos porosa o sensible ante la acción política de los actores que proponen envolturas *de jure*.

En el presente artículo sugiero una reflexión en esta vena analítica, ordenando conceptos y proposiciones en una línea de pensamiento que contribuya a la construcción de un marco teórico sobre ciudadanía multinacionales *de jure*, como un proceso de confección de múltiples capas de derechos juridizados e institucionalizados.

Integración y ciudadanía en campos multidimensionales

En el enfoque de ciudadanía multicapa identifico, siguiendo a Bloemraad (2008, p. 156), cuatro dimensiones que componen la noción de *ciudadanía*, a saber: 1) estatus legal; 2) derechos; 3) participación (política) y 4) sentido de pertenencia. Estas dimensiones se consustancian en la construcción-otorgación de derechos.

Los migrantes, por ejemplo, configuran una ciudadanía al ser dotados de un estatus legal que a su vez les permite acceder y disfrutar de un conjunto de servicios y de

beneficios que les otorga el Estado miembro de una asociación o alianza multinacional (entre cuyos fines se cuenta el dotar de derechos a sus ciudadanos). Uno de los beneficios es la participación política, la cual, a su vez, contribuye a fortalecer los derechos y a desarrollar los sentidos de pertenencia.

Ahora bien, esta última alude a un proceso de construcción de abajo arriba, es decir, desde los escenarios sociales hasta las instituciones estatales. No obstante, también es importante reconocer que finalmente es arriba, en los niveles de aprobación normativa (órganos legislativos o gubernamentales), donde los derechos se diseñan y se ratifican. La ampliación de derechos y el desarrollo del estatus legal requieren, en consecuencia, una amplia participación política, por lo que la interacción abajo-arriba y arriba-abajo implica un proceso de deliberación democrática. El espacio democrático es fundamental para la construcción de ciudadanía.

La participación política contribuye, por tanto, a eliminar las barreras formales de los derechos y a suprimir exclusiones de la propia participación política (Bloemraad et al., 2008, p. 156). Participación y libertad convergen en el derecho de participación política y enriquecen el estatus de ciudadanía.

Los derechos de participación y comunicación política son más bien libertades positivas [...] la participación en una práctica común, cuyo ejercicio es lo que permite a los ciudadanos convertirse en aquello que quieren ser: en sujetos políticamente responsables de una comunidad de libres e iguales. (Habermas, 2005, p. 3)

La ciudadanía es una confección política y jurídica en la dinámica controversial de actores políticos. Los actores que confeccionan ciudadanía de carácter social y político son vectores de construcción de políticas y cuerpos *de jure* que configuran el orden normativo e institucional. No obstante, cuando se observan los procesos de acción política para la construcción de ciudadanía, se encuentran también actores que operan como antivectores, es decir, opuestos a la construcción de un orden jurídico que fortalezca la cohesión e incorpore a los migrantes. Las crisis económicas han detonado movimientos contrarios, a contracorriente de la ciudadanización, y han movilizado discursos, abanderados por partidos políticos contrarios al orden jurídico (*establishment*). Es el caso de la Unión Europea (UE) (Casal Bértoa y Rama, 2020). Casal y Rama (2020) señalan que los cambios sociológicos en la UE expresaron, en ciertos períodos, reacciones políticas contra la integración y la inmigración; estas corresponden justamente a agentes antivectoriales.

En un contexto democrático, el campo multidimensional estatal ciudadano admite y alienta que los actores sean actores políticos que presionen el campo promoviendo cambios normativos en él, siguiendo las rutas o avenidas jurídicas de deliberación y confección normativa, a la manera de un vector político.

Dichas avenidas o rutas son los medios legítimos, e idealmente legales, de expresión, interpelación, proposición y discusión de propuestas normativas, de diseños y rediseños para la ampliación/profundización de libertades ciudadanas. Si en un espacio democrático entendemos que los medios determinan los fines, dichas avenidas o rutas son los medios para la mutación del campo político ciudadano a partir de la acción de los actores modificadores (y a la vez modificados) del régimen de libertades y derechos ciudadanos.

Una configuración del campo de derechos ciudadanos, en consecuencia, establece direcciones o rutas en las que los ciudadanos movilizan su discursividad, sus demandas de reconocimiento, sus interpelaciones al régimen político de derechos ciudadanos, exigen la agregación de derechos sin crear necesariamente una crisis del régimen político. Para ello, el campo multidimensional debe ser promotor y a su vez tolerante a fin de admitir que los procesos de construcción de ciudadanía, desde las bases sociales, transforman el campo de configuración ciudadana *de jure* sumando investiduras de derechos a la manera de capas de reconocimiento y otorgación de derechos a los sujetos individuales y colectivos.

Si el campo democrático amplía las rutas de expresión y de construcción de derechos y es capaz de gestionarlas, logrará gobernabilidad y ampliará la participación ciudadana. Los actores no solo reproducen las rutas o los cursos de ejercicio de derechos ciudadanos; también contribuyen a confeccionar tejidos de ciudadanías mediante la composición jurídica, y, si cuentan con cuotas de poder decisorio o poder de incidencia, su capacidad de confección de investiduras de derechos ciudadanos, a la manera de capas de derechos, se incrementa.

Los actores siguen, para este fin, las direcciones normativas que dibujan los órdenes jurídicos, en el contexto de los cuales componen y configuran, diseñan y confeccionan derechos en los niveles del Estado nación y en los niveles transnacionales (acuerdos y comunidades multilaterales o bilaterales que incluyen derechos de los nacionales de los Estados asociados). Las dinámicas transnacionales son ciertamente más complejas que las que se producen en la construcción de ciudadanía nacional, como se analiza más adelante.

Los actores confeccionistas (juristas, líderes políticos, líderes sociales, organizaciones sociales multiculturales, etcétera), incluidos los actores políticos y gubernamentales de nivel nacional y supranacional, son vectores de confección de ciudadanías *de jure* al alinearse a un curso o ruta de construcción de derechos ciudadanos. Son capaces, por tanto, de cambiar la dirección, transformando el campo multidimensional de construcción ciudadana o ampliándolo desde las coordenadas nacionales hacia coordenadas transnacionales. Los gobiernos y los actores políticos pueden, en consecuencia, ser vectores confeccionistas de derechos ciudadanos.

Bauböck (2003, p. 700) sugiere ampliar la agenda de ciudadanía concentrada en participación política de los emigrantes, centrada en sus países de origen con un enfoque de sociedades cerradas y lealtades exclusivas a un solo Estado, y plantea la noción

de *ciudadanía transnacional* como transnacionalismo político centrado en la participación política de migrantes en múltiples escenarios estatales.

Santiago (2009) propone el concepto de *ciudadanía multilateral* como una expresión de múltiples y «diferentes lealtades e identidades surgidas al calor de la globalización [...] basada en la universalidad de los derechos humanos, en la democracia y en el derecho cosmopolita» (p. 17).

Peter Smith (2007) refiere a la construcción de identidad nacional de migrantes mexicanos en Estados Unidos en un formato de doble lealtad cultural/constitucional, con una faceta de ciudadanía transnacional con «prácticas políticas migrantes en el contexto receptor» (p. 1097).

Vector político confeccionista de ciudadanía

Denominaré entonces *vector político confeccionista de ciudadanía* a un actor político que contribuye a construir ciudadanía *de jure* modificando las coordenadas del campo multidimensional de ciudadanía mediante un cuerpo que va otorgando derechos a las personas a la manera de capas o ropajes que las envisten como ciudadanos. Estos vectores otorgan un sentido a la ruta de construcción ciudadana y cambian su dirección, reconfigurando el campo *de jure* de la ciudadanía.

Los vectores políticos confeccionistas de ciudadanía activan y circulan argumentos y fundamentos, proposiciones y postulados en escenarios de confección jurídica, acordando normas jurídicas que atavían de derechos a los sujetos individuales o colectivos constituyendo su ciudadanía.

Ciertamente, los actores sociales son vectores políticos confeccionistas de ciudadanía a partir de la movilización ciudadana, pero también los actores de sistemas políticos (líderes de partidos, legisladores, etcétera), los representantes gubernamentales, los representantes de los poderes legislativo y judicial, los representantes de partidos políticos son igualmente tales y, por la investidura de representación política y de construcción *de jure*, tienen poder político de confeccionar ciudadanía.

Campo jurídico y confección de ciudadanía

El campo político nacional en el que se construye ciudadanía se denomina, con un enfoque convencional, *comunidad política* o *Estado*. Esta comunidad política construye vinculaciones entre individuos, teje hilos y los conecta como flujos comunicativos de normas-valores, y así constituye a esos individuos en actores decisores-confeccionistas cuando entran en el debate en ese campo político y se convierten en vectores que se

encauzan o redirigen las rutas de transformación de ese campo jurídico incidiendo en su centro gravitatorio. Denominaré a dicho centro *núcleo jurídico constitucional confeccionista de ciudadanía* (NJC).

Este núcleo tiene poder de reglamentación y regulación y es parte de un entramado estatal. Los Estados-nación disponen de un poder significativo para la elaboración de leyes y la configuración de ciudadanía; establecen las formas y cualidades de participación y pertenencia y las modalidades para la incorporación de los migrantes en la ciudadanía.

Los Estados-nación continúan teniendo un poder sustancial sobre las reglas formales y los derechos de ciudadanía y dando forma a las instituciones que brindan acceso diferenciado a la participación y pertenencia, con importantes consecuencias para la incorporación y la igualdad de los inmigrantes. (Bloemraad et al., 2008, p. 154)

El *campo gravitatorio juridizante* es el que constituye ciudadanía e identidad de Estado-nación. El *borde externo* y sus *coordenadas jurídicas y territoriales* limitan el campo de adhesiones y asignaciones identitarias en el sentido territorial y en sentido de sujetos que se reconocen como portadores de derechos ciudadanos y por tanto como ciudadanos. Los sujetos comprendidos en dicho *campo jurídico juridizante* —que constituye ciudadanía *de jure*— que no están normativamente contemplados en la confección de sujeto ciudadano quedan como sujetos *no ciudadanizados* (permítaseme este neologismo) o con menor investidura de derechos *ciudadanizantes*.

De este modo el NJC es a la vez confeccionista de ciudadanía y negador de ciudadanía a los sujetos no comprendidos en su confección *de jure* de ciudadanía. La fuerza del núcleo consustancia lo nacional con lo estatal cuando construye sentimientos de identidad cívica nacional, lingüística, étnica, etcétera.

Denominaré *fuerza nuclear ciudadana fuerte* (FNCF) a la capacidad del núcleo de confeccionar una ciudadanía de identidad fuerte que supera las identidades competidoras de carácter local o regional subnacional y constituye, en este caso, una identidad de Estado-nación.

Habermas aborda la construcción de ciudadanía y la identidad nacional en la esfera pública estableciendo una «solidaridad cívica entre extraños» (Huw Rees, 2019, p. 66); justamente, el patriotismo constitucional jugará un rol generativo en la construcción de dichos lazos de solidaridad. Este patriotismo, factor subjetivo de ciudadanía, se centra en normas y valores emergentes de una constitución democrática liberal (Müller y Scheppele, 2008, p. 67).

Pero esta FNCF es fuerte porque también es capaz de otorgar estatus a los no ciudadanos comprendidos en el campo político e investirlos de ciertos derechos en su jurisdicción territorial; por ejemplo, a los migrantes.

¿Es posible construir una comunidad política de escala transnacional que genere adhesiones e identidades de esa escala?

¿Es posible incluso confeccionar ciudadanos con sentido de identidad y pertenencia a una comunidad política más amplia, que exceda las coordenadas del campo político nacional, que he denominado *campo nacional-estatal gravitatorio juridizante constituyente de ciudadanía*?

La configuración de ciudadanía multinacionales en el marco de acuerdos multilaterales añade un componente particular a las preguntas de reflexión que planteo aquí. De hecho, las instituciones y normas supranacionales tienen, en algunos casos, un sentido vinculante en el plano político y a veces jurídico, o aun siendo referenciales pueden tener un efecto de cooptación de voluntades y decisiones estatales nacionales. Bloemraad et al. (2008) formulan preguntas adicionales que muy bien pueden contribuir al análisis aquí planteado:

¿Se socava la soberanía del Estado por las nuevas instituciones supranacionales y las normas mundiales de derechos humanos? De ser así, ¿está disminuyendo la importancia de la ciudadanía formal para los inmigrantes de hoy? A nivel normativo, ¿la ciudadanía basada en el Estado debería ser la forma clave de entender la membresía y la asignación de derechos? ¿Deberían las nociones de pertenencia estar ligadas exclusivamente a un solo Estado, o pueden promoverse más allá de las fronteras estatales para que la gente pueda vivir una vida cosmopolita o transnacional? Si las personas ven cada vez más que sus vidas y vínculos van más allá de las fronteras políticas, ¿cómo afectará esto a la participación política y la cohesión social, temas tan centrales en ciertos debates «dentro de las fronteras» sobre la ciudadanía inmigrante? (p. 164)

Sin duda, existen en la historia innumerables experiencias de este tipo. Los Estados y sus identidades se constituyen y deconstruyen, se conforman y desmantelan por fuerzas centrípetas atractivas y por fuerzas subnacionales o extranacionales (externas a las coordenadas del campo político nacional articuladas al NJC) con capacidad de repelencia o desarraigo, competidoras repelentes. Voy a llamar a estas *fuerzas competidoras anti gravitatorias del centro gravitatorio NJC*.

Los acuerdos bilaterales de integración pueden igualmente constituir campos normativos de derechos *ciudadanizantes* como parte de acuerdos comerciales o de unión en diferentes dimensiones, que incluyen derechos específicos otorgados a los sujetos nacionales de ambas naciones. Estos procesos de construcción de ciudadanía más allá de las fronteras de un Estado-nación también se llaman, desde cierto enfoque de análisis, *ciudadanía posnacionales* (Bloemraad et al., 2008, p. 165), que pueden asumirse

también mediante las nociones de *ciudadanía multilateral* (Santiago, 2009, p. 17) o *ciudadanía transnacional* (Peter Smith, 2007, p. 1097).

La membresía múltiple alimenta una ciudadanía «desterritorializada» que trasciende las entidades políticas y legales definidas geográficamente (Basch et al., 1994). (Bloemraad et al., 2008, p. 166)

Estas referencias a lo que llamamos *ciudadanías transterritoriales* aluden a varios Estados coaligados, unidos o asociados. La transterritorialidad plurinacional no debe confundirse con proyectos plurinacionales (los casos de Bolivia y Ecuador, por ejemplo) en un solo Estado, que más bien aluden a «sociedades cerradas» o con múltiples nacionalidades, pero con «lealtades exclusivas de ciudadanos hacia un solo estado» (Bauböck, 2003, p. 700), teniendo como NJC los niveles institucionales y normativos de un solo Estado.

El grado de madurez que estos acuerdos tengan puede hacer que estos, a su vez, se constituyan en un NJC de alta fuerza gravitatoria con campos jurisdiccionales que van invistiendo a sus ciudadanos de derechos que portan en uno u otro territorio (país), lo que lleva a perder o debilitar el estatuto de migrante desprovisto o limitado de derechos, quien pasa a ser ciudadano binacional. El grado o la fuerza de estas investiduras —que llamo *capas jurídicas ciudadanas* o *ciudadanías de jure de múltiples capas*— dependerá de la evolución de los procesos de integración, lo cual no quiere decir que los Estados-nación pierdan sus núcleos jurídicos de ciudadanía.

Las democracias liberales modernas y los campos políticos transnacionales son capaces de construir comunidades políticas transnacionales con sentido de pertenencia e identidad si sus campos gravitatorios nacionales-estatales (articulados a su vez a un núcleo jurídico constitucional e incluso étnico-nacional cultural jurisdiccionado) son tan distorsionados que las coordenadas identitarias de pertenencia se expanden hacia los extremos normativos, que son aquellos definidos por el NJC.

En un campo político transnacional en el que se construyen acuerdos de integración o unión en distintos ámbitos, y se incluye entre ellos la construcción de capas de derechos para investir a los nacionales de cada Estado-nación conformante del acuerdo multilateral, se construye progresivamente ciudadanía.

Las características de dichas ciudadanías están dadas por las capas de derechos que se otorgan a los sujetos que pasan a ser transnacionales en el campo jurídico de ciudadanía construido por los acuerdos o tratados que aprueban y aplican los Estados nación conformantes. El núcleo puede tener una fuerza de confección ciudadana fuerte, según la complejidad de su diseño jurídico.

La UE, por ejemplo, tiene un núcleo fuerte que está conformado por un conjunto de derechos ciudadanos y de instituciones, así como por actores políticos confeccionadores de normas que se constituyen en vectores confeccionistas de alta incidencia y voluntad política en el marco del campo jurídico.

Un modelo de gobernanza supranacional que va más allá de la ciudadanía fundada solamente sobre el principio liberal Estado-nacional sería el de un gobierno o nivel de gobierno con ciertas prerrogativas normativas, legislativas y regulatorias supraestatales, que emite, desde un nivel de articulación multinacional, directrices normativas que prescriben capas de derechos a los nacionales de uno u otro país conformante de ese nivel de gobierno transnacional, de modo que se le otorgue una connotación de ciudadanía.

El caso de la UE es interesante porque constituye una comunidad en la que una parte del orden jurídico es supraestatal y este, a su vez, es fuente jurídica de las decisiones de los Estados firmantes de la comunidad, incluyendo sus órganos jurisdiccionales.

Los *órganos de poder* (no ignoro el peso del término) conformantes de una comunidad o unión multinacional pueden construir ciudadanía *de jure* transnacional desarrollada operativamente por los campos jurídicos constructores de ciudadanía y sus núcleos jurizantes en los ámbitos nacional-estatales de cada Estado conformante de la unión multinacional. Cuando digo *desarrollada* me refiero a la traducción normativa de un conjunto de derechos en un nivel nacional derivado de directrices de un nivel de gobierno transnacional (limitado o no). Esto es lo que Kymlicka (2004) llama *contramodelo* basado en un gobierno transnacional que sustituye parcialmente a los Estados nación (p. 102).

Ciudadanía transnacional en múltiples capas de derechos

Fraser (2008) plantea una aproximación teórica valiosa para abordar y desarrollar procesos de construcción de ciudadanías más allá de los límites y la visión del Estado-nación. Si bien su análisis no apunta particularmente a la construcción de ciudadanías, su aporte conceptual de justicia se acota acertadamente a la construcción de una visión de derechos que bien puede articularse a la construcción de ciudadanía que propongo en este análisis.

Baso la reflexión teórica de ciudadanía transnacional en un enfoque de justicia y derechos, y denomino, siguiendo a Orellana Halkyer (2020, pp. 3-4), *ciudadanía transnacional de jure* al cuerpo de derechos articulados a un sistema de pertenencia, seguridad, participación y ejercicio de derechos económicos, sociales y culturales en un contexto transnacional.

La *ciudadanía transnacional de jure* es una superposición de capas de derechos que recubren a las personas y los sujetos sociales permitiéndoles participar con cada capa o con el conjunto consustanciado de ellas en determinados campos políticos y jurídicos de ejercicio ciudadano.

El concepto de *múltiples capas de derechos ciudadanos* está construido usando como insumo el concepto de *identidades de múltiples capas* o de *múltiples identidades* propuesto por Hormigos Ruiz y Oda Ángel (2014), Martín-Cabello (2017) y Orellana Halkyer (2020).

Las identidades se construyen a partir de múltiples capas: género, edad, comunidad de pertenencia o, entre otras, culturas del gusto y del consumo. (Martín-Cabello, 2017, p. 3)

Las sociedades multiculturales que se han desarrollado al amparo del proceso de globalización deben empezar a superar la idea de que en el mundo cada uno tiene su lugar y cada lugar una función claramente definida, para comenzar a asumir las múltiples pertenencias que han forjado su identidad a lo largo de la historia, y que aún siguen configurándolas. (Hormigos Ruiz y Oda Ángel, 2014, pp. 253-254)

La construcción de *múltiples capas de derechos ciudadanos transnacionales* se realiza, en este enfoque, en escenarios de diseño de instrumentos jurídicos transnacionales, particularmente en escenarios multilaterales, en los cuales la voluntad política de los actores gubernamentales diseñadores y la visión futura de su integración incorpora, justamente, la construcción de una *ciudadanía transnacional de jure multicapa*.

El ensamblaje de capas es realizado progresivamente a medida que los Estados y sus gobiernos, así como los actores sociales, movilizan argumentos y propuestas para la construcción de un marco de justicia ciudadana. Este último concepto implica, a decir de Fraser (2008), el desenmarque del Estado westfaliano-keynesiano y, por tanto, del Estado-nación como referente principal de la construcción ciudadana. Este desenmarque comprende la localización de la construcción de justicia como cuadro referencial de derechos transnacionales, en un marco mayor.

Shaw (1998) sugiere que una suerte de derechos universalistas articulados a la personalidad superan el modelo de Estado-nación, donde los derechos se cosifican en la dimensión compartimentada de las fronteras nacionales. La construcción de ciudadanías multinacionales es a su vez acicateada por un menú de derechos universales que se construye en los escenarios globales, incluyendo los derechos humanos de varias generaciones.

Construcción de la ciudadanía transnacional *de jure* multicapa

Recurriendo al enfoque teórico de Fraser (2008), diré que el proceso de construcción premeditada y procesual de ciudadanía transnacional *de jure* multicapa se inscribe en un nivel transestatal, que no necesariamente implica el debilitamiento de las identidades y los cuerpos normativos o las justicias ciudadanas nacionales ni el menoscabo de soberanías nacionales, sino la edificación de capas jurídicas que empoderan a las personas y a los sujetos sociales transnacionales en un contexto de voluntades de integración.

La construcción de ciudadanía a partir de un cuerpo de justicia social en un marco supranacional implica reconocer la existencia real de interrelaciones sociales entre países distintos, que hacen que las fronteras sean porosas y que los pasos fronterizos sean dúctiles al tránsito de personas y a su movilización en busca de oportunidades de vida en distintos países, en los que se asientan de manera temporal o permanente. No solo la dimensión laboral es parte de la movilidad de las personas en uno u otro país, sino también la presencia de factores de intenso magnetismo social (como los servicios básicos de salud, educación, la seguridad y las oportunidades de ascenso social).

La integración, en consecuencia, no es solo un proceso comercial, sino principalmente un proceso de reconocimiento político y jurídico de los grupos sociales, de los actores sociales y las personas que viven y se mueven entre países cuyos gobiernos expresan la voluntad de dotar a dichos sujetos de un estatus jurídico cuya intensidad se incrementa y su cualidad se complejiza a medida que se suman capas de derechos progresiva y acumulativamente por decisión concertada de sus gobiernos (Orellana, 2020, p. 3).

Actores sociales y otorgación de derechos multicapa

Al hablar de sujetos que serán dotados o que son portadores de ciudadanía me refiero a actores sociales y actores personales o individuales (Leggewie, 2013).

Siguiendo a Orellana Halkyer (2020), considero *actores sociales colectivos transfronterizos* a aquellos grupos organizados y representados que transitan de un Estado a otro trasponiendo fronteras en función de un conjunto de expectativas y prácticas económicas, sociales y culturales. Pensemos, por ejemplo, en los pueblos indígenas guaraníes que habitan el Chaco boliviano, paraguayo y argentino, o en los clanes ayoreos que

transitan entre estos tres países, o en los grupos de trabajadores estacionales que se movilizan entre países para realizar actividades productivas (p. 4).

Los constructos legales panacionales, globales, que abordan, por ejemplo, la temática de justicia, contribuyen al reconocimiento de capas de derechos a dichos actores sociales. Pensemos en los derechos de los pueblos indígenas o en los derechos de los trabajadores itinerantes, desarrollados ambos en el marco de convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (Orellana Halkyer, 2020, p. 5).

Aquí se recupera un ejemplo de lo que Fraser denomina el marco global que pone en duda o en debate el orden jurídico y el derecho que configura al ciudadano o la ciudadanía dentro de las fronteras de los Estados nacionales, esto es, el *marco westfaliano-keynesiano* (Fraser, 2008, p. 36; Orellana Halkyer, 2020, p. 5).

En consecuencia, los derechos sociales, culturales y políticos de actores o de sujetos sociales transfronterizos, por su movilización espacial o panacional que surge de la esencia de derechos (los derechos humanos, los derechos de la mujer, los derechos de los niños, los derechos de los pueblos indígenas, por mencionar algunos), configuran un conjunto de capas que deben ser consideradas por los Estados cuando construyen las ciudadanías (Orellana Halkyer, 2020, p. 5).

La movilización de voluntades sociales dirigidas a construir una ciudadanía de derechos en el contexto de una unión multinacional se fortalece con la construcción de sujetos sociales conscientemente adheridos y sensiblemente simpatizantes de esa unidad, hasta el punto de desarrollar una emotividad y un sentido de pertenencia a un conjunto social amparado por un cuerpo supranacional que acoge y protege a los ciudadanos migrantes. Una suerte de *demos* multinacional, unido por voluntades de construcción de ciudadanía, podría ser la base de la confección de vectores con incidencia política en la construcción de múltiples capas de derechos.

La construcción de una pluralidad de asociaciones multinacionales con un marco jurídico englobante tiene a su vez el efecto de fortalecer los procesos democráticos de construcción de ciudadanía multinacional, ratificados luego en el ámbito nacional al otorgarse derechos extendidos desde el nivel multinacional a migrantes o ciudadanos de otros países que residen en el país donde se formaliza el derecho. Shaw sugiere esta reflexión a partir de la experiencia de la integración política europea:

Dimitris Chrysochoou presenta un importante punto metodológico. Sustancialmente, su investigación se centra en «la intrincada cuestión de cómo la concepción de un *demos* europeo, que combina una pluralidad de formas nacionales y transnacionales de asociación, puede maximizar su potencial democrático», con sus propias conclusiones (como las formas de «cuerpo cívico» como la última ratio de la integración política europea). (Shaw, 1998, p. 309)

Confección de ciudadanía transnacional con la otorgación de capas de derechos

La noción *ciudadanía de jure* expresa que la construcción de la ciudadanía tiene la característica de ser un proceso de edificación de derechos y obligaciones de los cuales se va dotando a los ciudadanos, mediados por procedimientos y regulaciones operativas, pero derechos al fin (Orellana Halkyer, 2020, p. 5).

Los derechos se agregan como capas, consustanciándose uno con el otro, de modo que la persona se va empoderando y configurando su ciudadanía. La dotación o el proceso de concepción, discusión, diseño y otorgación de esas capas es progresivo y gradual en términos cualitativos y temporales, y va de la mano con procesos de construcción de voluntad política de actores políticos decisores, gubernamentales o legislativos que promueven la construcción de estos diseños ciudadanos (Orellana Halkyer, 2020, p. 6).

En consecuencia, la integración política transnacional comporta la conformación de ciudadanías, y son estas las que van coadyuvando a los Estados en los procesos de integración social y cultural y en las configuraciones multilaterales transnacionales.

Las capas sucesivas van quebrantando fronteras jurídicas y culturales.

El avance progresivo de la dotación de capas, y por tanto de construcción de ciudadanía *de jure* multicapas, configura un nivel civilizatorio estatal transnacional, al que denominaremos «Contextura Transnacional de Justicia Social». Entendemos este concepto en los siguientes términos: una morfología determinada de derecho y de derechos que hacen a la construcción de la ciudadanía. (Orellana Halkyer, 2020, p. 6)

Ciudadanía multicapa

Siguiendo esta línea de reflexión, surge la pregunta sobre la identidad nacional, cuestión que en el enfoque demoliberal de la ciudadanía es inmanente a la visión de Estado-nación.

En este análisis el autorreconocimiento, la adhesión o pertenencia a una comunidad política, cultural y cívica tienen un peso importante en la construcción de la identidad de las personas y los colectivos. Pero también es evidente que, más allá del reconocimiento de una nacionalidad, la construcción jurídica de la ciudadanía supone un grado de pertenencia a un sistema de seguridad y de protección que en este análisis constituye un propulsor subjetivo fundamental para crear sentidos de pertenencia y de identidad.

En esta línea de reflexión retomo la construcción teórica de Shaw (1998), que sugiere, a propósito de la UE, que los procesos de adhesión a una comunidad política y de construcción de identidad a partir de esta última se potencian por la prosperidad de derechos y obligaciones configurados legalmente por un núcleo que tiene fuerza gravitatoria en una comunidad o unión de Estados.

Esta propuesta de ciudadanía transnacional *de jure* multicapa se acerca en cierta medida a la de *ciudadanía constitucional* (Martín-Cabello, 2017), entendida como la adscripción y la construcción de una identidad de Estado-nación plurinacional a partir de la adhesión a una carta constitucional y a un cuerpo jurídico que se deriva de él, para entender la ciudadanía cobijada por la pertenencia a una referencia normativa que hace a la existencia y la permanencia de un Estado-nación.

Cuando más robustas y complejas sean las capas de derechos y más complementarias sean unas con otras, más hábiles serán las instituciones para resolver los conflictos y promover la integración transnacional, en el marco, por ejemplo, de procesos de integración promovidos por acuerdos multilaterales.

Nuestra reflexión gira, en consecuencia, respecto al *quién*, antes de iniciar una discusión sobre el *cómo*. Fraser sugiere, precisamente, pensar la justicia social en función de quién es su sujeto. Y aquí lo que está en cuestión es quién es ciudadano y cuál es su calidad de tal. Es decir, de qué es portador el ciudadano, para decirlo con Leggewie (2013), quien lo concibe como un portador de derechos.

Siguiendo a Fraser (citado por Pérez de la Fuente, 2014, p. 9), planteo cuatro dimensiones como guía de análisis sobre la construcción de justicia como conjunto de derechos, a saber: 1) la dimensión política, es decir, de la representación; 2) la dimensión económica, como distribución de derechos (al trabajo, a la producción, a la participación en la economía y al goce de sus frutos, etcétera); 3) la dimensión cultural del reconocimiento, y 4) la dimensión de la distribución de bienes sociales (la salud y la educación, entre otros) (Orellana Halkyer, 2020, p. 5).

Assumiendo que las múltiples capas de ciudadanía *de jure* se aplican a ciudadanos nacionales, me planteo, a los fines de evaluar la justicia paritaria (como derechos de acceso a la investidura de esas capas de privilegio de nacionales) en el contexto de la ciudadanía transnacional asignada a migrantes, una pregunta de reflexión: ¿Cuán paritarias son las capas de derechos y obligaciones otorgadas por un Estado-nación a personas o sujetos sociales que no nacieron en dicho Estado, que son más bien migrantes o actores o sujetos que migran de un país a otro amparados precisamente en un marco de acuerdos multilaterales, y que amparan o dan piso de recepción a dichas migraciones o migrantes?

El *diagnóstico de calidad de portación de ciudadanía de personas* —concepto que propongo (en línea con Orellana Halkyer, 2020) para fines de evaluación de capas de

derechos— puede realizarse metodológicamente en términos de *justicia paritaria* (Fraser, 2008, p. 39), es decir, en términos de paridad o similitud de derechos de los migrantes respecto de los nacionales en un contexto de acuerdos de integración multilateral que tienen como uno de sus componentes centrales la construcción de ciudadanía.

Pero también este diagnóstico puede implicar una valoración de injusticias en términos de remoción o desmantelamiento de obstáculos jurídicos e institucionales que limitan, niegan o impiden la participación de los no nacionales en las cuatro dimensiones de justicia que hemos planteado.

Las estructuras jurídicas, económicas, sociales y culturales, por tanto, deben cambiar o adaptarse y adoptar nuevos atributos diseñados jurídicamente y construidos socialmente para avanzar progresivamente en la configuración y la dotación de capas de derechos en el marco de distribución de derechos.

Conclusiones

En el presente artículo he planteado el concepto de *ciudadanía de jure* entendida como una configuración de ciudadanía en el marco de un proceso de edificación de derechos y obligaciones de los que se va dotando a los ciudadanos, mediados por procedimientos y regulaciones operativas, pero derechos al fin.

Los distintos tipos de derechos van sumándose como capas, uno sobre otro, consubstanciándose entre ellos, de modo que la persona (individual o colectiva) se va empoderando en términos de capas de derechos, las cuales configuran su ciudadanía.

El marco de construcción de derechos y de diseño de la ciudadanía transnacional *de jure* multicapa es también elaborado en los organismos formales oficialmente reconocidos por los acuerdos de integración multilaterales. Es el caso del Mercosur o de la Comunidad Andina de Naciones. Los órganos normativos de estas entidades multilaterales pueden asumirse como núcleos jurídicos confeccionistas. El concepto de *ciudadanía mercosuriana* ha sido acuñado en documentos oficiales del Mercosur en el marco de la construcción de su Estatuto de Ciudadanía, que abarca 11 temas (los cuales confeccionan capas *de jure*), a saber: Circulación de personas, Fronteras, Identificación, Documentación y cooperación consular, Trabajo y empleo, Previsión social, Educación, Transporte, Comunicaciones, Defensa del consumidor y Derechos políticos (Devoto, 2019).

No obstante, es en los órganos normativos nacionales —es decir, en el nivel estatal nacional— donde se tejen en detalle los *cómos* de la otorgación de estos derechos multicapa y se dirime la justicia distributiva, de modo que una dialéctica de *marque* y *desmarque* hace a la construcción de la ciudadanía, acicateada y alimentada por el nivel supranacional (Orellana Halkyer, 2020).

Las reglas operativas y procedimentales, las instituciones delegadas o funcionales a estos procesos de otorgación de derechos, en fin, se configuran en los Estados nacionales. De este modo, no se trata solamente de un proceso supranacional, sino que se someten a procesos políticos nacionales estatales.

La ciudadanía transnacional *de jure* multicapa es entendida como la adscripción y la construcción de una identidad de Estado-nación plurinacional a partir de la adhesión a una carta constitucional y a un cuerpo jurídico que se deriva de ella.

Los ciudadanos, en consecuencia, son tales si se mueven en un campo acotado por coordenadas jurídicas e institucionales multidimensionales, coordenadas normativas estatales que definen al actor ciudadano.

Bibliografía

- Bauböck, R. (2003). Towards a political theory of migrant transnationalism. *International Migration Review*, 37(3), 700-723. <https://doi.org/10.1111/j.1747-7379.2003.tb00155.x>
- Bloemraad, I., Korteweg, A., y Yurdakul, G. (2008). Citizenship and immigration: Multiculturalism, assimilation, and challenges to the nation-state. *Annual Review of Sociology*, 34, 153-179.
- Casal Bértoa, F., y Rama, J. (2020). Party decline or social transformation? Economic, institutional and sociological change and the rise of anti-political-establishment parties in Western Europe. *European Political Science Review*, 12(4), 503-523. <https://doi.org/10.1017/S1755773920000260>
- Devoto, M. (2019). *La cultura ciudadana del Mercosur y el desarrollo sostenible, representante permanente argentino ante Mercosur y Aladi* [Mimeo].
- Fraser, N. (2008). *Escalas de justicia*. Herder.
- Habermas, J. (2005). Tres modelos de democracia: Sobre el concepto de una política deliberativa. *Polis: Revista de la Universidad Bolivariana*, 4(10). <http://journals.openedition.org/polis/7473>
- Hormigos Ruiz, J. y Oda Ángel, F. (2014). Identidades culturales en un mundo en movimiento: Reflexiones desde la sociología. *Methaodos: Revista de Ciencias Sociales*, 2(2), 244-255. <http://dx.doi.org/10.17502/m.rcs.v2i2.55>
- Huw Rees, D. (2019). Constitutional patriotism. En A. Allen y E. Mendieta (Eds.), *The Cambridge Habermas lexicon* (pp. 66-68). Cambridge University Press.
- Kymlicka, W. (2004). Le mythe de la citoyenneté transnationale. *Critique Internationale*, (23), 97-111.
- Leggewie, C. (2013). La citoyenneté transnationale. Idéaux et réalité européennes. *Sens Public*. <https://doi.org/10.7202/1053990ar>

- Martín-Cabello, A. (2017). Ciudadanía global: Un estudio sobre las identidades sociopolíticas en un mundo interconectado. *Arbor*, 193(786), artículo a422. <http://dx.doi.org/10.3989/arbor.2017.786n4010>
- Müller, J. W., y Scheppele, K. L. (2008). Constitutional patriotism: An introduction. *International Journal of Constitutional Law*, 6(1), 67-71. <https://doi.org/10.1093/icon/mom039>
- Orellana Halkyer, R. (2020). *Construcción discursiva de la justicia social y la ciudadanía transnacional* [Mimeo].
- Pérez de la Fuente, O. (2014). *Por senda de justicia: Inclusión, redistribución y reconocimiento*. UNAM.
- Peter Smith, M. (2007). The two faces of transnational citizenship. *Ethnic and Racial Studies*, 30(6), 1096-1116. <http://dx.doi.org/10.1080/01419870701599523>
- Santiago, R. (2009). Ciudadanía cosmopolita y globalización: Una revisión del pensamiento kantiano. *Universitas: Revista de Filosofía, Derecho y Política*, (9), 5-20.
- Shaw, J. (1998). The Interpretation of European Union citizenship. *The Modern Law Review*, 61(3), 293-317. <https://www.jstor.org/stable/1097086>