



Justicia global, impuesto a la ciudadanía y fronteras abiertas

Global Justice, Citizenship Tax and Open Borders

Daniel Loewe*

Universidad Adolfo Ibáñez
daniel.loewe@uai.cl

DOI: 10.5281/zenodo.1320407

Resumen: el artículo argumenta que una consideración global del igualitarismo de la suerte ofrece las bases fundacionales tanto a la justicia distributiva global como a una política de fronteras abiertas o de movilidad libre. En la argumentación se expone y critica la teoría elaborada por Ayelet Shachar, según la cual la lotería del nacimiento debe ser neutralizada mediante un Impuesto al Privilegio del Derecho de Nacimiento, y se sostiene en su lugar que la neutralización de la lotería del nacimiento se puede realizar de modo más efectivo y justo mediante otros mecanismos institucionales que incluyen un impuesto al goce de las ventajas ciudadanas y una política de movilidad libre a través de las fronteras políticas

Abstract: The article argues that a global consideration of the luck egalitarianism offers the foundations of both global distributive justice and a policy of open borders or free mobility. The argumentation exposes and criticizes the theory elaborated by Ayelet Shachar, according to which the lottery of birth must be neutralized by means of a Tax on the Privilege of Birthright, and it's maintained in its place that the neutralization of the birth lottery can be make more effective and fair through other institutional mechanisms that include a tax on the enjoyment of citizens' benefits and a policy of free mobility across political borders

Palabras clave: Justicia global; igualitarismo de la suerte; teoría relacional; Impuesto al Privilegio del Derecho de Nacimiento; fronteras abiertas.

Keywords: Global justice; luck egalitarianism; relational theory; Tax on the Privilege of Birthright; open borders.

* Chileno. Doctor en Filosofía por la Eberhard-Karls-Universität Tübingen, Alemania. Actualmente es profesor titular de la Escuela de Gobierno de la Universidad Adolfo Ibáñez en Santiago de Chile.

Este trabajo se inscribe en el Proyecto FONDECYT 1160982

1. Introducción

Es común en las discusiones tanto académicas como no académicas aceptar alguna variante de la intuición igualitaria según la cual los individuos no debiesen ser tratados según sus circunstancias de origen.¹ Sin mayores especificaciones, de esta intuición se sigue algún principio igualitario de justicia distributiva, según el cual aquello que un individuo puede lograr no debe depender de sus circunstancias originales dado que estas son inmerecidas. O expresado de otro modo: siendo arbitrarias las circunstancias inmerecidas, los individuos no pueden ser considerados como responsables por ellas y por tanto no deben cargar con los costos que de ellas se siguen. La justicia distributiva igualitaria debe hacer frente a este tipo de desigualdades de origen, para así mitigar o neutralizar sus efectos. Ciertamente este principio es articulado de modos diferentes. En general se suele reconocer que estas circunstancias inmerecidas incluyen aspectos tales como los activos naturales –inteligencia, fortaleza física, etc.– y las condiciones socioeconómicas iniciales. Pero este reconocimiento usualmente no se extiende a otra circunstancia original no merecida: las circunstancias de nacimiento y así la obtención de un estatus ciudadano según los criterios de asignación asociados a esas circunstancias.² Las circunstancias de nacimiento se relacionan con la lotería de nacer como miembro de una jurisdicción nacional particular y de este modo acceder a la ciudadanía que este ofrece (ya sea mediante *ius soli* o *ius sanguinis*). Contrastando con los otros factores arbitrarios, en el caso de las circunstancias de nacimiento se considera que los individuos tienen derecho a los beneficios y deben cargar con los costos que de ellas se siguen. Si bien hay razones relativas a las estructuras específicas de justificación de muchas teorías para no considerar la relevancia moral que se sigue de estas circunstancias (como considerar, por ejemplo, que las demandas de justicia se siguen de un entendimiento de la sociedad como empresa cooperativa, como propone Rawls (1971), ello es cuestionable. Después de todo, las circunstancias de nacimiento son inmerecidas y tienen consecuencias profundas, en ocasiones casi determinantes, en lo que los individuos pueden lograr en la vida. Desde una óptica igualitaria esto constituye *prima facie* una razón para considerar

¹ Para referencias que sustentan esta afirmación, compare la sección 2 del texto.

² Ciertamente esta extensión se encuentra en la literatura sobre justicia global. Entre muchos, Carens (1987; 1992; 2003), Caney (2006), Velasco (2016), Loewe (2007; 2010a; 2012).

que estas circunstancias y sus consecuencias deben ser consideradas desde un punto de vista de justicia.

Reconocer la arbitrariedad de las circunstancias de nacimiento tiene efectos importantes en dos campos temáticos: el de la justicia global y el de la migración. Si las circunstancias de nacimiento son inmerecidas, y este es un dato relevante al determinar lo que a cada cual le corresponde, entonces, por una parte, la justicia global ofrecería tanto un instrumentario teórico así como propuestas institucionales para neutralizar los efectos de esas circunstancias, y por otra parte, una política de fronteras abiertas ayudaría a neutralizar las consecuencias que se siguen de esas circunstancias al posibilitar el acceso de los individuos a otras circunscripciones pudiendo hacer uso de sus oportunidades. En este artículo examinaré las consecuencias que se siguen de este reconocimiento en el caso de la inmigración en tanto cuestionamiento de la potestad estatal para determinar el ingreso de individuos a su territorio jurisdiccional. Procederé en tres pasos. En primer lugar me referiré al principio de justicia distributivo igualitario y a su foco estado-céntrico. Luego examinaré una teoría que reconoce la arbitrariedad de las circunstancias de nacimiento a nivel global, y correspondientemente reconoce obligaciones de justicia global, pero desconoce las demandas a favor de la inmigración: el Impuesto al Privilegio del Derecho de Nacimiento (*birthright privilege levy* – en adelante: IPDN) propuesto por Ayelet Shachar. Esta sección es la principal del artículo. Finalmente esbozaré un acercamiento teórico que reconoce el carácter moralmente arbitrario de las circunstancias de nacimiento, y reconoce tanto demandas de justicia global como aquellas que se articulan a favor de un derecho a inmigrar.

2. Igualitarismo de la suerte y la perspectiva relacional

La intuición igualitaria mencionada puede ser fundada con los recursos argumentativos del igualitarismo de la suerte (en adelante: IS). El IS permite articular una respuesta a la pregunta acerca de la relevancia normativa de la igualdad material. Entenderé igualdad material como aquella que se define en relación a algún conjunto de bienes –la llamada *currency of egalitarian justice*–. No me referiré a estos bienes, pero asumiré que no sólo incluyen recursos, sino también oportunidades. El IS recurre a una intuición acerca del valor igual de

los individuos en tanto agentes morales para justificar la relevancia normativa de la igualdad material: el IS asume por defecto la igualdad en la distribución de algún conjunto de bienes entre los individuos, y considera que cualquier alejamiento desde esta línea basal igualitaria requiere ser legitimado. Asumir la igualdad distributiva como punto de referencia se funda en alguna interpretación de la igualdad moral de los individuos, mientras que la legitimación de los alejamientos desde este punto de referencia se funda en alguna interpretación del valor moral de su agencia. Así, una distribución desigual de los bienes considerados relevantes sólo es legítima si puede ser retrotraída a la agencia de los individuos. Expresado de un modo inverso: cualquier alejamiento que se base en suerte simple (*brute luck* en las palabras de Dworkin 2000) es ilegítimo. Recurriendo a G. A. Cohen: “there is injustice in the distribution when the inequality of goods reflects not such things as differences in the arduousness of different people’s labors, but myriad forms of lucky and unlucky circumstance” (2000 130). De esto se sigue que las diferencias en distribución basadas en la suerte deben ser neutralizadas por razones de justicia, mientras que las diferencias en distribución basadas en elecciones son perfectamente legítimas.

Hay muchos modos de entender el contraste entre suerte y agencia. Tal es el caso de las diferencias entre suerte simple y suerte opcional, circunstancias y decisiones, etc. Correspondientemente hay muchos modos de trazar la línea entre ellas (compare: Arneson 1989, 2000; G.A. Cohen 1989; Dworkin 2003; un análisis en Tan 2012 88). Esas son discusiones relevantes relativas a la pregunta acerca de qué es una distribución justa.³ No entraré en estas discusiones. Para mis propósitos basta con afirmar que (i) la diferencia entre elecciones y circunstancias no escogidas es moralmente relevante (el núcleo del IS) cualquiera sea el modo como se trace la línea entre ellas, y que (ii) las circunstancias relevantes son de tipo social y natural. Estas distinciones son comunes en nuestra experiencia ordinaria de vida. Así, es suficientemente persuasivo afirmar que el contexto de socialización es un asunto de

³ A modo de ejemplo: ¿las preferencias rechazadas, pero no modificables, deben ser consideradas como decisiones o como circunstancias, y correspondientemente como gustos caros o como asunto de compensación? Y las disposiciones productivas ¿son ellas producto de nuestra agencia o el resultado de circunstancias afortunadas en la vida? En vez de muchos, compare Arneson (1989; 1999), Cohen (1989; 2000).

circunstancias no escogidas como lo es la posesión de activos naturales físicos y cognitivos, y que por tanto disponemos de razones de justicia para neutralizar sus efectos negativos en la vida.

Hay estrategias argumentativas diferentes a las del IS para otorgar sustento teórico a la intuición igualitaria y así responder a la pregunta de por qué la igualdad material es importante. El contraste con el IS refiere al igualitarismo “social”, “relacional” o “democrático” (compare Scheffler 2003; 2010; Anderson 1999; 2008; Miller 1998; Rawls 2001; Freeman 2006). Desde estos puntos de vista la justicia de todo estado de cosas debe ser evaluado desde la perspectiva de la calidad de las relaciones socio-políticas consideradas relevantes (una discusión en Segall 2013 16). Evidentemente la igualdad es central en estas concepciones, y de ella se desprenden consecuencias institucionales distributivas importantes. Pero la igualdad es aquí importante porque las relaciones socio-políticas entre los miembros de un orden político social son importantes, y no porque las personas en cuanto tales estén en una relación de igualdad moral que se funda en la distinción entre suerte y agencia o entre circunstancias no escogidas y elecciones. La estrategia argumentativa rawlsiana (*cf.* Rawls 2001) a favor de un tipo de igualdad democrática sigue este modelo. La igualdad democrática expresa un ideal político que se funda en una idea fundamental de democracia, pero no en un ideal moral (*cf.* Tan 2012 97). Siguiendo a Rawls, la sociedad es un sistema de cooperación para el beneficio mutuo y los principios de justicia gobiernan la distribución de sus beneficios y sus cargas. Esos principios son aquellos que individuos libres e iguales pueden aceptar razonable y mutuamente. Esta concepción implica igualdad distributiva de algún conjunto de bienes, porque esta igualdad es parte de los principios que todos tienen buenas razones para aceptar. La regulación de las desigualdades se sigue de un principio de reciprocidad o equidad (*fairness*) que gobierna las relaciones entre los miembros de la sociedad. Es por esto que al referir a la justificación del Principio de la Diferencia, Rawls afirma que “democratic equality properly understood requires something like the difference principles” (2001 49; 1971 65-66). Pero en este caso –en contraste al IS– la (des)igualdad no tiene una relevancia moral última, sino que su relevancia se sigue de la igualdad democrática de los miembros de la sociedad. Esto no quiere decir que la distinción entre elecciones y circunstancias no escogidas sea

irrelevante. Esta distinción sigue teniendo un rol fundamental en la teoría. Pero este rol es derivativo de la concepción de igualdad democrática y por sí misma no explica la importancia moral de una distribución igual de algún conjunto de bienes.

Tanto en una teoría relacional (como la igualdad democrática rawlsiana) como en el IS la distinción entre suerte y agencia es importante. Pero el punto de partida tiene consecuencias en el alcance de la teoría, esto es, en el espacio en que la teoría es efectiva. En principio, y sin cualificaciones posteriores, las demandas normativas que se puedan establecer recurriendo al IS no están restringidas en su alcance. Esto se debe a que su base normativa se funda en la igualdad moral de los individuos y la relevancia de su agencia, y por tanto el espacio de aplicación de la teoría no está limitado por consideraciones relacionales sino solo por la posesión de las características morales relevante. La situación es distinta en el caso de las teorías relacionales, dado que la determinación del grado de alcance de las demandas normativas de la justicia depende de si se dan o no las relaciones que la teoría considere relevante en el contexto correspondiente. Es así como la teoría de igualdad democrática rawlsiana, al hacer depender el alcance de los principios distributivos de un entendimiento de la sociedad como empresa cooperativa dentro de la cual se darían las relaciones relevantes –esto es, el reconocimiento mutuo de sus miembros como libres e iguales que desean estar en una relación de reciprocidad y equidad– circunscribe el alcance de los principios de justicia a las sociedades políticamente organizadas.⁴ Este es un enfoque eminentemente estado-céntrico.

Asumir una perspectiva relacional no implica necesariamente desconocer cualquier tipo de obligación que se extienda más allá de las fronteras jurisdiccionales de un estado o de los márgenes delimitados por la asignación del estatus ciudadano. Por una parte, si se reconoce que las relaciones

⁴ Como es conocido, en *The Law of Peoples Law* (1999) elabora una teoría normativa de las relaciones internacionales. Pero en esta teoría, para ampliar la base de aceptación empírica de sus principios del Derecho de Gentes, haciéndolos aceptables para las denominadas Sociedades Jerárquicas Decentes, por una parte Rawls renuncia a cualquier principio de Justicia global distributiva, reconociendo en su lugar un principio de asistencia de alcance muy limitado, y por otra parte sostiene una concepción minimalista de los Derechos Humanos. Una discusión exhaustiva acerca de los problemas del Derecho de Gentes rawlsiano, en Loewe (2015).

relevantes se dan dentro de las sociedades políticamente organizadas, se puede reconocer obligaciones que van más allá de estas sociedades, pero no como obligaciones de justicia igualitaria, sino como obligaciones que recurren a umbrales de subsistencia correlacionados con alguna interpretación ya sea de derechos humanos básicos o de dignidad humana (por ejemplo, Miller 2007; 2016). En el mejor de los casos, esta es la implicancia de la teoría normativa de las relaciones internacionales elaborada por Rawls en *The Law of Peoples*. Por otra parte, si la teoría reconoce que las relaciones consideradas como relevantes se dan a nivel global, como lo hace, por ejemplo, la elaborada por Thomas Pogge (2002), entonces la teoría relacional bien puede establecer obligaciones de justicia global. Es el caso de la teoría elaborada por Ayelet Shachar que discutiré a continuación.

3. La lotería del nacimiento y el impuesto a la ciudadanía

Hemos visto que la aserción según la cual nadie puede ser considerado responsable por sus circunstancias de nacimiento es una instanciación de la intuición igualitaria. De lo afirmado se sigue la aceptación de algún tipo de principio de justicia global que aspire a neutralizar o aminorar las consecuencias negativas que se sigan de las circunstancias de nacimiento no merecidas. ¿Pero implica aquello la aceptación de una política de fronteras abiertas o de un derecho de movilidad, de modo que todos aquellos desavenajados por sus circunstancias de nacimiento puedan acceder a las oportunidades disponibles en otras jurisdicciones nacionales?

Muchos han argumentado que, aunque un derecho de movilidad podría contribuir a mejorar la distribución global de oportunidades, no se trataría de la mejor opción o incluso de una opción deseable. Los argumentos son variados. Una posibilidad es articular argumentos de eficiencia. En esta línea Pogge ha argumentado que la capacidad de recepción de las naciones desarrolladas estaría dramáticamente superada por todos aquellos que se encuentran en circunstancias de miseria (*cf.* Pogge 2006). Además, se suele argumentar que, dado que la emigración implica recursos variados (monetarios, educativos, emocionales, redes, etc.), los que emigran no suelen ser los que se encuentran en circunstancias más desaventajadas. A esto se suma que facilitar los procesos migratorios incrementaría aún más la

denominada fuga de cerebros, quitándole así a las naciones de origen recursos humanos necesarios para poder desarrollarse y así mejorar la situación de los más desaventajados. Los contraargumentos apuntan a debilitar las asunciones empíricas: si bien las naciones desarrolladas no tienen la capacidad de recepción requerida para acoger a todos los que viven en condiciones de miseria, y si bien los que emigran no son corrientemente los más pobres, las remesas que la inmigración trae consigo suelen ir en ayuda de los que quedan atrás, y estas ayudas son importantes para la economía nacional. Lo mismo ocurre con las capacidades técnicas y redes adquiridas de los inmigrantes que en algún momento invertirán en sus países de origen. Además, debido a su carácter directo, las remesas no estarían sujetas a burocracias y corrupción, por lo que serían un mecanismo eficiente de igualación de oportunidades.⁵ Estos contraargumentos pueden ser respaldados por consideraciones normativas: aun cuando los argumentos de eficiencia contra la migración como mecanismo de distribución de oportunidades fuesen correctos, de ellos no se sigue que se deba negar a los individuos el derecho a inmigrar. Esto se debe a que las estrategias para mejorar las condiciones de vida de los individuos en sus países de origen, aun si fuesen exitosas, requerirían de mucho tiempo para ser efectivas, dejando en el intertanto a todos los que sufren malas condiciones de vida en razón de sus circunstancias de nacimiento sin ninguna opción viable para mejorarlas mediante su esfuerzo individual al emigrar.⁶ Se trataría, en definitiva, de un sacrificio de los individuos y sus intereses en pos de consideraciones utilitarias.

Si bien estos argumentos y las discusiones relacionadas son atingentes, lo que aquí me interesa investigar es una base normativa particular por recurso a la cual se articulan argumentos para desestimar la inmigración como mecanismo de distribución global de oportunidades: el valor de la ciudadanía. Shachar ha argumentado que las ventajas que ofrece la ciudadanía no deben ser subestimadas. El vínculo ciudadano se constituye mediante aspectos valiosos, tales como la identidad, la seguridad y las condiciones habilitadoras que ella hace posible. Estos aspectos se verían

⁵ Compare: Whelan (1992); Easterly (2006); Rapoport & Docquier (2006); Adams & Page (2005 1660)

⁶ Una discusión sobre las ventajas y desventajas de la inmigración frente a la justicia distributiva global como mecanismo de distribución global de oportunidades, y la bibliografía correspondiente, en Loewe (2012).

comprometidos por una política de fronteras abiertas. Este tipo de argumentos ha sido profusamente articulado por David Miller, quien apunta a la importancia de la nacionalidad compartida en tanto posibilitadora de los recursos psicológicos en los que descansa la justicia social (cf. Miller 1995). No es mi intención discutir este tipo de argumentos aquí.⁷ Sólo refiero a los argumentos de Miller para contrastar su punto de partida con el de Shachar: a diferencia de Miller, quien parte del reconocimiento del valor ético de la nacionalidad compartida, y que desestima argumentos de justicia global igualitaria (aceptando exclusivamente principios de distribución global que se siguen de una concepción poco substantiva de derechos humanos), Shachar parte no sólo del reconocimiento del valor de la ciudadanía compartida, sino simultáneamente, mediante el reconocimiento de la intuición igualitaria en su versión global, del reconocimiento del carácter puramente arbitrario de la adjudicación de la ciudadanía como derecho de nacimiento (ya sea mediante *ius soli* o *ius sanguinis*), aceptando por tanto la necesidad de principios globales de justicia sustantivos. Su argumento contra la inmigración apunta a que dado que un derecho a la inmigración, o una política de movilidad libre o de fronteras abiertas, harían peligrar el valor de la ciudadanía, ellas deberían estar descartadas como opciones viables, al menos en nuestro mundo con sus condiciones actuales, esto es, un mundo de Estados nacionales celosos de su soberanía, y con enormes desigualdades, de modo que “as a global distribution tool, migration fails to reach those at the bottom of the distributional matrix” (84). Así considerado, el desafío consiste en “to target the injustice of a birthright-transmission system that permits morally arbitrary circumstances of birth to dramatically shape people’s chances while at the same time preserving the collective good of citizenship” (85). Su propuesta –que se sigue tanto del reconocimiento del valor de la ciudadanía como del reconocimiento de su carácter arbitrario– es el Impuesto al Privilegio del Derecho de Nacimiento (IPDN).

Shachar recurre a una analogía conceptual entre la ciudadanía como derecho de nacimiento y la propiedad heredada. Tal como la propiedad heredada, la ciudadanía como derecho de nacimiento asegura oportunidades a los beneficiados. En la interpretación amplia del derecho de propiedad, que es la

⁷ Una discusión de la teoría de Miller, en Loewe (2009; 2010b).

que ella favorece, las relaciones de propiedad serían parte de una red de relaciones políticas y sociales, dentro de las cuales las personas dependen mutuamente.⁸ El contraste sería con una concepción estrecha que, como la de Locke y la tradición libertaria que recurre a ella, entiende la propiedad exclusivamente como derecho absoluto de exclusión de los otros, que otorga al propietario el derecho de disponer libremente de su propiedad, sin reconocer el carácter social de la propiedad y los límites que este pueda imponer a los propietarios. Así, en la concepción amplia se pueden identificar dos características o, con las palabras de Shachar, “a two-fold legal mandate: the right to exclude and the right not to be excluded.” (32) La analogía refiere a que, tal como en el caso de la propiedad en su conceptualización amplia, en el del derecho de nacimiento de la ciudadanía y en el caso de la naturalización, se trataría de un sistema de reglas que gobiernan por una parte, el acceso a un derecho de membresía y el control sobre los recursos escasos relacionados con esta membresía, y por otra, el derecho de los ciudadanos a no ser excluidos de cualquier derecho, poder o privilegio asociado con esta membresía, de modo que “[e]ach member is entitled to enjoy those goods that society has declared for common use and to partake in the governance of the polity.” (*ibid.*) La característica del control del acceso a la membresía y los recursos relacionados constituye la *gate-keeping function* de la ciudadanía. Mientras que la característica de no-exclusión constituye la *opportunity-enhancing function* de la ciudadanía.

Si las circunstancias de nacimiento gobiernan la asignación de la ciudadanía, como es el caso en nuestro mundo mediante los mecanismos de *ius soli* o *ius sanguinis* (menos del 3% de la adjudicación de la ciudadanía ocurre mediante naturalización), y la ciudadanía tiene la doble función recién descrita, entonces en un mundo de grandes desigualdades como el nuestro, la ciudadanía reproduce y tiende a incrementar las desigualdades globales en la medida en que los nuevos ciudadanos tienen acceso a los mismos recursos a los cuales tienen acceso o sus padres en su país o a aquellos que corresponden a su país de nacimiento. Lo anterior implica que todos aquellos que adquieren su

⁸ La referencia más fuerte en esta conceptualización de la propiedad es a la teoría de Jeremy Waldron, según la cual la propiedad refiere a “a system of rules governing access to and control of [scarce] resources”, como cita la autora (*cf.* Shachar 33).

ciudadanía de padres de países ricos, o que nacen en países ricos, tienen acceso a la riqueza y oportunidades que esos países ofrecen, mientras que todos aquellos que adquieren su ciudadanía de padres de países pobres, o que nacen en países pobres, reproducen la pobreza.⁹ De acuerdo a Shachar, el traspaso de ciudadanía según las circunstancias de nacimiento tiene así consecuencias injustas en la distribución global de oportunidades. Según Shachar —siguiendo la analogía con el derecho de propiedad— esto es curioso: si bien en el contexto de la propiedad se suele aceptar la legitimidad de reglar su transmisión intergeneracional, reglando las condiciones de herencia (por ejemplo, mediante impuestos), mitigando así sus consecuencias, en el caso de la ciudadanía se considera que los países tienen la potestad absoluta para asignar la ciudadanía (mediante *ius soli* o *ius sanguinis*) sin tener que hacerse cargo de las implicancias sociales (reproducción de la desigualdad global) que de esta asignación se sigue. La propuesta que Shachar consiste en condicionar la potestad de los estados para transmitir la ciudadanía de acuerdo a las circunstancias de nacimiento, y de este modo reproducir desigualdades globales, a que mitiguen las consecuencias de esta asignación reduciendo las desigualdades en oportunidades a las que tienen acceso los ciudadanos de países pobres (especialmente niños; más adelante volveré a este punto). Y tal como en el caso de la propiedad heredada, el modo de hacerlo es gravar con un impuesto la transmisión de la ciudadanía. Si los países ricos desean seguir transmitiendo su ciudadanía mediante las circunstancias de nacimiento, pueden hacerlo en la medida en que paguen a los ciudadanos de países pobres un Impuesto al Privilegio del Derecho de Nacimiento.¹⁰

⁹ Desde luego se podría argüir que la ciudadanía no asegura el acceso a la riqueza y a las oportunidades del país correspondiente. Hay múltiples mecanismos de exclusión efectivos también en los países ricos que impiden que algunos individuos (en razón de su clase, género, grupo étnico, etc.) puedan acceder a la riqueza y a las oportunidades. El argumento de Shachar se debe entender de un modo formal: la ciudadanía como estatus igualitario pone a los ciudadanos en una posición simétrica con respecto a esta riqueza y oportunidades; y si esto efectivamente no sucede, no es una crítica a la ciudadanía como garantía de acceso, sino a las condiciones defectuosas de su desarrollo e implementación en un país particular. Es esta simetría formal entre los ciudadanos, la que no se da con respecto a aquellos que no son ciudadanos. Por lo demás hay que tener presente —como discutiré más adelante— que Shachar enfoca su teoría en las condiciones extremas de pobreza, y es posible argüir que ese tipo de pobreza no se encuentra entre los ciudadanos pobres de los países ricos.

¹⁰ Esta es una de las preocupaciones de Shachar. La segunda refiere a los efectos de *overinclusion* y *underinclusion* que la adjudicación de la ciudadanía mediante circunstancias de nacimiento trae consigo. El primer efecto se produce ya que la asignación mediante *ius soli*, pero también mediante *ius sanguinis*, excluye de la ciudadanía a individuos que viven en el país, a individuos que incluso han sido socializados en este, que son activos participantes en la sociedad y que esperan desarrollar toda

Ciertamente Shachar tiene un punto. Como es conocido, en nuestro mundo hay grandes desigualdades entre las oportunidades que los diferentes países ofrecen a sus ciudadanos. Estas desigualdades refieren a una amplia gama de aspectos, incluyendo así elementos tales como recursos, pero también expectativas de vida, salud, educación, violencia, etc. Todos estos aspectos se pueden relacionar con una concepción de pobreza en sentido amplio (por ejemplo, como la propuesta por Amartya Sen 1999, que considera a la pobreza como privación de capacidades). Esta desigualdad en oportunidades tiene consecuencias importantes en lo que los individuos pueden lograr en la vida. Tal como famosamente afirma Rawls en el plano doméstico, la lotería natural y social influye, en ocasiones de un modo casi determinante, en aquello que los individuos pueden lograr en la vida (1971 102 y siguientes). Lo mismo cabría afirmar de la lotería de nacimiento que mediante *ius soli* o *ius sanguinis* determina las oportunidades a las cuales los ciudadanos pueden acceder. Sin embargo, esta teoría adolece de problemas. A continuación desarrollaré tres.

3.1 ¿Impuesto a la transferencia de ciudadanía o impuesto a las ventajas de la ciudadanía?

La idea de gravar el acceso al privilegio no sólo se relaciona analógicamente con los mecanismos de transmisión de herencias, como Shachar afirma, sino también con mecanismos de acceso a bienes y servicios mediante el mercado. Probablemente Shachar está consciente de este punto, y por tanto insiste en rechazar la idea de que la ciudadanía sea el tipo de bienes que se pueda vender (2013; 2017). Pero el IPDN sigue reproduciendo un escenario que no se diferencia en demasía del acceso mediante la capacidad de pagar a un club de privilegiados que, como miembros, pueden hacer uso de los bienes y servicios que este ofrece. En un cierto sentido que a continuación especificaré, la analogía con la propiedad, se opone a la lógica de la ciudadanía.

su vida en esa sociedad. El segundo efecto se produce, porque la ciudadanía así adjudicada se mantiene incluso en el caso de todos aquellos que emigran y ya no tienen lazos con el país de su ciudadanía, extendiéndola en el caso del *ius sanguinis* incluso a los hijos. La propuesta de Shachar para encarar estos problemas es un *jus nexi principle*, según el cual la ciudadanía se relacionaría con la participación activa en la sociedad. Si bien este principio me parece problemático, en este artículo no me ocuparé de él, sino que me enfocaré en el IPDN.

Tal como sostiene Marshall (1950) en su ya clásico estudio, el proceso de desarrollo de la ciudadanía se puede entender como una doble expansión. Por una parte, de la clase de todos aquellos a los que se considera como ciudadanos. Por otra parte, de los derechos que se asocian con la ciudadanía, de modo que todos los que tienen este estatus puedan ser miembros participativos de la sociedad. Esta doble expansión es un proceso en el cual caen privilegios tanto en la determinación de las clases de individuos que se considera como ciudadanos como en el tipo de prerrogativas que permiten a los individuos ser miembros completos de la sociedad. La lógica de la ciudadanía debiese llevar a anular los privilegios, y no, como propone Shachar, a gravar impositivamente la asignación de un estatus de privilegio. Si esto es así, entonces esto debe llevar a la consideración de algún tipo de ciudadanía global (que Shachar rechaza), ya sea, por ejemplo, al especificar a los ciudadanos del mundo como portadores de derechos a una cierta asignación de recursos o de un derecho a movilidad, o ambos simultáneamente. A continuación examinaré someramente estas posibilidades.

3.1.1. Ciudadanía distributiva mundial

Para Shachar la ciudadanía es relevante en razón del valor de los vínculos que ella hace posible. Entre estos, menciona el carácter identitario de la ciudadanía, la seguridad que ella hace posible, así como sus condiciones habilitadoras, esto es, la posibilidad de hacer uso de los bienes comunes nacionales (salud, educación, sistema social, mercado del trabajo, etc.) así como de participar en los procesos democráticos. Y serían estos vínculos los que un derecho a la inmigración o una política de movilidad libre o de fronteras abiertas harían peligrar. Pero incluso si esta razón se entiende como suficiente para no acabar con los privilegios que la ciudadanía ofrece a los que la detentan, sino que para gravarla, de ella no se sigue que haya que gravar la adquisición del privilegio en vez de las ventajas que este privilegio otorga cuando lo utilizamos. Si nos hacemos cargo de la anulación del privilegio gravando no el acceso al privilegio, como propone Shachar, sino que las ventajas que de este privilegio se obtienen, se debiesen establecer transferencias directas e indirectas desde los más ricos a los más desvalidos en

proporción a las ventajas que los primeros obtienen del privilegio, y no en razón de adquirir el privilegio. Se trata de un procedimiento tradicional de justicia distributiva, que reproduce, ahora a un nivel global, los procedimientos distributivos nacionales mediante mecanismos impositivos progresivos. Este procedimiento no hace peligrar el vínculo de la ciudadanía que tanto preocupa a la autora, se inscribe en la lógica de la ciudadanía (y no de la propiedad, como la propuesta de Shachar) y, por dos razones que a continuación examinaré, es más justo y efectivo.

Primero: un elemento curioso de la teoría de Shachar, es que si bien ella la expresa con el lenguaje de la igualdad de oportunidades, y luego la cualifica como suficientarista, cuando se trata de especificar el tipo de medidas que por razones de justicia de ella se desprendería, recurre una y otra vez a aquellas que mejoren la situación de miseria de los niños en los países pobres. Así, el IPDN debe usarse “strictly for infrastructure programs directed at enhancing the situation of children in the recipient countries (for example, eradicating malnutrition, providing clean water, investing in health, education, and so forth).” (Shachar 2009 102) Ciertamente este objetivo no es criticable. El objeto de la crítica es que se circunscriban las exigencias normativas de la teoría al mejoramiento de la posición de los niños sin ampliarla para incluir la situación de todos los desaventajados. No parece haber razones de justicia para justificar este límite. Incluso si se establece un principio prioritarista a favor de los niños, que en tanto tal otorgue más peso al bienestar de los niños que al de los adultos, de ello no se desprende que el bienestar de los adultos y por tanto su mejoramiento no tenga peso, o que sólo tenga peso de un modo derivativo en tanto sea beneficioso para el bienestar de los niños. Si se trata de mejorar la situación de los miserables en el mundo, parece más apropiado establecer exigencias normativas que se focalicen en todos los miserables, quizás en proporción a su miseria. Me atrevo a especular que la razón de este límite estipulativo de la teoría de Shachar refiere a una interpretación de la estructura del IPDN, y me atrevo a afirmar que esta interpretación es errada. Esto lo veré a continuación.

Con respecto al primer punto, ya que la estructura del impuesto grava la transferencia de la membresía ciudadana, lo que grava es la futura incorporación de las nuevas generaciones al club privilegiado de los ciudadanos de los países ricos. De

este modo, parece ser razonable que este impuesto vaya en beneficio de todos aquellos que no serán incorporados, y estos son las nuevas generaciones de los países pobres. Probablemente es en razón de esta interpretación de la arquitectónica de la teoría, que se afirma que las exigencias de justicia de la teoría deben focalizarse en los niños de los países pobres. Pero esta focalización de las exigencias normativas se basa en una interpretación errada. Si son los mecanismos de asignación de ciudadanía los que están a la base de la producción e incluso incremento de desigualdades entre riqueza y miseria, como la autora argumenta, entonces el impuesto debiese apuntar a disminuir esa desigualdad, quizás incluso sirviéndose de la guía de un principio suficientarista como el que ella propone. El hecho que el IPDN comience a ser efectivo en un punto temporal determinado, no puede implicar que los beneficiarios sólo sean aquellos que nacen a partir de ese punto. Si los mecanismos de asignación de la ciudadanía están a la base de la miseria que se ha establecido de un modo progresivo y acumulativo a través del tiempo, entonces el impuesto debiese focalizarse en la disminución de esa miseria, y no sólo en la miseria de los que nacen a partir del punto en la línea del tiempo en que el impuesto es efectivo. Dicho de otro modo, las demandas normativas surgen en razón de una estructura política de asignación de ciudadanía, y no del hecho de que a partir de un punto temporal determinado se la considere injusta y se estipule un impuesto a su transferencia. Sin embargo, y sea como fuese, para evitar confusiones parece ser más efectivo no gravar la incorporación, sino que los beneficios que se siguen de la incorporación, como propuse más arriba. Si se realiza de este modo, entonces es posible afirmar sin dejar espacio a equívocos interpretativos, que los beneficios del impuesto deben ir a todos aquellos que están en situación de miseria y no exclusivamente a los niños como Shacher estipula.

Segundo: el modo de calcular del IPDN propuesto por Shachar es altamente problemático:

When we contemplate the possibilities for calculating the contribution of each government, we can envisage a formula based upon its annual birth rate (typically calculated as the number of live births for every 1000 people) multiplied by a fixed dollar base, representing a onetime payment per child that would offset the advantage gained from inheriting citizenship in a well-off polity in the context of an unequal world (Shachar 2009 102).

De acuerdo a la teoría, el impuesto (I) se determina como el resultado de la tasa de nacimiento calculado como nacimientos vivos cada mil habitantes (N) y una cantidad de dinero proporcional a la riqueza del país (R). Esto es: $I = N \times R$.¹¹ Pero esto es insatisfactorio. Primero: imagine un país con un gran N, pero con un pequeño R. Esto es el caso de muchos países subdesarrollados. Si N es suficientemente grande, entonces el resultado puede ser que este deba pagar un I menor que el que tendría que pagar un país con un R muchísimo mayor, pero con un N muy bajo, que es el caso justamente de muchos países desarrollados y ricos (cf. Dumitru 2012 43). En sentido estricto, esto puede transformarse en un impuesto regresivo. Es razonable suponer que aquellos países pobres con una tasa alta de nacimiento que debiesen pagar más que países ricos con una baja tasa de nacimiento podrían considerar su situación injusta. Ciertamente esto puede generar incentivos para controlar la natalidad. Pero responder que no es injusto, porque la responsabilidad sobre la tasa de nacimiento corresponde a cada uno de los países, y por tanto cada país debe llevar los costos, no parece apropiado desde la perspectiva de una teoría de justicia que considere a los individuos primeramente como fuentes de demandas normativas: desde esta perspectiva no parece ser una respuesta aceptable al requerimiento de un individuo en razón de su mala situación, el que el país debe pagar más impuesto debido a la (ir)responsabilidad del Estado sobre el crecimiento poblacional y que por eso no se puede atender a su requerimiento. Segundo: si la tasa de natalidad se calcula por relación a los nacidos vivos por cada 1000 habitantes, la teoría tiene un sesgo que favorece (es decir, determina un impuesto menor) a los países que aumentan la esperanza de vida (y así aumentan la cantidad de individuos vivos en

¹¹ Shachar elabora someramente otras dos posibilidades institucionales. En la primera el impuesto se calcula por referencia al tamaño de la población, la tasa actual de nacimiento y el ranking del país en algún ranking reconocido, tal como el índice de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas. En este modelo las transferencias se realizarían en un orden inverso, de modo que el país mejor ranqueado se hace cargo del último peor ranqueado, el segundo mejor ranqueado del segundo peor ranqueado, y así sucesivamente, midiendo en cada caso el impuesto en razón de una tasa per cápita neta multiplicada por los nacidos vivos por año del país a gravar. La segunda posibilidad implica un descuento impositivo mediante un esquema de sustitución, de modo tal que los países ricos puedan descontar impuesto en caso de permitir admisión de inmigrantes de los países peor ranqueados, o crear un cuerpo de voluntarios del IPDN que transfiera “skills, knowledge, technology, education, health, an so on” (Shachar 2009 103). Pero resulta evidente que estos dos modelos, alternativo el primero y complementario el segundo, son objeto al menos de la primera y tercera –y dependiendo del diseño exacto, quizás también de la segunda– de las críticas que elaboro.

un momento determinado) y disminuyen la procreación —es decir, nuevamente a los países ricos y desarrollados—. Finalmente, referiré a un aspecto que resulta central para entender el por qué el enfoque de Shachar es inapropiado.¹² Imagine que una nueva droga posibilita a los habitantes de los países ricos, que tienen los medios para acceder a ella, vivir eternamente —o al menos un amplio espacio temporal— a costas de dejar de procrear. E imagine que los habitantes de estos países deciden utilizarla. En este caso, dada la estructura del argumento de Shachar, dado que la tasa de natalidad es 0, los países ricos no deberían pagar ningún IPDN (en sentido estricto, serían receptores de los pagos realizados por los países pobres procreadores). Esto resulta doblemente problemático. Por una parte, dado que el objetivo del impuesto es mejorar la distribución global de oportunidades (cualificada del modo suficientarista en que la autora lo hace), sin este impuesto no habría mejoramiento de esta distribución, y las condiciones miserables en el mundo que, de acuerdo al argumento de la autora, la ciudadanía produce, se mantendrían, reproducirían e incrementarían. Por otra parte, y más importante aún, esta limitación de la teoría deja en claro que si lo que nos preocupa es la desigualdad de oportunidades global, o al menos las condiciones de miseria imperantes en muchas latitudes, el IPDN resulta inapropiado, toda vez que hace descansar la obligatoriedad en la transmisión de la ciudadanía y no en el goce de los privilegios que la ciudadanía trae consigo. En contraste, una política de distribución global que grave el goce de los privilegios de los más ricos, no podría ser objeto de ninguna de las tres críticas mencionadas: ella es insensible a la tasa de natalidad, ya que sólo se fija en la cantidad de individuos existentes para obtener un índice de riqueza cualificado por el tamaño de la población, y no depende de la procreación o su ausencia en los países ricos.

3.1.2. Fronteras abiertas

La segunda estrategia para enfrentar el privilegio de la ciudadanía nacional apunta a una política de fronteras abiertas o de movilidad libre. Esta política

¹² El experimento mental al que refiero es de Dumitru (2012), pero ella lo utiliza para argumentar a favor de una multa a la transmisión de ciudadanía en caso que los países no se abran a recibir inmigrantes (en vez del IPDN), y no para argumentar a favor de gravar el uso que se realiza de los privilegios de la ciudadanía, como aquí argumento.

posibilita que los individuos que emigran puedan tener acceso al menos a algunas de las ventajas que los ciudadanos de los países de destino obtienen de su estatus. Y esto no implica, como teme Shachar, acabar con los vínculos que la ciudadanía posibilita y que la tornan valiosa. Esto se debe a que no es correcto que acabar con al menos *algunos* privilegios de la ciudadanía ponga en peligro estos vínculos. Al menos no, sin cualificaciones importantes. No hay, como parece suponer Shachar, una relación directa entre acceso a otro país y el estatus ciudadano. Ciertamente podemos sostener que es razonable, como argumenta Walzer (1983), que todo emigrante debiese tener la expectativa de, bajo ciertas condiciones procedimentales, poder llegar a ser ciudadano, si así lo desea. Pero los inmigrantes no son ciudadanos y, por tanto, no tienen acceso a todas las prerrogativas que la autora relaciona con el privilegio de la ciudadanía. En este artículo no discutiré cuáles son, a mi juicio, los derechos a los que los inmigrantes debiesen tener acceso en el país de destino. Ciertamente, estos sobrepasan con mucho los que se siguen de una concepción de derechos humanos básicos. Pero no son los mismos que los que tienen los ciudadanos. En un extremo, para que un derecho a movilidad libre tenga sentido, estos derechos deben incluir un derecho de residencia y de trabajo. Ciertamente la lista puede, y en mi opinión debe, ser más amplia. Pero no hay razón inmanente a este derecho de movilidad para incluir derechos a, por ejemplo, participación política. No se me malentienda: ciertamente hay buenas razones para incluir también este tipo de derechos en el caso de inmigrantes que llevan un cierto tiempo de residencia aun cuando no se naturalicen, como por lo demás ocurre en Chile. Todo mi punto es que no se trata de razones que apunten a las condiciones necesarias para constituir el derecho a movilidad libre. Si esto es así, entonces un derecho a movilidad libre –sujeto a regulaciones que aspiren a evitar resultados catastróficos—¹³ no implica, necesariamente, acabar con el valor del vínculo de la ciudadanía.

¹³ Algunos de estos mecanismos de regulación los he discutido en Loewe (2007).

3.2. ¿Lotería de nacimiento o teoría relacional?

Como examinamos en la primera sección, si bien la distinción entre suerte y agencia puede jugar un rol central no sólo en las teorías igualitaristas de la suerte, sino también en la amplia gama de teorías relacionales, las razones que le asignan ese rol son diferentes en ambos casos, y al ser diferentes, se pueden relacionar con diferentes espacios de aplicación de la teoría. Considere la teoría de justicia de Rawls. Si nos guiamos por una interpretación globalista, la intuición igualitaria que subyace a esta teoría lo debiese llevar a desarrollar principios de justicia que aspiren a neutralizar los efectos desaventajados de la lotería natural y social en un espacio global (*cf.* Pogge 1989; Beitz 1979; Barry 1973; Caney 2001a; 2001b; 2006). Como afirma Rawls, estas loterías no son *per se* ni justas ni injustas.¹⁴ Es lo que las instituciones sociales hacen con estas loterías al transformarlas en ventajas o desventajas lo que puede ser considerado como justo o injusto. De un modo similar podemos afirmar que la lotería del nacimiento (esto es, nacer en esta u otra circunscripción políticamente organizada) no es ni justa ni injusta, ya que lo que puede ser considerado como justo o injusto es lo que las instituciones hacen con esta lotería. Como vimos, el objetivo de la justicia debe ser neutralizar de algún modo los resultados que se retrotraigan a la suerte. Si este es el análisis, entonces en el caso de la lotería del nacimiento se trataría de una teoría global de IS, una teoría que por su propia arquitectónica, y sin agregar más premisas al razonamiento, tendría un alcance global. Pero si bien este razonamiento es omnipresente en el libro de Shachar, ella sostiene que se trata de una teoría relacional de justicia:

The suggestion to toll the privilege of citizenship inheritance... [i]t is informed by a relational and institutional approach to global justice that demands accountability for the fact that the very same birthright citizenship laws that grant membership in the well-off polities to some inevitably interact with others to whom access is denied (2009 87).

¹⁴ Hay modos alternativos de entenderlo. Por ejemplo, se puede relacionar la injusticia directamente con los sucesos (tales como la lotería) al examinar sus consecuencias de modo comparativo en diferentes individuos. Así, si usted sale a pasear y le cae una rama de árbol, con la consecuencia de que usted resulta con daños y minusvalías de un modo en que ninguno de los otros que ha salido a pasear ha resultado, entonces se trataría de una injusticia (compare Temkin 2003 772-773). Ciertamente, esta consideración puede dar cuenta de fórmulas comunes del lenguaje (como que “la vida es injusta”). Por razones que no elaboraré aquí, esto me parece implausible.

Como señalé, hay muchos modos de articular una teoría relacional de justicia. Pero en todos ellos, lo normativamente determinante de la justicia o la injusticia no es la diferencia entre suerte y agencia, sino la calidad de las relaciones que la teoría considera fundamentales. Nuevamente recurriendo a modo de ejemplificación a la interpretación que hace Rawls de su propia teoría de justicia, la suya sería una teoría de igualdad democrática, porque es la calidad de la relación ciudadana la que está a su base, y de la cual se deriva la relevancia de la distinción entre suerte y agencia, de modo tal que, expresado de un modo general, *entre ciudadanos* la mala suerte debe ser neutralizada mediante principios de justicia, pero esta exigencia de justicia no se extiende a la neutralización de la mala suerte de individuos que pertenecen a otras jurisdicciones nacionales. El carácter relacional de la teoría de igualdad democrática se expresa en un espacio restringido de aplicación de la teoría. Si Shachar sostiene que su teoría es una teoría de justicia relacional, entonces debe dar cuenta de la relación que está a la base de su teoría. Y esta debe ser un tipo de relación que supere las fronteras nacionales. Su respuesta recurre a una institucionalidad globalmente compartida que implica un mayor beneficio para unos que para otros: los mecanismos imperantes y reconocidos de asignación de ciudadanía mediante el derecho de nacimiento, y los efectos desaventajadores que se siguen de ella se relacionan con la función *gate-keeping* de la ciudadanía, es decir, el control del acceso que permite negárselo a los no ciudadanos. La “interacción inevitable” que esta institucionalidad común produce, se daría cuando los ciudadanos de países pobres intentan acceder a los recursos de los países ricos, pero son rechazados en razón de esta función. Es la deventaja producida por la interacción de la lotería del nacimiento (y no del “derecho de nacimiento” como la autora afirma en el título y a través del libro) con la institucionalidad común relativa a la asignación de la ciudadanía mediante el derecho de nacimiento, la que la justicia debiese aspirar a neutralizar, en su caso mediante el IPDN.

La estructura de la teoría es coherente. Sin embargo, la pregunta es por qué habría que considerar que un acercamiento relacional a la justicia global es más apropiado que uno que recurra al IS y a la consiguiente distinción entre suerte y agencia como una distinción de suyo normativamente relevante. En mi opinión, la elección metodológica de Shachar es normativamente

criticable y tiene consecuencias en el alcance de su teoría, esto es, en la definición del espacio de su aplicabilidad.

El carácter institucional relacional de la teoría se basa en la existencia fáctica del lazo institucional que se considere relevante. Este tipo de teorías es conocido. A modo de ejemplo, Pogge –de un modo similar a lo que anuncia Shachar– tiene en el foco de su interés la miseria global: las condiciones de miseria atentan contra un derecho a estar libre de condiciones de pobreza extrema (*cf.* Pogge 2002). Y tal como la de Shachar, se trata de una teoría institucional relacional, en el sentido que es de la interconexión institucional de la que se deprenen las demandas normativas. Así, Pogge apela a las obligaciones negativas de los estados ricos y de los ciudadanos de los estados ricos para no estar en relaciones institucionales con otros que sean depredadoras. Como nos recuerda Pogge (2008), el nacionalismo metodológico, según el cual los estados son responsables de sus éxitos y fracasos (una teoría que Rawls asume en *The Law of Peoples*) es insostenible. Esto se debe a que los estados están inmersos en una red institucional (derechos de patente, de propiedad, mecanismos de comercio, etc.) que tienen consecuencias en su éxito o fracaso, de modo que son estos lazos institucionales los que deben ser establecidos de un modo justo. La estrategia de Shachar es arquitectónicamente similar: dado que la asignación de la ciudadanía mediante el derecho de nacimiento es una institución global compartida que en razón de la función excluyente de la ciudadanía produce y reproduce la pobreza, esta institución debiese establecerse de un modo justo, lo que en su interpretación se realizaría mediante el IPDN (y no mediante la reformulación de la institución de la ciudadanía, una de las razones que me llevó a criticar esta teoría). Ahora bien, el problema de cualquier enfoque institucional es que, si no existen los lazos institucionales, no habría obligaciones de justicia (ciertamente puede haber otro tipo de obligaciones morales, como obligaciones de caridad, pero que a diferencia de las de justicia no son debidas).

Baste pensar en sociedades separadas, sin institucionalidad común, para notar los límites de este enfoque. Imagine, por ejemplo, que se descubre un planeta con habitantes inteligentes, autónomos, etc. –o si se prefiere, que ellos nos descubren a nosotros– que subsisten en condiciones de vida miserable, quizás en razón de un medioambiente inhóspito producto de la degradación

medioambiental que se retrotrae a las estrategias productivas y estilo de vida de sus antepasados. ¿Tenemos razones de justicia para apaciguar esa pobreza –neutralizando así los efectos negativos de la suerte de nacer en ese planeta–? Con la teoría de Pogge, no podemos dar una respuesta positiva a esta pregunta. Y con la de Shachar, dado que no se comparte la institución de la ciudadanía, tampoco. Quizás el ejercicio hipotético de imaginarse sociedades separadas para preguntarse acerca de sus implicancias normativas en una teoría de justicia global es fútil. Se puede aducir, por ejemplo, que dentro de las circunstancias de la justicia global se encuentra la interconexión propia de la globalización. Pero aunque así fuese, este tipo de ejercicios no es irrelevante: ellos evidencian las consecuencias que se siguen de poner el foco en el aspecto institucional, y estas consecuencias se pueden relacionar con nuestro mundo actual. Imagine que una nación rica debe decidir si establece relaciones comerciales con nación A o con nación B, y que mientras A goza de cierta prosperidad, muchos de los habitantes de B viven en la más abyecta miseria. Una teoría institucional relacional como la de Pogge establece incentivos para preferir entrar en relaciones comerciales con A, ya que en caso de hacerlo con B, se debería cumplir con múltiples demandas normativas que se desprenden de su situación de pobreza extrema en un contexto de relaciones institucionales.

Considerémoslo con más detalle. Una de las ventajas de la propuesta de Pogge es que al descansar fundamentalmente en obligaciones negativas, sería compatible con una amplia gama de teorías. El paradigma no sería la justicia distributiva, sino en la justicia correctiva. De este modo, si lo que se desprende del enfoque institucional es una obligación de no establecer relaciones institucionales depredadoras, y esta obligación –bajo ciertas condiciones que la próxima cita enumera– es incumplida, entonces se desprende una obligación de justicia correctiva. Evidentemente, la pregunta es que constituiría un tipo de relación depredadora. En sentido estricto, si la definiésemos en relación al daño, y optásemos por un concepto maximalista de daño, según el cual se produce un daño toda vez que un curso de acción alternativo disponible hubiese producido un resultado mejor, casi cualquier entramado institucional podría ser considerado como dañino. Es por eso que los efectos negativos o el daño se deben definir por referencia a un umbral. Pogge opta por un umbral minimalista estipulado por referencia a derechos humanos. Así, toda vez que, bajo ciertas condiciones, un entramado institucional produce déficits en derechos

humanos que podrían haber sido evitados mediante otro entramado, el estado y los ciudadanos serían moralmente responsables:¹⁵

I hold affluent persons morally responsible for a given human rights deficit only if four further conditions are all met: The affluent persons must *cooperate* in imposing an institutional order on those whose human rights are unfulfilled. This institutional order must be designed so that it *foreseeably* gives rise to substantial human rights deficits. These human rights deficits must be *reasonably avoidable* in the sense that an alternative design of the relevant institutional order would not produce comparable human rights deficits or other ills of comparable magnitude. And the availability of such an alternative design must also be *foreseeable* (Pogge 2005 60).

En la teoría de Pogge hay una cierta indefinición en el “nosotros” que sería responsable. Pero, sin entrar en controversias, parece referir a la comunidad internacional, a los estados y a sus ciudadanos. El argumento es efectivo tanto *ex ante*, de modo que al momento de establecer relaciones institucionales se asegure que sus consecuencias superen el umbral, como *ex post* para establecer medidas correctivas. Pero hay una opción que este argumento no cubre: no establecer ningún tipo de relación institucional con un estado. Esto es relevante. Al nivel de las relaciones comerciales bilaterales, un estado rico podría verse enfrentado a decidir si establece relaciones comerciales de importación de un cierto producto con otro país rico o con uno pobre. Supongamos que el estado del país rico subvenciona la producción de los bienes que se pretende importar, de modo que el costo final es el mismo que en el caso del país pobre. Y supongamos que las condiciones de miseria del país pobre son tales, que las relaciones sociales relevantes se encuentran por debajo del umbral definido por los derechos humanos. En este caso la decisión racional sería establecer relaciones comerciales con el país rico, dado que en caso de hacerlo con el país pobre, nos haríamos responsables de las consecuencias en relación al umbral, es decir, de la violación de derechos humanos, y adquiriríamos por tanto una obligación de justicia correctiva en relación a ese país. Del enfoque institucional se pueden desprender incentivos no ya para mejorar las condiciones institucionales, sino que para excluir a los que más requieren inclusión en los mercados internacionales.

¹⁵ Para una esclarecedora discusión de este aspecto de la teoría de Pogge, compare Pierik (2013)

Ciertamente, al centrar su teoría en una institucionalidad fácticamente compartida en nuestro mundo (el mecanismo de asignación de la ciudadanía), Shachar puede evitar esta crítica. Pero no es evidente porque el que el mundo conocido comparta esta institucionalidad sería un argumento contra la realización de este ejercicio hipotético. A lo más, el ejercicio propuesto sería inútil sólo en el sentido de utilidad práctica, pero no en el sentido de rendimiento teórico. Después de todo, lo que este tipo de ejercicios deja en claro, es que para Shachar una teoría de justicia sólo debe ser sensible a la arbitrariedad de la suerte de nacimiento en el caso de individuos que viven bajo una institucionalidad común, pero no debe ser sensible a las desventajas que se siguen de la (mala) suerte de nacer en sociedades que no comparten esta institucionalidad, como los extraterrestres del experimento mental. Si esto nos parece insatisfactorio, entonces tenemos una buena razón para preferir los enfoques que recurren al IS por sobre los relacionales.

4. Fronteras abiertas y justicia global

Vivimos en un mundo de grandes desigualdades. Y esas desigualdades siguen un patrón marcadamente nacional. En términos del Coeficiente de Gini, la desigualdad global es mayor que la desigualdad dentro de cualquier país individual. Según Branko Milanovic (2016), economista del Banco Mundial, esto se debe a que hoy la mayor diferencia de ingreso entre los individuos es atribuible al país del que se es ciudadano, en contraste con el siglo XIX en que lo era a la posición que cada cual ocupaba dentro de la sociedad. Evidentemente hay también una gran dispersión de riqueza dentro de las sociedades. De hecho, si nos guiamos por un entendimiento amplio de la pobreza, habría elevados niveles de pobreza en ciertas clases de individuos en países ricos, como claramente demuestra Sen por referencia a minorías raciales en EEUU (*cf.* Sen 1999). Pero si bien esto es correcto, y si bien Shachar expresa su teoría con el lenguaje de la igualdad de oportunidades, su foco está puesto en los más vulnerables a nivel global. Así, si bien considera que su propuesta puede eventualmente extenderse para aspirar a una mayor igualdad global de oportunidades, es la miseria global la que está en su foco. Se trata, por tanto, de una teoría sufficientarista que estipula un umbral bajo.

De este modo, la distinción entre países ricos o desarrollados y países pobres o subdesarrollados, se correlaciona con la distinción entre ciudadanos ricos y ciudadanos pobres, al menos en el sentido de que, en general, los grados de miseria que capturan la atención de la autora se encuentran en los países pobres y no en los ricos.

De un modo esquemático, con respecto a la desigualdad global las fronteras nacionales tienen una doble función. Por una parte concentran oportunidades en ciertas jurisdicciones, por otra parte impiden el acceso a las oportunidades que circunscriben a todos aquellos que no son parte de la jurisdicción correspondiente (*cf.* Cavallero 2006). Si no se reconoce algún tipo de obligación de justicia global, no hay razones de justicia para poner en cuestión estas funciones. Pero si se reconoce obligaciones de justicia global, como lo hace Shachar, entonces se las debe cuestionar. Hay tres posibilidades. Cuestionar la primera función, la segunda, o ambas.

Shachar cuestiona la primera función. Desde esta perspectiva, las fronteras pueden seguir excluyendo, pero los conjuntos de oportunidades que las fronteras políticas circunscriben deben cumplir con alguna métrica igualitaria, es decir, la cantidad y calidad de las oportunidades que las diferentes circunscripciones ofrecen a aquellos que pertenecen a ellas deben cumplir con algún criterio normativo –en su caso, un criterio suficientarista–. Nótese que esta estrategia no cuestiona el paradigma westfaliano de un mundo de estados nacionales, sino que sólo lo cualifica indirectamente al establecer que los conjuntos de oportunidades circunscritos por fronteras nacionales deben cumplir con la exigencia normativa de su suficientarismo. Como ha argumentado Speranta Dumitru de un modo sugerente (*cf.* 2012 36 y siguientes), esta teoría sigue un principio de “separate but equal opportunities”.¹⁶ Esto es, oportunidades separadas por fronteras nacionales

¹⁶ Dumitru critica a la teoría de Shachar porque un principio de “separados, pero iguales” no puede dar cuenta de la igualdad de oportunidades (2012). Pero esta crítica, aunque fuese estructuralmente correcta (y en mi opinión no lo es), no aplica a la teoría de Shachar: dado que se trata de una teoría suficientarista, la teoría no requiere que los conjuntos de oportunidades sean iguales, y por tanto no requiere atender a la relación que se da entre todas las preferencias de los individuos y todos los cursos de acción disponibles (conjunción que según Dumitru –por referencia a Arneson– constituye la oportunidad), sino sólo a aquellas preferencias que se relacionan con el mínimo que su teoría estipula.

pero que cumplen con una cierta métrica igualitaria. Pero al aceptar la función de exclusión de la ciudadanía, Shachar no cuestiona la segunda función de las fronteras.

La aceptación de la separación de los conjuntos de oportunidades mediante circunscripciones políticas nacionales es corriente en aquellas teorías que restringen las relaciones de justicia exclusivamente a las que se dan dentro de los estados nacionales. Este es el caso de Rawls, quien acepta el nacionalismo metodológico y correspondientemente considera a los pueblos como responsables de sus éxitos y fracasos, admitiendo sólo una obligación de asistencia que es compatible con enormes desigualdades en oportunidades entre naciones y con niveles altos de pobreza dentro de algunas naciones (Rawls 1999; una discusión en Loewe 2015). También David Miller, quién ha realizado vigorosas defensas de la parcialidad nacional, esto es de la primacía normativa de las relaciones entre nacionales por sobre las que se dan con aquellos que no pertenecen a la nación (1995), define las exigencias normativas globales como aquellas que se desprenden de una consideración minimalista de derechos humanos que en último término aspira a garantizar condiciones mínimamente adecuadas en los diferentes países (pero sujeto a una restricción según la cual cada país sólo es responsable de participar en la garantía de estos derechos humanos en la proporción que le corresponde, independientemente de si los otros países cumplen o no con su parte) (2007; 2016). Desde esta perspectiva, la premisa de *separados pero iguales*, adquiere la forma de *separados pero con oportunidades que garanticen condiciones mínimas de calidad de vida*. Todas estas teorías (la de Rawls, la de Miller, y la de Shachar) sostienen la función excluyente de las fronteras y correspondientemente descartan la inmigración como un mecanismo de acceso a las oportunidades disponibles en otras circunscripciones nacionales. Pero si renunciamos a la premisa de “separados, pero iguales”, que anima a la versión de Shachar de la justicia global, no resulta plausible sostener la función excluyente de las fronteras, al menos no, de un modo no cualificado. La pregunta que debemos plantear es, entonces, si desde la perspectiva de una teoría de justicia global disponemos de buenas razones para renunciar a esa premisa.

En mi opinión hay buenas razones para hacerlo. En este artículo he argumentado que una concepción de justicia global que se basa en el IS es, en un cierto sentido que he especificado, superior a una que lo hace sobre consideraciones relacionales. Si tomamos como punto de partida el IS global, es decir la distinción moral fundamental entre suerte y agencia, resulta de suyo el reconocimiento de la arbitrariedad moral del nacimiento y, por tanto, de que no es razonable que los individuos carguen con los costos de las desventajas asociadas con esta arbitrariedad. Y si se trata de neutralizar estos efectos no hay razón, desde esta perspectiva y sin agregar más cualificaciones, para asumir que esta neutralización deba ser subordinada a las demandas de exclusión que efectivamente hacen suyas los estados en el entramado institucional mundial actual. Por lo tanto, como un asunto de principio, desde la perspectiva del IS global se puede cuestionar ambas funciones de las fronteras políticas.

Evidentemente podemos, y debemos, sumar cualificaciones a este principio. Es un hecho que vivimos en un mundo estructurado institucionalmente por estados nacionales, que reclaman para sí la potestad de excluir, es decir, para controlar la inmigración según los criterios que les parezcan apropiados. Pero estos estados también reclaman para sí el derecho a disponer libremente sobre sus propias riquezas y recursos naturales. Pero si mediante su IPDN Shachar cuestiona esta última demanda, ¿por qué no cuestionar también la demanda de exclusión? Como vimos, la respuesta de Shachar recurre al valor de la ciudadanía que una política de fronteras abiertas haría peligrar. Pero una política de fronteras abiertas no es una política de *laissez faire*. Como vimos, esta política admite mecanismos de regulación. De este modo, ella es compatible con el establecimiento de regulaciones y limitaciones a la inmigración, en la medida en que sean requeridas para mantener los principios que hacen posible la inmigración y el mantenimiento de las condiciones sociales que hacen efectivos estos principios.¹⁷ De este modo, es posible compatibilizar esta política con el valor de la ciudadanía –si bien no en todo el espectro de realizaciones y desarrollos sociales, al menos en un amplio espectro–. Ciertamente, la determinación de los límites a los que debe estar sujeta una política de fronteras abiertas es un campo de disputa. Pero es una disputa diferente a la que se da cuando se

¹⁷ Compare Loewe (2007)

niega cualquier tipo de legitimidad a las demandas para limitar la función excluyente de las fronteras.

Al cuestionar ambas funciones de las fronteras podemos abogar simultáneamente tanto a favor de la institucionalización de la justicia distributiva global como a favor de una política de fronteras abiertas o movilidad libre. Ciertamente, es posible relacionar la limitación de ambas funciones de modos diferentes. Una estrategia corriente para relacionarlas consiste en considerar que la política de fronteras abiertas es subsidiaria de una política de distribución global de oportunidades, de modo que cubriría parte de los casos que escapan a la segunda. Así, por ejemplo, dado que cualquier política de justicia global distributiva tendrá un efecto limitado y requerirá de tiempo para ser efectiva, la inmigración pondría a disposición de los individuos que emigran posibilidades para mejorar su situación en tanto les permite acceder a las oportunidades disponibles en otras circunscripciones nacionales –y en base a los argumentos ya enunciados se podría producir como externalidad positiva el mejoramiento de aquellos que se benefician de modo indirecto–. Una estrategia diferente consiste en afirmar el carácter fundamental de la libertad de movilidad, dado que ella amplía las oportunidades a las que los individuos pueden acceder en el desarrollo de sus planes de vida, aunque ella no se relacione con las desigualdades globales que la justicia global distributiva aspire a neutralizar.¹⁸ Si bien este es el modo que yo favorezco, no argumentaré en este sentido. Pero independientemente de cual sea la estrategia, la institucionalización del cuestionamiento de ambas funciones mediante políticas de justicia distributiva global y mediante una política de fronteras abiertas o de movilidad libre, pone a disposición de los individuos más y mejores oportunidades para el desarrollo de sus planes de vida, algo con lo que desde una óptica igualitarista, tenemos buenas razones para estar de acuerdo.

¹⁸ Joseph Carens (1992) ha articulado este argumento estableciendo una analogía entre el valor de la movilidad interna y la externa, esto es, la libertad de movilidad dentro de las naciones y entre naciones.

Bibliografía

- Adams, R. & Page, J. "Do international migration and remittances reduce poverty in developing countries?". *World Development* 33.10 (2005): 1645-1669.
- Anderson, E. "What is the point of equality". *Ethics* 109.2 (1999): 287-337.
- Anderson, E. "How should egalitarians cope with market risks?". *Theoretical Inquiries in Law* 9 (2008): 61-92.
- Arneson, R. "Equality and equal opportunity of welfare". *Philosophical Studies* 56 (1989): 77-93
- Arneson, R. "Against Rawlsian Equality of Opportunity". *Philosophical Studies* 93 (1999): 77-112
- Barry, B. *The liberal theory of justice*. Oxford: Oxford University Press, 1973.
- Beitz, Ch. *Political theory and international relations*. Princeton: Princeton University Press, 1979.
- Caney, S. "Cosmopolitan justice and equalizing opportunities". *Metaphilosophy* 32 (2001a): 113-134.
- Caney, S. "International distributive justice". *Political Studies* 49.5 (2001b): 974-997.
- Caney, S. *Justice beyond borders: a global political theory*. USA: Oxford University Press, 2006.
- Carens, J. "Aliens and citizens. The case of open borders". *Review of Politics* 49.2 (1987): 251-273.
- Carens, J. (1992): "Migration and morality: a liberal egalitarian perspective". *Free movement: ethical issues in the transnational migration of people and money*. Eds. Barry, B. y Goodin, R. Pennsylvania: Penn State University Press, 1992. 25-47.
- Carens, J. *The Ethics of Immigration*, Oxford University Press, 2013.
- Cavallero, E. "An immigration-pressure model of global distributive justice". *Politics, Philosophy & Economics* 5.1 (2006): 97-127.
- Cohen, G.A. "On the currency of egalitarian justice". *Ethics*, 99.4 (1989): 906-944.
- Cohen, G.A. *If You're an Egalitarian, How Come You're So Rich?* Cambridge: Harvard University Press, 2000.
- Dumitru, S. "Migration and equality: Should citizenship Levy be a tax or a fine?". *Les ateliers de l'éthique / The Ethics Forum* 7.2 (2012): 34-49.
- Dworkin, R. *Sovereign Virtue: The Theory and Practice of Equality*. Harvard University Press, 2000.
- Dworkin, R. "Equality, luck, and hierarchy" *Philosophy and public affairs* 31.2 (2003): 190-198.
- Easterly, W. *The White Man's Burden*. New York: The Penguin Press, 2006.

LOEWE, Daniel. «Justicia global, impuesto a la ciudadanía y fronteras abiertas». HYBRIS. Revista de Filosofía, Vol. 9 N° Especial: *Debates contemporáneos sobre Justicia Social*. ISSN 0718-8382, Julio 2018, pp. 243-273

Freeman, S. *Justice and the social contract*. New York: Oxford University Press, 2006.

Loewe, D. “Inmigración y el derecho de gentes de John Rawls. Argumentos a favor de un derecho a movimiento sin fronteras”. *Revista de Ciencia Política* 27.2 (2007): 23-48.

Loewe, D. “La justicia de la inmigración: algunos modelos argumentativos”. *Civitas, Porto Alegre* 9.3 (2009): 496-513.

Loewe, D. “Los naufragos de nuestro mundo: el caso de los refugiados”. *ARBOR* 186 (2010a): 555-570.

Loewe, D. “Liberalismo, inmigración y justicia global: obligaciones especiales hacia nuestros conciudadanos”. *Isegoría* 43 (2010b): 435-458.

Loewe, D. “Obligaciones de justicia: ¿open borders o justicia Distributiva?”. *Arbor* 188.755 (2012): 475-488.

Loewe, D. “¿Cuán liberal es la teoría de las relaciones internacionales de Rawls?”. *Veritas* 60.1 (2015): 1-35.

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

Milanovic, B. *Global inequality. A new approach for the age of globalization*. Cambridge: Harvard University Press, 2016.

Miller, D. *On nationality*. Oxford: Oxford University Press, 1995.

Miller, D. “Equality and justice”. *Ideals of equality*. Ed. Mason, A. Oxford: Blackwell, 1998. 21-36.

Miller, D. “Immigration: the case for limits”. *Contemporary debates in applied ethics*. Eds. Cohen, A y Wellman, H. Oxford: Blackwell, 2005. 193-206.

Miller, D. *National responsibility and global justice*. Oxford: Oxford University Press, 2007.

Miller, D. *Strangers in our midst. The political Philosophy of immigration*. Cambridge: Harvard University Press, 2016.

Pierik, R. “Do We Have a Negative Duty Towards the Global Poor? Thomas Pogge on Global Justice”. *Spheres of Global Justice. Vol 2 Global Challenges to Liberal Democracy. Political Participation, minorities and Migrations*. Ed. Merle, J.C. Dordrecht, Heidelberg, New York, London: Springer, 2013. 595-610.

Pogge, Th. *Realizing Rawls*. Ithaca: Cornell University Press, 1989.

Pogge, Th. *World poverty and human rights*. Cambridge: Polity Press, 2002.

Pogge, Th. “Severe poverty as a violation of negative duties”. *Ethics and International Affairs* 19.1 (2005): 55-83.

LOEWE, Daniel. «Justicia global, impuesto a la ciudadanía y fronteras abiertas». HYBRIS. Revista de Filosofía, Vol. 9 N° Especial: *Debates contemporáneos sobre Justicia Social*. ISSN 0718-8382, Julio 2018, pp. 243-273

Pogge, Th. "Migration and poverty". *Contemporary political philosophy: an anthology*. Eds. Goodin, R. y Pettit, P. Oxford: Blackwell, 2006. 710-720.

Pogge, Th. "¿Qué es la justicia global?". *Revista de Economía Institucional* 10.19 (2008): 99-114.

Rapoport, H. & Docquier, F. "The economics of migrants' remittances". *Handbook on the economics of giving, reciprocity and altruism*. Eds. Kolm, C. y Ythier, J. North Holland: Elsevier, 2006. 1135-98.

Rawls, J. *A Theory of Justice*. Cambridge (MA): Harvard University Press, 1971.

Rawls, J. *The law of peoples with "The idea of public reason revisited"*. Harvard: Harvard University Press, 1999.

Rawls, J. *Justice as Fairness*. Ed. Kelly, E. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2001.

Scheffler, S. "What is egalitarianism?". *Philosophy and public affairs* 31.1 (2003): 5-39.

Scheffler, S. *Equality and tradition*. New York: Oxford University Press, 2010.

Segall, Sh. *Equality and opportunity*. Oxford: Oxford University Press, 2013.

Sen, A. *Development as Freedom*. Nueva York: Anchor Books, 1999.

Shachar, A. *The Birthright Lottery. Citizenship and global equality*. Cambridge (MA): Harvard University Press, 2009.

Shachar, A. "Earned Citizenship: Property Lessons for Immigration Reform". *Yale Journal of Law & Humanities* 23.1 (2013): 110-158.

Shachar, A. "Citizenship for sale?". *The Oxford Handbook of Citizenship*. Eds. Shachar, A.; Bauböck, R.; Bloemraad, I. y Vink, M. Oxford: Oxford University Press, 2017. <http://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780198805854.001.0001/oxfordhb-9780198805854-e-34?print=pdf>

Tan, K-Ch. *Justice, institutions, and luck*. Oxford: Oxford University Press, 2012.

Velasco, J. C. *El azar de las fronteras. Políticas migratorias, ciudadanía y justicia*. México: Fondo de Cultura Económica, 2016.

Temkin, L. "Egalitarianism defended". *Ethics* 113 (2003): 764-82.

Walzer, M. *Spheres of justice: a defense of pluralism and justice*. New York: Basic Books, 1983.

Whelan, F. "Citizenship and freedom of movement: an open admission policy?". *Open borders? Closed Societies?*. Ed. Gibney, M. Nueva York: Greenwood Press 1992. 3-39.