

# Desafíos políticos

## de los países de inmigración



Juan Carlos Velasco

**L**

as migraciones, una práctica tan antigua como la propia condición humana, se han convertido en un factor estructural de primer orden, en uno de los macrofenómenos más definitorios de nuestra época y en un complejo reto para las sociedades contemporáneas. En prácticamente todos los países del mundo, todo lo que concierne a este complejo

fenómeno ocupa un lugar destacado en la agenda política. La gestión, el control y la integración de los movimientos internacionales de personas se presentan como un *policy field* de creciente y prioritaria relevancia. No se trata, sin embargo, de una cuestión de mera moda: el número de países implicados de manera significativa en las migraciones internacionales ha aumentado considerablemente, hasta el punto de que resulta realmente difícil encontrar algún Estado que no sea bien un país de inmigración, bien un país de emigración o bien ambas cosas a la vez, cuando no al menos un país de tránsito. No ha de extrañar entonces que la mayoría de los gobiernos haya toma-

do conciencia de la necesidad de ofrecer una respuesta en términos legales e institucionales a un fenómeno de carácter permanente que puede llegar a alterar la estructura demográfica, social, cultural, económica y laboral de un país. Dada la complejidad de la cuestión, y por cuestiones de economía argumentativa, aquí se abordará de manera fundamental desde la perspectiva de los países receptores, que, por lo demás, es también la adoptada en forma habitual por los países europeos que registran mayor inmigración. Sin embargo, el fenómeno migratorio es fundamentalmente transnacional y tiene fehacientes repercusiones en los países de emigración.<sup>1</sup>

JUAN CARLOS VELASCO

## SIGNIFICACIÓN POLÍTICA DE LAS MIGRACIONES INTERNACIONALES

En las últimas dos décadas ha aumentado espectacularmente no sólo el volumen, sino también el grado de mundialización del sistema migratorio, al menos en un doble sentido: aumento de la diversidad de las regiones receptoras e incremento de las áreas de origen. Como consecuencia, los inmigrantes presentan una variedad demográfica, social, cultural y económica cada vez mayor y prácticamente inédita en el pasado. En consonancia con la dimensión planetaria alcanzada por los flujos migratorios, resulta bastante plausible concebirlos bien como parte integrante del recurrente y contradictorio fenómeno de la globalización, entendida ésta como un complejo proceso de cambio sociológico y de mentalidades por el que los límites del espacio de intercambio humano se hacen coincidentes con los límites del globo terráqueo.

La actual intensificación de las migraciones internacionales sería un efecto de la globalización, a pesar de que ésta, en su más reciente fase histórica, se caracterice por la fluidez de las corrientes financieras y comerciales, y de manera simultánea -y de una forma enormemente paradójica- por las restricciones a la movilidad internacional de la mano de obra. La supresión de barreras y la liberalización de flujos, que

son consustanciales a las dinámicas de globalización, no se han extendido a las migraciones internacionales. Esta flagrante contradicción de una globalización asimétrica y mutilada sirve de trasfondo a una serie de interrogantes y desafíos que afectan a los actuales flujos migratorios y que tienen su reflejo en las condiciones de irregularidad, discriminación y vulnerabilidad que en nuestros días padecen con harta frecuencia las personas migrantes.

Los efectos de la extensión del fenómeno migratorio se dejan notar en los más variados aspectos de la vida social tanto de los países receptores como de los emisores, provocando, entre otros, cambios sustanciales en la demografía y considerables alteraciones en la estructura del mercado de trabajo. Resultado de los flujos migratorios globales sería, asimismo, por poner otro ejemplo en un terreno nada anecdótico, el aumento del pluralismo religioso de las sociedades de acogida, pues los inmigrantes, al tener amparadas en muchos casos sus opciones religiosas por las leyes de los países en donde instalan su nueva residencia, propagan libremente sus propias formas de entender la religión. La enumeración de dimensiones de la vida social que se ven conmocionadas de una u otra manera por los masivos movimientos de personas, ciertamente podría alargarse, pero, en cualquier caso, quedaría mutilada si en ella se omiten las repercusiones en la esfera política.

Aunque se acepte que la opción de emigrar sea fruto de una decisión racional tomada en último término por individuos que tratan de maximizar sus propias oportunidades vitales, existen otros factores no nimios como, por ejemplo, las políticas de admisión desarrolladas por un importante número de países ya desde el siglo XIX, cuya importancia en el encauzamiento o desvío de las corrientes migratorias no cabe en ningún caso desdeñar.

*Los estados son actores sumamente influyentes en los procesos migratorios y las actuaciones estatales configuran un corpus normativo y político que afecta al transcurrir de los desplazamientos interfronterizos de personas.*

En un mundo como el contemporáneo, organizado políticamente "en estados legalmente soberanos y mutuamente excluyentes", el alcance político de los flujos de población es manifiesto porque implican, por definición, el cruce de fronteras estatales; es decir, la transferencia de una persona "de la jurisdicción de un Estado a la de otro",<sup>2</sup> y ello conlleva también un cambio transitorio o, en muchos casos, definitivo en la pertenencia formal a una comunidad política.

De hecho, la intensa impronta dejada por las migraciones es perceptible en el núcleo sensible del poder político y de la convivencia social, incluso en los elementos articuladores del Estado moderno: la noción tradicional de la soberanía nacional, el sentido de la ciudadanía o las formas culturales de la identidad colectiva y de la lealtad política. Si la soberanía nacional ya ha sido profundamente erosionada por los procesos de globalización (como se muestra en la creciente incapacidad de la mayoría de los estados nacionales -por no decir de todos- para gobernar los flujos exógenos que trastocan su propio ciclo económico), la imposibilidad de mantener la integridad de las fronteras ante la presión migratoria no ha hecho sino magnificar este proceso. La ciudadanía, por su parte, ha sido cuestionada como mecanismo de inclusión social y marcador de la pertenencia política. Como

consecuencia de las migraciones, la identidad colectiva se ha tornado mucho más compleja y plural, incidiendo con ello en las fuentes de la lealtad de los ciudadanos hacia el poder constituido. Con todo, no se agota ahí el alcance político y normativo de las migraciones: con la puesta en marcha de determinadas políticas migratorias pueden verse afectadas también las bases normativas de las sociedades y, por ende, la propia concepción de la justicia sustentada por las mismas.

### INMIGRACIÓN Y CIUDADANÍA

Difícilmente pueden pensarse los procesos migratorios en términos políticos sin analizar las mutaciones y tensiones que marcan hoy el concepto y la práctica institucional de la ciudadanía.<sup>3</sup> Lo contrario tampoco sería muy factible. Por una parte, el replanteamiento general de la ciudadanía en las sociedades occidentales constituye el contexto en el que se ha de leer el significado político de las migraciones contemporáneas; por otra, las demandas de ciudadanía formuladas por los inmigrantes, en tanto que individuos, así como por las organizaciones que los representan, inciden directamente en la comprensión actual de la ciudadanía.

Entre el conjunto de medidas que han de incluirse en cualquier política migratoria coherente nunca ha de faltar un instrumento crucial, a saber: la regulación de la

adquisición de la ciudadanía. Las leyes de ciudadanía y las políticas de *naturalización* (el proceso a través del cual una persona de otro país se convierte en miembro legal de un determinado Estado) son las principales herramientas normativas con las que los estados determinan quién permanece dentro o fuera del círculo de pertenencia formal. La atribución de la ciudadanía se concibe como potestad privativa de los estados soberanos y los procedimientos varían de país a país.<sup>4</sup>

Visto desde la perspectiva del país de acogida, la normativa sobre esta materia representa un dispositivo fundamental en manos de la comunidad política para definir sus propios límites internos; desde la perspectiva del inmigrante que arriba, resulta crucial porque marca el horizonte de expectativas que el país receptor le ofrece en cuanto individuo que como tal tiene la necesidad de planificar su propia vida. La articulación de un procedimiento transparente para la adquisición de la ciudadanía -y con ella la condición de miembro con plenos derechos de la sociedad de acogida- ayuda en buena manera a reducir los márgenes de incertidumbre existencial. En este sentido, tales normas reguladoras constituyen un poderoso instrumento de integración puesto a disposición de las autoridades del país de acogida. No debe olvidarse, sin embargo, que de esas mismas normas también

puede hacerse un uso en sentido contrario. La condición de ciudadano *optimo iure*, como dirían los romanos, esto es, el ser miembro de la comunidad con plenos derechos, juega con demasiada facilidad el ambiguo papel de mecanismo de inclusión/exclusión social: un principio de inclusión que genera exclusiones colaterales. De hecho, la condición discriminatoria del *status* de ciudadanía se revela en toda su plenitud cuando se esgrime frente a inmigrantes, asilados y extranjeros en general.

La utilización de la ciudadanía como mecanismo de cohesión social constituye, sin embargo, una cuestión abierta a debate. La tesis de que conceder la ciudadanía equivale a integrar, no siempre está convalidada por la práctica social, por más que sea recomendable normativamente. Es cierto que la implantación de políticas de inclusión cívica dirigidas a extender el *status* de ciudadanía a los inmigrantes ya establecidos tiene una indudable ventaja en aras de su integración social y política: impide la consolidación de una categoría, perpetuada de padres a hijos, de residentes no ciudadanos, de metecos. No es, con todo, un instrumento milagroso, pues el mero hecho de conceder el *status* de ciudadanía a los inmigrantes tras un periodo razonable de asentamiento no equivale automáticamente a integrarlos, pero, por el contrario, también es cierto que mantenerlos apartados

de la participación política y excluidos de la función pública, por mencionar tan sólo dos aspectos onerosos que habitualmente la privación de la ciudadanía comporta, no ayuda nada en este sentido. No puede negarse, en todo caso, que atribuir un estatus definido de derechos y obligaciones evita formas flagrantes de marginación (laboral, civil y tributaria). El acceso a la ciudadanía por parte de los inmigrantes es, más bien, una condición necesaria para la constitución de una sociedad integrada, pero no es una condición suficiente.

En un sentido contrario, la fórmula más común para impedir o al menos dificultar la integración de los inmigrantes, y así proteger la integridad cultural en los países de acogida, "ha sido la de limitar la acción de los inmigrantes estrictamente a su papel económico, haciendo más difícil el acceso a la ciudadanía, un mecanismo legal que puede ser considerado desde una perspectiva sociológica, como la construcción de una barrera interna que compense los efectos de entrada".<sup>5</sup> En cualquier caso, no puede negarse la relevancia de la ciudadanía como instrumento de exclusión social aplicado al mundo de las migraciones. De alguna manera, el *status* de la ciudadanía en las democracias liberales occidentales representa el equivalente moderno del antiguo privilegio feudal: un *status* heredado que amplía nuestras oportunidades en la vida. La ciudadanía que

adquirimos con nuestro nacimiento, ya sea de acuerdo a la de nuestros padres o a la otorgada por el lugar de nacimiento, es un elemento contingente: ella no depende en modo alguno de nosotros y tiene consecuencias mayores en nuestras oportunidades en la vida. En realidad, el acceso a la ciudadanía representaría la tercera y última barrera que los inmigrantes han de superar, como en una carrera de obstáculos, hasta lograr incorporarse plenamente en términos legales a la nueva sociedad: previamente han de tener acceso al territorio y luego adquirir el permiso de residencia permanente (no sometido a revisión por decisión arbitraria de las autoridades administrativas). Veamos a continuación este proceso con algo más de detalle.

La posición de los inmigrantes debidamente regularizados en la estructura normativa de los derechos de ciudadanía es un tanto peculiar, pues pese a ser miembros de hecho de las sociedades de acogida, no son en sentido estricto sujetos de pleno derecho de las mismas. Aun así, el reconocimiento fáctico de sus derechos civiles y sociales en la mayoría de los países democráticos los aproxima enormemente, sobre todo a efectos prácticos, a la condición de ciudadanos. Esta circunstancia marca una auténtica sima entre estos inmigrantes y aquellos que tienen una situación irregular (los denominados *sans papiers*). Esta peculiar situación jurídica de muchos

residentes foráneos e inmigrantes de larga duración ha sido descrita con la ayuda del neologismo *denizens*,<sup>6</sup> término que ha obtenido una amplia recepción en la literatura especializada. Este *status*, sin embargo, no concuerda del todo con la versión canónica de la ciudadanía acuñada en su día por Marshall.<sup>7</sup>

Con los llamados *denizens*, el esquema clásico queda invertido: la ciudadanía social de los inmigrantes antecede y se detiene en el umbral de la ciudadanía política. Esta circunstancia cada vez más frecuente vendría a revelar no sólo que la ciudadanía ha perdido gran parte de su antigua densidad como principio regulador de derechos, sino también que ha sido sustituida en dicha misión por la residencia legal. Por ello, más que como un concepto cerrado, algunos autores han propuesto redefinir la pertenencia social (o *membresía*) como un *continuum* de derechos que discurre entre aquellos individuos privados casi por completo de ellos y los miembros de pleno derecho en una comunidad dada. La residencia legal sería el nuevo soporte legal que facilita la adquisición de derechos en un mundo crecientemente transnacional.

Según la optimista tesis formulada por Soysal,<sup>8</sup> que

en realidad más parece una hipótesis de trabajo que una tendencia real, un estatuto posnacional de la personalidad, basado en el carácter universal de los derechos humanos, vendría a reemplazar a la ciudadanía como origen de los derechos. Las declaraciones de derechos humanos constituirían así una anticipación de la ciudadanía universal. Lo cierto, en cualquier caso, es que la progresiva configuración de formas *post-tradicionales* de ciudadanía no es una mera elucubración de mentes utópicas, sino una realidad observada con indisimulado espanto por académicos conservadores. Así, Huntington constata cómo se ha ido abriendo paso una "nueva concepción de la ciudadanía, según la cual ésta no es un status de carácter nacional conferido por el Estado a los individuos, sino un derecho transnacional de los individuos frente a los estados que aquéllos llevan consigo allá donde decidan residir".<sup>9</sup>

Síntoma también de esta progresiva metamorfosis sería la proliferación del fenómeno de la doble ciudadanía y, en ocasiones, de la ciudadanía múltiple. Su aceptación por parte de un creciente número de países, que han cambiado las correspondientes leyes, es clave para muchos

inmigrantes, que entienden que esta fórmula es el mejor modo de reconocer sus múltiples afiliaciones e identidades. En cualquier caso, el análisis de los diversos modelos de adquisición de la ciudadanía constituye un paso previo para cualquier debate sobre los criterios de integración social y política de los inmigrantes. Sin aferrarse necesariamente a las categorías de Marshall, la naturaleza jurídica de los derechos civiles, sociales y políticos, y su contrapartida en deberes, así como su vinculación con las políticas de ciudadanía, son cuestiones que afectan directamente a la posición de los inmigrantes, pero no sólo a ellos. De la respuesta que se den a estas cuestiones y, en definitiva, de las políticas migratorias que se adopten, dependen también los contornos y la composición de la comunidad política. En suma, y tal como se ha señalado, el fenómeno de la inmigración ha de ser entendido como el detonante social de la profunda transformación experimentada por la noción de ciudadanía.<sup>10</sup>

## EL PAPEL DE LAS FRONTERAS ESTATALES

Las migraciones internacionales se definen como el desplazamiento de personas con un carácter relativamente

permanente a través de líneas fronterizas reconocidas. En la historia de las migraciones, este cruce de fronteras está asociado a imágenes ambivalentes: al alumbramiento de una tierra de promisión y al escenario de no pocas trágicas historias personales. Frontera y nueva vida, frontera y experiencia de exclusión. Pese a lo decisivo que puede resultar en la trayectoria vital de tantas personas, la ciencia y la filosofía política, por no hablar ya de la política real, han aceptado el trazado de las fronteras como un factor dado, como si fuera prácticamente un hecho inalterable de la naturaleza, del que en ningún caso cabe cuestionar su legitimidad. Ante la existencia de fronteras en general, no ante un determinado trazado de fronteras entre dos estados soberanos, incluso las teorías de la justicia más elaboradas han guardado un significativo y alarmante silencio. Aunque los criterios de justicia se postulan en principio para todas las personas, los teóricos de la misma -y esto vale, en particular, para John Rawls- no reparaban en el hecho de que los estados limitan los efectos de la justicia de manera casi exclusiva a aquellas personas a las que reconocen como ciudadanos propios. En la doctrina liberal, incluso en la de corte igualitarista, suele procederse a una profunda inversión de los sujetos destinatarios de las mismas, un cambio de lenguaje que habitualmente pasa inadvertido, pues lo que comienza siendo una teoría sobre la igualdad

de las *personas*, termina siendo una teoría sobre la igualdad de los *ciudadanos*.<sup>11</sup>

El hecho completamente contingente de haber nacido a un lado o al otro de una línea fronteriza determina en muchas ocasiones la posibilidad o no de disfrutar de ciertos derechos. Que una determinada sociedad asuma esta circunstancia azarosa para justificar un trato discriminatorio o desigual con respecto a los inmigrantes pone en cuestión la noción de justicia adoptada por esa sociedad, en la medida en que implica una expresa renuncia a aplicar criterios homogéneos de justicia. Para salvar las incongruencias más manifiestas se suele jugar con sobreentendidos que a la larga sólo perjudican a los no nacionales. Las restricciones que impiden a amplios sectores de la población de origen inmigrante el disfrute real de los derechos -así como de los correlativos deberes- tradicionalmente asociados a la condición de ciudadano suponen una violación grave del principio de igualdad de todos los seres humanos.

Las fronteras territoriales están dotadas en la práctica de una enorme relevancia jurídico-política, pues con ellas se designa a qué derecho está sometida una población, indican qué personas e instituciones ejercen autoridad sobre un determinado territorio y, en definitiva, definen el cuerpo de ciudadanos que integran la comunidad política.<sup>12</sup> Si las fronteras delimitan el territorio sobre el que

un Estado puede ejercer legítimamente su jurisdicción, su soberanía o suprema potestad, la ciudadanía constituye el mecanismo legal del que se vale el Estado para distinguir entre los miembros de su asociación política y los que no pertenecen a ella. Los estados modernos se abrogan además el derecho de monopolizar la regulación de la movilidad de las poblaciones, determinando quién y con qué documentación puede entrar y salir de su territorio. Fronteras y ciudadanía desempeñan así de consuno un cometido fundamental en relación con el Estado y la comunidad política. No se acaban ahí sus funciones: juegan también una función policial, que se pone de manifiesto en el control de los flujos migratorios, pues las fronteras se erigen como muros reales para intentar contener a quienes desean inmigrar y no poseen la documentación que les autorizaría a hacerlo. Fronteras y ciudadanía se dan de la mano también para poner trabas a la libertad de tránsito y residencia (reconocida, por ejemplo, por el art. 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos adoptado en 1966).

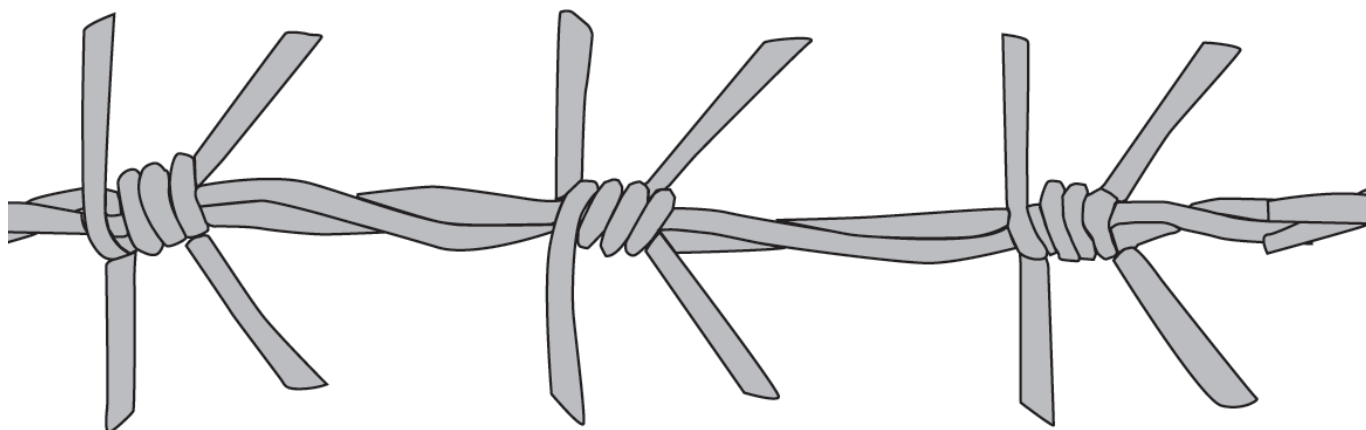
Reforzadas las fronteras con la justificación de controlar nuevas formas de delincuencia, apenas pueden ocultar su función de barreras frente a quienes huyen de la miseria y de la guerra. Su mantenimiento implica apostar por la persistencia de modelos de exclusión y contención que se han demos-

trado tan injustos<sup>13</sup> como ineficaces. En realidad, los muros y demás intentos de militarizar las fronteras son ejercicios de demagogia: "se erigen como la solución al problema, cuando sólo pueden contener alguno de los síntomas de la desigualdad, y eso por poco tiempo. Se construyen para ofrecer un símbolo de firmeza al público interno".<sup>14</sup> Tales muros son, en definitiva, expresión paradigmática de una concepción miope de la nacional política puesta en marcha paradójicamente en un mundo que pretende ser cada vez más abierto y más global.

Pese a la señalada precariedad y contingencia histórica de las fronteras nacionales, sigue disfrutando de amplia aceptación la idea de que las políticas migratorias se han de perfilar ajustadas a sus límites geográficos. El estricto marco estatal constituiría supuestamente su escenario natural. Los motivos que se aducen en favor del cierre y control de las fronteras nacionales suelen ser de tres tipos: argumentos *económicos* (v.gr. evitar riesgos que pongan en peligro el bienestar económico de la sociedad de acogida), *culturales* (v.gr. asegurar la identidad e integridad de la cultura de la sociedad en cuestión) y *políticos* (v.gr. salvaguardar los procesos políticos internos de intromisiones que pudieran afectar a su desarrollo). Pese a su diversidad, son los de naturaleza cultural los motivos que en la praxis política resultan más populares

y su profuso empleo permite ocultar otros intereses no siempre confesables. Entre los defensores contemporáneos más conocidos de un cierre de las fronteras (aunque sea de manera parcial y condicionado) y, sobre todo, de impedir o dificultar enormemente el acceso a la ciudadanía a los extranjeros, se encuentra Michael Walter,<sup>15</sup> autor que tiene el mérito de ser uno de los pocos teóricos de la justicia que ha pensado con cierta profundidad la cuestión de las migraciones. Argumenta que para mantener su cultura política, algo a lo que tendría derecho todo pueblo constituido en Estado, las sociedades deben tener la potestad de limitar la inmigración. La política de recepción de inmigrantes debe responder, según este autor, a los intereses de la sociedad en cuestión, o expresar preceptos caritativos ampliamente aceptados en ésta, pero en ningún caso constituye una obligación articulada en términos de justicia. En el caso concreto de las migraciones, las exigencias universales de la justicia se contextualizan por tanto de tal modo que cabe hablar de un desacoplamiento normativo: las directrices que ofrecen las teorías de la justicia para esta cuestión no parecen estar orientadas de acuerdo a principios de justicia.

En una posición contraria a la manifestada por Walzer, encontramos a autores como Joseph H. Carens, Rainer Bauböck o Seyla Ben-

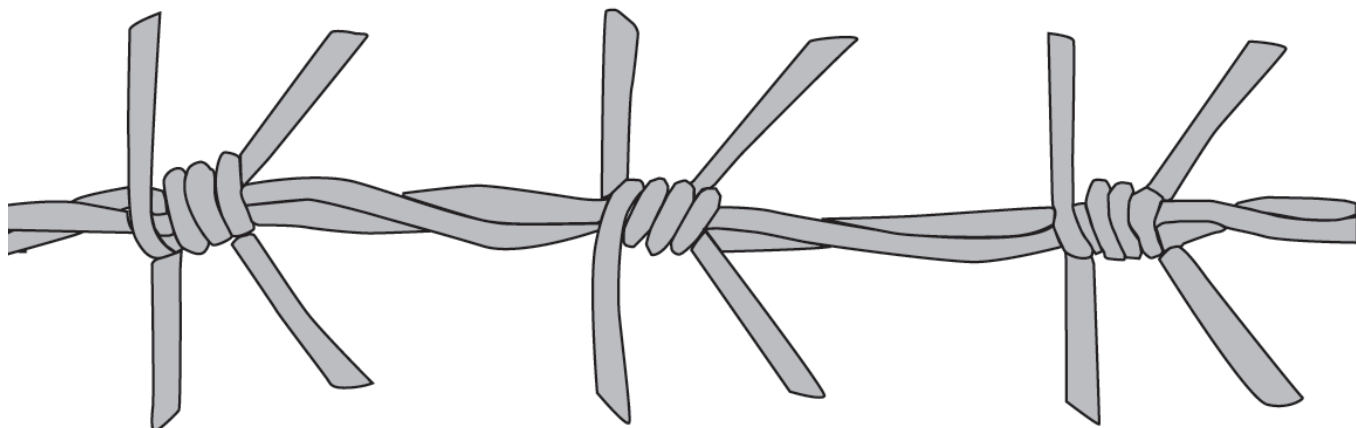


habib. En particular, Carens denuncia que ninguna de las fundamentaciones contemporáneas del liberalismo aporta razones morales para restringir los derechos de los extranjeros a entrar en un país o a tomar residencia en él y, sin embargo, proceden como si las hubiera.<sup>16</sup> Él pretende mantenerse coherente con los planteamientos filosóficos del liberalismo y por ello aboga por el establecimiento de fronteras abiertas (*open borders*) como la forma de garantizar el derecho fundamental a salir del propio país (reconocido por el art. 13.2 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos). Arguye que si la libertad de salida es consustancial con los regímenes liberal-democráticos, resulta bastante obvio que esta libertad carecería de contenido real en ausencia

del recíproco derecho o libertad de entrada (que, sin embargo, no es reconocido por la legislación internacional). Detrás de la defensa de fronteras cerradas se escuchan con harta frecuencia concepciones colectivistas de la política, alejadas de la primacía del individuo y ataques frontales a la vigencia de los derechos humanos. En general, quienes como estos tres mencionados autores se manifiestan a favor de ampliar el derecho de inmigración, se muestran también inclinados en favor de una concepción más amplia de ciudadanía transnacional, mientras que quienes defienden el mantenimiento de limitaciones a la inmigración, gobiernos se basan, sobre todo, en una contracción comunitarista (o incluso abiertamente nacionalista) de la idea de ciudadanía.

### LA GESTIÓN POLÍTICA DEL PLURALISMO CULTURAL EMERGENTE

En los países de inmigración se asiste a un acelerado proceso de constitución de sociedades de corte multicultural impulsado precisamente por la llegada de personas de las más variadas procedencias. En este contexto, el pluralismo cultural generado específicamente por los flujos migratorios, más que un ideal postulado, es más bien ya una realidad y un proceso que hay que gestionar por parte de las sociedades receptoras y sus instituciones. Asumir este palpable efecto de la inmigración y las transformaciones sociales y culturales que conlleva, implica tener que afrontar políticamente la articulación de la convivencia entre grupos y comunidades con formas múltiples de identidad colec-



tiva. La relevancia alcanzada por este aspecto del proceso migratorio entronca con una de las derivas más características de los debates políticos contemporáneos: una vez finalizado el enfrentamiento bipolar tan fuertemente ideologizado que caracterizó a la Guerra Fría, una gran parte de los conflictos políticos giran en la actualidad en torno a la organización y gestión política de la diversidad de sentimientos de pertenencia y a la convivencia entre diferentes formas de vida y de concebir el mundo. Incluso, el indeclinable debate social -en torno a la persistencia de injustificadas desigualdades económicas entre los individuos- se ha visto absorbido y desplazado injustificadamente por las tensiones de índole identitaria y cultural.

La multiculturalidad y la multietnicidad surgidas a

raíz de las migraciones han provocado respuestas políticas que repercuten en las estructuras institucionales de los sistemas democráticos, no sólo debido a la creación de nuevas agencias administrativas encargadas específicamente de la gestión de las mismas, sino también a los cambios inducidos en las formas de entender la identidad colectiva e incluso la propia noción de ciudadanía. Estas alteraciones simbólicas, culturales y políticas en las sociedades de acogida han sido analizadas no sin alarma por diversos autores, entre los que cabría mencionar a Giovanni Sartori y, desde una perspectiva claramente conservadora, a Samuel Huntington.<sup>17</sup> Ambos ponen el grito en el cielo ante los problemas de integración generados por las recientes olas de inmigrantes, debido,

sobre todo, a la facilidad con que estos vecinos pueden mantener vínculos afectivos con su cultura de origen (mediante la proliferación de canales de televisión en su propio idioma, llamadas telefónicas y correos electrónicos, además de los billetes de avión a muy bajo costo) y al distanciamiento que ello implica respecto a los valores propios del país que los ha adoptado.

En algunos casos, y estos autores ponen como ejemplos concretos a los hispanos en Estados Unidos y a los musulmanes en Europa, constituirían un riesgo para la identidad nacional y la estabilidad política de las sociedades de acogida. Si este diagnóstico puede que sea acertado, no lo es tanto la terapia propuesta. Así, Samuel P. Huntington reduce las posibles estrategias políticas

ante la inmigración a estas tres: "una inmigración escasa o nula, una inmigración sin asimilación o una inmigración con asimilación".<sup>18</sup> Teniendo en cuenta que la primera opción no es tal, sino que tan sólo es un pío deseo o una misión imposible (pues tan imposible resulta blindar herméticamente las fronteras como proceder a una deportación masiva de los inmigrantes irregulares), la alternativa sería asimilación o no asimilación. Lo único que sucede es que esta es una falsa disyuntiva. En la mentalidad de Samuel P. Huntington, y si tuviera mayor honestidad intelectual, la alternativa sería simplemente: o los inmigrantes son asimilados o se produce el caos social.

El debate sobre la inmigración, tan lleno de matices, se presta al simplismo y a la demagogia. En ambos errores se incurre no sólo en el ámbito académico, tal como se acaba de ver en Samuel P. Huntington, sino también -y acaso con mayor asiduidad- en el mundo de la política. Además de percibida como posible peligro para el mantenimiento de las señas de identidad de la sociedad receptora, la cuestión migratoria irrumpe con frecuencia en los debates públicos estigmatizada como un factor conflictivo en un doble sentido: como riesgo para el bienestar económico del país anfitrión y como amenaza para la seguridad ciudadana. La inmigración es presentada con demasiada ligereza

como sinónimo de ilegalidad, miseria, conflictividad y delincuencia. Sin duda, los medios de comunicación han contribuido a forjar y difundir esta negativa imagen en el subconsciente colectivo. No obstante, los problemas derivados de la inmigración no se resuelven yéndose al polo opuesto, esto es, angelizando a los extranjeros por ser diferentes o edulcorando los actos criminales eventualmente perpetrados por ellos.

La política migratoria es un campo de intervención pública sometido a múltiples tensiones, en cuyo origen casi siempre se encuentra un fuerte desajuste entre el número de candidatos a la emigración y las expectativas de las sociedades receptoras. Articular una política en este terreno presupone intentar conciliar valores e intereses a veces contrapuestos, representados por una pluralidad de actores individuales y colectivos, así como de instituciones públicas y privadas. En todo caso, una política migratoria coherente y digna de ese nombre debería apoyarse al menos sobre tres pivotes: un modelo de gestión de flujos (regulación del acceso y condición de permanencia de los inmigrantes); una gestión de la integración y, por último, pero no menos importante, una política de codesarrollo con los países emisores de los flujos migratorios. Esta caracterización ideal apenas se corresponde con la práctica más habitual: la política migratoria queda reducida en muchos casos a

un conjunto de medidas jurídicas y administrativas que pretenden regular las condiciones de entrada y de estancia de los extranjeros en un determinado territorio.

Aquellas sociedades que en un corto espacio de tiempo han pasado de ser sociedades de emigrantes a sociedades de inmigrantes, como sucede en los estados del Sur de Europa (especialmente España y Italia y, en menor medida, también Portugal y Grecia), se ha de proceder a una reinvencción de sus patrones de integración y, a la postre, de su propia autoconciencia como comunidad política. A diferencia de lo que sucede en otras regiones europeas con mayor experiencia en esta materia, estos países carecen de los mecanismos institucionales y del necesario rodaje administrativo en lo referente a la regulación y gestión interna de la inmigración. Estas carencias pueden resultar explicables porque los procesos de acomodación son de largo recorrido y no caben improvisaciones. La circunstancia de que hasta fechas muy recientes la inmigración no tuviese un impacto real en la vida de algunas sociedades, podría tener al menos una ventaja que habría de ser aprovechada por los políticos y gestores de esos países, a saber: mirarse en el espejo de lo ya realizado en otras latitudes no tan lejanas y analizar las causas de los errores cometidos y de los logros obtenidos. Lo cierto, con todo, es que no existe en ningún lugar un modelo de

tratamiento de los flujos migratorios que resulte completamente ejemplar, de modo que siempre será necesario innovar a la hora de diseñar y poner en marcha ulteriores propuestas. Incluso, sociedades con notable bagaje en la gestión de la inmigración aún no han terminado de procesar esos cambios, como se muestra en los múltiples problemas de adaptación e integración que experimentan en mayor o menor medida casi todos los países de la Europa Central y del Norte, en donde con frecuencia las segundas y terceras generaciones de inmigrantes ponen en entredicho modelos de gestión de la inmigración que hasta hace poco parecían consolidados.

### MIGRACIONES INTERNACIONALES Y DIMENSIÓN GLOBAL DE LA JUSTICIA

La gestión política de la cuestión migratoria tiene a veces, como ha advertido Saskia Sassen, el extraño efecto de renacionalizar la política cotidiana: "Cuando se trata de inmigrantes y refugiados (...) el Estado reclama todo su antiguo esplendor afirmando su derecho soberano a controlar sus fronteras".<sup>19</sup> Las políticas migratorias son, en gran medida, el recurso que utilizan muchos estados para hacer creer a sus ciudadanos que tienen poder, cuando en realidad lo están perdiendo. En el tratamiento de estas cuestiones se vuelve a aquella concepción política tradicional, según

la cual se considera incumbencia privativa e irrenunciable de la soberanía estatal la misión de definir quiénes pertenecen al cuerpo político. En realidad, se entiende mucho mejor el sentido de los actuales procesos de globalización si se les considera como procesos de desnacionalización que avanzan en la configuración de un escenario mundial unificado. Por ello, en un mundo crecientemente globalizado, esta tendencia renacionalizadora no puede ser enjuiciada, sino como algo extemporáneo, y más aún si se tiene en cuenta que, como se indicaba al inicio de este artículo, el sistema migratorio internacional está cada vez más mundializado y sus efectos se dejan sentir en cualquier región del planeta por muy remota que parezca.

La insistencia de ciertos sectores sociales y grupos de presión en implantar políticas migratorias restrictivas, que a la postre devienen en un intento imposible de controlar, cerrar e incluso blindar las fronteras (como se observa no sólo en USA, sino también en la denominada *fortaleza Europa*), responde a una comprensión de los flujos migratorios como si en definitiva obedecieran a una dinámica unilateral procedente del exterior y no a una compleja red de relaciones multilaterales –transnacionales– de carácter no sólo económico, sino también sociocultural. Ante la dimensión mundial alcanzada por los flujos migrato-

rios, se impone con fuerza la necesidad de recuperar una perspectiva global y compleja de los procesos desencadenados por los mismos.

La oportunidad e incluso la necesidad de ampliar el punto de vista desde donde examinar las cuestiones sociales en su complejidad y multiplicidad se ha ido abriendo paulatinamente entre los cultivadores de las ciencias sociales y la filosofía política y moral. Hoy es difícil que se tilde de excentricidad la consideración, por ejemplo, de que los problemas ecológicos atañen a la humanidad en su conjunto. Se ha tomado conciencia de que todos habitamos *un solo mundo*, tal como tituló el filósofo moral Peter Singer su contundente y provocador ensayo sobre una ética adecuada a la era de la globalización. La adopción de una perspectiva meramente estadocéntrica resulta inadecuada, como señala este autor, para abordar los complejos problemas del mundo contemporáneo: "A medida que más y más cuestiones demandan cada vez más soluciones globales, disminuye la medida en la cual cualquier Estado puede determinar su propio futuro por sí mismo".<sup>20</sup> Si los diversos estados buscan de manera individual soluciones a los conflictos y problemas generados por la inmigración, éstas encallarán dentro del reducido marco de actuación del Estado nacional. Hace ya tiempo que no existe ningún Estado realmente aislado y

eso sucede a pesar del progresivo perfeccionamiento del control de las fronteras. La porosidad de las fronteras es una manifestación más de la progresiva erosión de la soberanía estatal: el nexo político y jurídico entre soberanía y territorio se ha visto cuestionado por la multiplicación de poderes y ordenamientos supranacionales, así como por los nuevos circuitos globales de producción y de intercambio de capitales. El mundo se ha convertido en uno solo, de un modo casi irrevocable y, en consecuencia, los problemas se han de definir como conflictos globales o al menos en clave transnacional, pues ese es el único modo de que las posibles soluciones incidan en el marco de actuación real de los conflictos.

La propia naturaleza internacional de los flujos de personas, la interrelación de las sociedades nacionales y la conveniencia de comparar experiencias de gestión de la inmigración, entre otros factores, impulsan el cambio de la mentalidad dominante. En lo referente a las migraciones, cada vez resulta más acuciante la necesidad de disponer de un marco normativo adaptado a un mundo globalizado. Si en las ciencias sociales ya se ha producido en cierta medida este cambio de orientación, no cabe decir lo mismo en el ámbito de la teoría de la justicia, que hasta fechas muy recientes seguía adoleciendo de un enfoque fundamentalmente focalizado en el interior de los már-

genes del Estado. La teoría de la justicia que hoy en día goza de mayor predicamento -la propuesta en su día por John Rawls- contiene enormes lagunas que se ponen de manifiesto cuando se intenta implantarla más allá de los límites de los estados constituidos. No obstante, en las últimas dos décadas, relevantes filósofos políticos y teóricos sociales han mostrado su insatisfacción con las reflexiones de Rawls acerca de las relaciones internacionales y se reclaman partidarios de aplicar con mayor coherencia su pensamiento político en este ámbito. Entre tales autores de carácter liberal-igualitario y cosmopolita cabría citar a Brian Barry, Henry Shue, Martha Nussbaum o Thomas Pogge. Con estos mimbres, y con especial referencia a este último autor,<sup>21</sup> que busca el modo de dar respuesta al grave problema moral de la desigualdad en el planeta, se han ido dando pasos significativos en la elaboración de una teoría cosmopolita de la justicia que permita que asuntos como los relativos a los flujos migratorios sean considerados desde esa perspectiva mucho más integral.

La división política del planeta sirve con frecuencia de soporte normativo a distribuciones injustas de los recursos y oportunidades básicas que pueden disfrutar los individuos. Este escandaloso reparto de bienes y recursos entre los diversos pueblos del planeta en absoluto resulta

una cuestión ajena a la intensidad que las migraciones internacionales han alcanzado en nuestros días. Por su propia naturaleza supranacional, en esta materia cada vez resultan más perentorias la definición y la puesta en marcha de mecanismos de cooperación intergubernamental, así como la articula-

ción de medidas realmente redistributivas. Siendo todo ello sumamente importante, existe una cuestión central que una teoría de la justicia no puede obviar, ni tampoco dar por sentada: es la pregunta por quiénes son los sujetos cuyo bienestar tiene que ser asumido como criterio determinante en última instan-

cia. Y con la pregunta por los sujetos está asociada también la referente a los confines físicos que los delimitan. De ahí que asimismo el control de las fronteras, el acceso a la ciudadanía y, en general, las políticas migratorias hayan de ser replanteadas desde la perspectiva de una noción global de la justicia. **C**

## Notas

1. Las repercusiones de las migraciones en los países emisores abarcan facetas muy diversas de la vida social. Por centrarse tan sólo en el ámbito económico, las más evidentes son las propiciadas por las remesas que los emigrantes envían a sus allegados. Su relevancia no puede ocultarse: "Las remesas son el principal mecanismo para transferir recursos del país vecino rico al pobre. Algo que también es cierto a escala global, donde hoy las remesas son el principal trasvase de riqueza entre el mundo desarrollado y los países precarios" (Íñigo Moré: *La vida en la frontera*, Marcial Pons, Madrid, 2007, pág. 84).

2. Aristide Zolberg: "Las migraciones internacionales desde una perspectiva política", en *Zona Abierta*, Nº 116/117 (2006), págs. 26-27.

3. Me he ocupado *in extenso* de esta cuestión en otro lugar: Juan Carlos Velasco, "Estado nacional y derechos de los inmigrantes. Sobre la redefinición de la ciudadanía", en *Arbor*, Nº 713 (2005), págs. 41-52. Mantengo además un foro permanente de discusión sobre ésta y otras cuestiones conexas en el blog *Migraciones. Reflexiones cívicas*: <http://weblogs.madrimasd.org/migraciones>.

4. En general, los procedimientos de naturalización responden a los principios del *ius soli* y el *ius sanguinis* o a una combinación de ambos. No obstante, poco a poco se ha ido abriendo paso el denominado *ius domiciliū*. De acuerdo con este principio, muchos estados conceden la ciudadanía a quienes residen en el país por un periodo de tiempo determinado. Lo importante ya no sería en dónde se nace o de quién se nace, sino en dónde se ha optado residir (cf. Rainer Bauböck: "Migración y ciudadanía", en *Zona Abierta*, Nº 116/117 (2006), págs. 158-159).

5. A. Zolberg, op.cit., págs. 40-41.

6. Quien primero acuñó este término fue Tomas Hammar (*Democracy and the Nation State. Aliens, Denizens and Citizens*, Aldershot, Avebury Press, 1990).

7. Como tal, se suele señalar la obra del sociólogo británico Thomas H. Marshall: *Ciudadanía y clase social*, publicado originariamente en 1950 (v.esp. Alianza, Madrid, 1998). Desde el entendimiento de que la ciudadanía constituye una plataforma para el ejercicio de toda una amplia gama de derechos, este sociólogo británico distinguió tres dimensiones de la misma configuradas por los

respectivos conjuntos de derechos de carácter civil, político y social. La evolución de la ciudadanía se daría por la adición consecutiva de estas tres dimensiones.

8. Cf. Yasemin N. Soysal: *Limits of Citizenship: Migrants and Postnational Membership in Europe*, University of Chicago Press, Chicago, 1994.

9. Samuel P. Huntington: *¿Quiénes somos?*, Paidós, Barcelona, 2004, pág. 241.

10. Rainer Bauböck: "Cómo transforma la inmigración a la ciudadanía", en G. Aubarell y R. Zapata (eds), *Inmigración y procesos de cambio*, Barcelona, Icaria, 2004, págs. 197-214.

11. Cf. Will Kymlicka: *Fronteras territoriales*, Trotta, Madrid, 2006, pág. 36.

12. Cf. W. Kymlicka, op.cit., pág. 45.

13. Cf. Phillip Cole: *Philosophies of Exclusion. Liberal Political Theory and Immigration*, Edinburgh U.P., Edimburgo, 2000.

14. Íñigo Moré, op.cit., pág. 15.

15. Cf. Michael Walzer: *Las esferas de la justicia*, FCE, México, 1983, capt. 3.

16. Cf. Joseph Carens: "Aliens and Citizens: The Case for Open Borders", en *Review of Politics*, vol. 49 (1987), págs. 251-273; e "Inmigración y justicia", en *Isegoría*, Nº 26 (2002), págs. 5-27. Contra Walzer se posiciona también con buenos argumentos Seyla Benhabib: *Los derechos de los otros. Extranjeros, residentes y ciudadanos*, Gedisa, Barcelona, 2005.

17. Debido en gran parte a escritos como los de Sartori (*La sociedad multiétnica*, Taurus, Madrid, 2001) o al ya citado de Huntington se ha vuelto re-situar en términos identitarios cuestiones como la ciudadanía o la gestión de la inmigración.

18. S. Huntington, op.cit., pág. 216.

19. Saskia Sassen: *¿Perdiendo el control? La soberanía en la era de la globalización*, Bellaterra, Barcelona, 2001, pág. 73.

20. Peter Singer: *Un solo mundo. La ética de la globalización*, Paidós, Barcelona, 2003, pág. 211.

21. Entre la amplia bibliografía de este filósofo alemán afinado en USA, resulta representativa una de sus últimas publicaciones: *La pobreza en el mundo y los derechos humanos* (Paidós, Barcelona, 2005).