

A MODO DE PRESENTACIÓN POLÍTICAS MIGRATORIAS: UNA CUESTIÓN DE JUSTICIA*

Juan Carlos Velasco
Instituto de Filosofía del CSIC

Los movimientos migratorios constituyen, como diría Ortega y Gasset, uno de los grandes temas de nuestro tiempo. Las migraciones representan en la actualidad el principal factor de cambio social. Las intensas corrientes migratorias están en el origen de transformaciones de enorme calado tanto en el plano político como en el social y en el cultural. Sus efectos se tornan especialmente visibles en los ricos países occidentales, en donde se asiste a un acelerado proceso de constitución de sociedades de corte multicultural impulsado precisamente por la llegada de inmigrantes de muy variada procedencia. El impacto de las migraciones se deja notar también en las estructuras institucionales de los sistemas democráticos y tiene su reflejo más directo en la creación *ad hoc* de nuevas agencias administrativas encargadas de gestionar medidas y recursos destinados a los inmigrantes. Asimismo se ven afectadas cuestiones tan esenciales para una sociedad democrática como la concepción de la participación política, el modo de entender la identidad colectiva y hasta la propia noción de ciudadanía. Incluso los modelos tradicionales de inserción social y lealtad política se ven puestos en entredicho por las redes y comunidades transnacionales que desarrollan los inmigrantes para sobrellevar las penurias que en numerosas ocasiones conlleva su situación existencial.

Las políticas públicas destinadas a gestionar el complejo mundo de la inmigración pueden llegar a tener también una notable incidencia en la concepción de la justicia profesada por las sociedades receptoras, hasta el punto de ponerla en cuestión. La justicia, en tanto que rasgo distintivo de las instituciones básicas de una sociedad (tal como sostiene John Rawls, autor de la teoría de la justicia empleada habitualmente como punto de partida en los debates académicos sobre la cuestión), exige un escenario jurídico-político en el que todos los individuos sean iguales ante la ley y estén sometidos a los mismos criterios generales. Tal exigencia de justicia –de la que aquí, en realidad, tan sólo se ha explicitado un criterio mínimo– ha de servir también de orientación, de valor-guía, tanto a la hora de definir las políticas

públicas de inmigración como en el momento de su implementación. Al abrigo de tales políticas, se puede proceder a una equiparación de derechos entre todos los residentes, sea cual sea su nacionalidad, y en ocasiones también a una redistribución entre los recién llegados de los recursos hasta entonces disponibles. Sin embargo, no es nada extraño que en las sociedades receptoras de inmigrantes, sociedades en muchos casos ricas e incluso opulentas, al menos en términos relativos, se den movimientos de resistencia por parte de sectores que sienten amenazado su bienestar y pretenden impedir o frenar la puesta en marcha de tales medidas, resistencia que sin duda será más fuerte cuanto menos retóricas sean las políticas y disposiciones tomadas. En tales circunstancias, se han de efectuar denodados esfuerzos para que los criterios de justicia hasta entonces aceptados no se vean trágicamente revisados a la baja. Si no se está dispuesto a realizar tales esfuerzos, existe el riesgo nada remoto de que emerja una sociedad dual con dos categorías nitidamente diferenciadas de individuos: por un lado, los ciudadanos y, por otro, los inmigrantes. Esto implicaría una fragmentación social inaceptable y, a la postre, la ruptura de las condiciones de posibilidad mínimas para la realización de la justicia.

De hecho, cuando un inmigrante arriba a su país de destino se encuentra habitualmente con toda una serie de obstáculos estructurales de carácter jurídico, político, social, económico, etc., que dificultan seriamente la aplicación en su favor de los principios universales de justicia social. Las restricciones más graves y dramáticas a este respecto son todas aquellas que impiden a la población de origen inmigrante el disfrute real de los derechos tradicionalmente asociados a la condición de ciudadano. Como se apunta en varios de los artículos recogidos en este número monográfico (en especial, en los de Javier de Lucas, José Antonio Zamora, Lorenzo Peña, así como en el firmado por mí), la actual situación de los inmigrantes y refugiados plantea en toda su crudeza la cuestión ética de los límites de la comunidad política

y, en particular, la legitimidad de las regulaciones basadas en la nacionalidad de los individuos.

Las posibilidades que los Estados receptores ofrecen a los inmigrantes a la hora de acceder a la ciudadanía representan el talón de Aquiles de las políticas migratorias y a menudo son un reflejo del nivel de indecisión que tales Estados mantienen acerca de la pertinencia de reconocer el carácter temporal o permanente de los flujos migratorios. Pero con independencia de que puedan constituir un fenómeno meramente temporal que sería preciso apoyar para aliviar puntualmente los déficit del mercado laboral o de que representen un fenómeno permanente por el que sería conveniente apostar para poder garantizar la continuidad del sistema de pensiones o de cualquier otra consideración coyuntural que quepa traer a colación, es preciso no perder de vista que las medidas políticas encaminadas a facilitar o impedir el acceso de la ciudadanía afectan a los derechos humanos de ciertos individuos, los inmigrantes, y, que, por tanto, en ellas se pone en juego la concepción de la justicia de las sociedades anfitrionas.

Lo dicho hasta ahora cabe predicarlo en términos generales de todas las democracias occidentales que disfrutaron de una situación de envidiable bienestar material y, en consecuencia, *mutatis mutandis*, del caso español. Es cierto que hasta fechas muy recientes España, como sucedía con Italia hasta hace poco, por poner tan sólo un ejemplo próximo, era un país de emigración y no ha sido hasta esta última década cuando por primera vez en tiempos históricos modernos se ha convertido en un país de inmigración. En plena correspondencia con ese dato, se podía afirmar con toda razón que la inmigración en España era un fenómeno inesperado, tal como sostuvo Antonio Izquierdo en un trabajo pionero (*La inmigración inesperada*, 1996). Hoy, sin embargo, no hay motivo para seguir emitiendo tal juicio y menos aún para lanzarlo como presunto expediente legitimatorio que exima de responsabilidad por la falta de una política migratoria coherente. Tampoco vale de excusa afirmar que allende nuestras fronteras no se han encontrado soluciones mágicas ni panaceas. Ello no es óbice, sin embargo, para reconocer que los procesos de integración de los inmigrantes están íntimamente ligados a una estancia de larga duración, siendo por tanto el tiempo de permanencia una variable decisiva. Y dado que, como se acaba de señalar, la inmigración en España es, desde una perspectiva histórica, un fenómeno reciente, el país se encuentra aún en una fase inicial del ciclo de recepción de inmigrantes.

De ahí que, con respecto a otros países con mayor tradición migratoria, persista un importante diferencial en cuanto al nivel de implementación de intervenciones y disposiciones políticas necesarias para abordar de una manera integral la cuestión.

Por otro lado, y como corresponde a un fenómeno de dimensiones globales que los Estados nacionales ya no pueden controlar ni canalizar eficazmente, la inmigración en España no puede contemplarse como una cuestión de mera política interior. Entre otras cosas, porque sería ignorar el alcance de la inserción del país en la Unión Europea, en donde, como insisten Joaquín Arango, Javier de Lucas, Ángeles Solanes y Ricard Zapata en sus respectivas contribuciones a este número, se ha ido fraguando, aunque con ciertas dificultades, unas líneas directivas comunes dentro de un lento proceso de armonización normativa. La ubicación geográfica de España en los límites meridionales de la Unión Europea y justo al borde de una de las grandes líneas de fractura del mundo, tanto en términos socio-económicos como culturales, invita o, más bien, conmina al establecimiento de políticas migratorias en estrecha colaboración y coordinación con los países vecinos.

Debido a la inmigración, España está viviendo una de sus mayores revoluciones demográficas de toda su historia. Pero a la hora de considerar la nueva faz pluricultural que este país va desvelando con su reciente configuración como país de inmigración, se confunde con bastante frecuencia el plano de la descripción de los hechos con el plano normativo y, a la postre, la realidad con los deseos. En este sentido, tanto en foros académicos como en los medios de comunicación se discute sobre si la transformación que la población asentada en el terruño hispánico está experimentado actualmente se orientará hacia la configuración de un mosaico *multicultural* (un adjetivo utilizado como elemento de descripción sociológica) o hacia la emergencia de una realidad *mestiza* (tomando ahora un calificativo más bien propio de la antropología física). Pero, más allá de lo quepa entender realmente por tal disyuntiva, la cuestión primordial que ha de dirimirse no es descriptiva, sino normativa o prescriptiva, pues la pluralidad cultural y nacional constituye ya un hecho innegable: ahí se encuentra tanto la secular naturaleza plurinacional del Estado español como la nueva realidad demográfica provocada por la llegada de inmigrantes portadores de diferentes registros culturales. Ante esta situación de hecho, los diferentes proyectos sociales podrían reducirse esquemáticamente a la siguiente alternativa: por un lado,

la construcción de una sociedad integrada –internamente trabada, con elementos que interactúan– y, por otro, la configuración de una sociedad segregada –constituida por sociedades paralelas sin apenas elementos de coordinación y comunicación–. La resolución práctica de este dilema es, sin lugar a dudas, una tarea para varias generaciones.

En todo caso, lo que ahora sucede en España no difiere esencialmente de lo acaecido con anterioridad en otros países de inmigración. La inmigración repercute en la autocomprensión de las sociedades de acogida y las implicaciones resultan más notorias allí donde los Estados se han concebido a sí mismos como comunidades nacionales unitarias, esto es, como Estados nacionales: entidades políticas soberanas internamente homogéneas en términos culturales y étnicos. Si esto hubiera sido alguna vez así en algún lugar, las comunidades permanentes de inmigrantes –que con frecuencia desarrollan a su vez propias redes sociales de marcado carácter transnacional– vendrían ciertamente a socavar la identidad nacional y las tradiciones culturales de las sociedades receptoras. Con todo, sería injusto responsabilizar a los flujos migratorios de la crisis de los Estados nacionales, pues ésta llevaba larvada ya largo trecho. No habría que olvidar tampoco que dichos Estados se encuentran desbordados desde hace ya tiempo por los procesos de globalización en curso. A su vez, la internacionalización del derecho y la globalización de la economía ejercen una considerable influencia sobre las políticas migratorias de los Estados, pues, tal como señalamos José Antonio Zamora, Cristina Gortázar y yo mismo en nuestros respectivos trabajos, delimitan su margen de acción. Algunos Estados nacionales tienden, no obstante, a compensar su mermada capacidad de maniobra en un mundo crecientemente globalizado mediante una 'política de atrincheramiento' centrada en mantener férreamente la ley y el orden dentro de sus límites territoriales. El control de la inmigración se ha convertido en un objetivo hasta cierto punto obsesivo para muchos Estados, tal como se pone de manifiesto en el artículo firmado por Ana López. Una agresiva retórica que, aunque en el ámbito de la inmigración está abocada al fracaso, no por ello deja de provocar perversos efectos y fomentar sensibilidades xenófobas.

El fenómeno migratorio, tal como se ha indicado anteriormente, no sólo causa desconcierto en algunas mentes, sino que incide de manera considerable en el panorama político de los países anfitriones. Ninguno de los países europeos receptores de inmigración se ha sustraído de la tendencia a situar en un lugar destacado de la agenda política la

presencia más o menos permanente de comunidades extranjeras. La inmigración suscita debates y controversias públicas de tono emocional, no exento de acaloramiento e incluso a veces de crispación, sobre todo durante los periodos electorales. Entre amplios sectores de la opinión pública se ha extendido como si fuera un hecho probado la convicción de que existe un nexo indisoluble entre inmigración e inseguridad ciudadana. De ahí que se perciba una enorme ansiedad ante la porosidad y la integridad de las fronteras y, en general, ante las dimensiones alcanzadas por el fenómeno migratorio. Tan relevante puede resultar este asunto en términos políticos que, en función del posicionamiento que se adopte ante él, en ocasiones puede verse alterado el equilibrio de fuerza entre las formaciones políticas de un determinado país. De hecho, en ciertos lugares ha posibilitado la presencia parlamentaria de grupos extremistas hasta hace poco eran prácticamente marginales.

La diversidad cultural aflorada con la llegada de inmigrantes ha alentado así un peligroso discurso político. La mera presencia en su vecindario de extranjeros que a menudo sobreviven en condiciones deplorables irrita a cierta gente y da pábulo a un lenguaje xenófobo. Con la excusa de estas nuevas presencias se han extendido ciertos clichés y han proliferado reacciones defensivas, así como ciertos mecanismos colectivos no siempre legítimos, por más que sean bastante habituales a lo largo de la historia: campañas por las que se procede a la invención del otro, a la construcción social del ajeno, del sujeto radicalmente diferente, atizando así temores seculares. Tan diferentes serían algunos individuos y comunidades que la convivencia pacífica con ellos resultaría imposible, pues, según se afirma de ellos, carecerían de la más mínima vocación de integración. Los medios de comunicación juegan un papel tan destacado en estos procesos que cabe hablar de *una construcción mediática de comunidades inasimilables*. El proceso más conocido en este sentido es el que afecta a los individuos que profesan el Islam y, por extensión, a todos aquellos que proceden de países donde el Islam es la religión mayoritaria. Esta islamofobia se ve alentada por escritos «científicos» que han empezado a proliferar y que dictaminan la entera incompatibilidad del Islam con la modernidad y con la democracia. De este modo, se establecen listas de países, oficiales en pocos casos, pero sí reproducidas por los medios de comunicación, de donde procederían inmigrantes indeseables, que automáticamente pasarían a ser colocados bajo sospecha y discriminados. En definitiva, la mejor manera de torpedear cualquier posible proceso de integración.





Los 'filtros étnicos', propuestos por ciertos políticos y teóricos, esto es, la introducción de criterios de selección basados en la idea de que hay unos inmigrantes integrables y otros que nunca lo serían, está lejos de representar la respuesta óptima y legítima a dicha cuestión. Al hablar de la voluntad de integración de los inmigrantes hay señalar que es un proceso complejo, que se extiende en un período largo de tiempo y que, por tanto, se halla sometido a vaivenes y a momentos de avance y retroceso. Un proceso que, en todo caso, implica interacción entre quienes ya están instalados y quienes recién llegan. Los que llegan, deben saber que han de tener derechos que los que ya están han de reconocer: derechos civiles, laborales, sociales, etc. Pero los que llegan también tienen que asumir obligaciones y deberes, entre ellos el de respetar, que no seguir, las leyes y las tradiciones culturales del país de acogida, así como, y esto es un requisito crucial, respetar el marco político de la sociedad receptora.

Cabe afirmar, y no sin rubor, que el sistema migratorio de numerosos países desarrollados y, en particular, el español, es, en sus líneas fundamentales, un sistema de inmigración caracterizado por la irregularidad, consecuencia directa de una gestión de la misma concebida en términos policiales (véase el artículo de Diego Blázquez). La preocupación mayor, y a veces única, es la lucha de la inmigración ilegal. La situación de irregularidad así generada es una fuente inagotable de situaciones de injusticia. Vincular la política migratoria con el valor de la justicia está precisamente en el horizonte de este número monográfico, así como la convicción de que la justicia ha de inspirar y vertebrar las políticas que se propongan como alternativas al patrón actualmente vigente. Sin embargo, de las diferentes contribuciones de este número no se deriva un modelo articulado que cohesione estas dos coordenadas (inmigración y justicia). De producirse, el avance se daría más bien por vía negativa: en la dilucidación y enjuiciamiento de la situación en la que nos hallamos, al constatar la distancia que nos separa de los ideales normativos de justicia que los derechos humanos encarnan.

La génesis inmediata de este número monográfico se encuentra en las Jornadas sobre *Políticas migratorias y justicia global*, organizadas por varios investigadores del Instituto de Filosofía del CSIC encuadrados en la Red Europea de Investigación y Formación *Applied Global Justice* (HPRN-CT-2002-00231). De esta manera, en enero de 2005 se convocó a un grupo de especialistas españoles para reflexionar en común sobre las implicaciones políticas y sociales de la inmigración. Dado que la investigación sobre las migraciones es un campo de investigación interdisciplinario por excelencia, se buscó que los investigadores reunidos fueran de procedencia plural: sociólogos, demógrafos, juristas, filósofos y politólogos. Tales reflexiones, recogidas ahora en forma de artículos, constituyen la base de este número, al que se han añadido varias contribuciones de reputados investigadores de la temática. Por otro lado, este número monográfico representa de alguna manera la continuación y puesta al día del que en el año 2002 la revista *Isegoría* dedicó al tema *Ética y política de las migraciones* (núm. 26) y que fue coordinado por Ana López Sala y por el que suscribe ahora esta presentación. Estas dos circunstancias, la previa celebración de unas Jornadas y el hecho de que varios autores compartan las mismas revistas para publicar sus trabajos, han permitido el intercambio fluido de información y opiniones. De ahí, que, sin llegar a constituir un grupo formal de trabajo, se haya ido conformando un ámbito común de discusión. No es de extrañar así que sean frecuentes las referencias cruzadas entre los autores a lo largo de este número y la remisión a referencias bibliográficas comunes.

Last but not least: no quisiera dejar pasar la oportunidad para agradecer expresa y públicamente a Ana López no sólo que generosamente haya compartido conmigo sus enormes y cualificados conocimientos sobre políticas migratorias, sino que me haya animado a editar este número y delicadamente me haya sugerido enfoques temáticos y colaboradores para el mismo.

* Todos los artículos fueron remitidos en el mes de Abril de 2005.