

El azar de las fronteras

Políticas migratorias, justicia y ciudadanía

JUAN CARLOS VELASCO



Juan Carlos Velasco

**El azar
de las fronteras**

POLÍTICAS MIGRATORIAS,
CIUDADANÍA Y JUSTICIA



Primera edición, 2016

Velasco, Juan Carlos

El azar de las fronteras. Políticas migratorias, ciudadanía y justicia / Juan Carlos Velasco. — México : FCE, 2016

372 p. ; 21 × 14 cm — (Sección de Obras de Sociología)

ISBN 978-607-16-3713-0

1. Migración — Políticas — Siglo XXI 2. Migración — Aspectos éticos y sociales 3. Ciudadanía — Filosofía política 4. Justicia 5. Estado moderno 6. Sociología I. Ser. II. t.

LC JV6035

Dewey 304.82 V159a

Distribución mundial

Diseño de forro: Laura Esponda Aguilar

D. R. © 2016, Fondo de Cultura Económica
Carretera Picacho-Ajusco, 227; 14738 Ciudad de México
www.fondodeculturaeconomica.com
Comentarios: editorial@fondodeculturaeconomica.com
Tel. (55) 5227-4672

Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra, sea cual fuere el medio, sin la anuencia por escrito del titular de los derechos.

ISBN 978-607-16-3713-0

Impreso en México • *Printed in Mexico*

Índice

<i>Prefacio</i>	9
I. <i>Desafíos políticos de los países de inmigración</i>	29
1. Sobre la significación política de las migraciones internacionales	30
2. La cuestión migratoria en la esfera política	39
3. Inmigración y ciudadanía / nacionalidad	56
4. El reto del pluralismo cultural emergente	75
5. El papel de las fronteras estatales	81
6. Migraciones internacionales y justicia en un mundo globalizado	90
II. <i>Estado nacional, transnacionalismo migratorio y ciudadanía en mutación</i>	98
1. Las políticas migratorias, ¿último reducto de la soberanía estatal?	100
2. La nueva lógica migratoria: el enfoque transnacional	109
3. La ciudadanía, institución en mutación	116
4. Hacia una ciudadanía mediatizada por los derechos humanos	131
III. <i>Las fronteras de la democracia. Estratificación cívica y participación política de los inmigrantes</i>	144
1. Migraciones, flexibilización de la ciudadanía y estratificación social	147
2. La participación electoral de los inmigrantes	154

3. Participación política de los inmigrantes, calidad de la democracia y sociedad integrada	163
4. Los últimos de la fila. Irregularidad migratoria e inclusión disciplinaria	174
IV. <i>Las fronteras culturales. Migraciones, diversidad cultural y derechos</i>	184
1. El multiculturalismo, una fórmula sujeta a revisión	190
2. Posmulticulturalismo y migración	199
3. Acerca de los límites normativos de las políticas migratorias	203
4. ¿Identidad amenazada? Religión y política migratoria en una sociedad democrática	212
5. La encrucijada de los derechos culturales	230
V. <i>Las políticas migratorias ante las exigencias de la justicia global</i>	237
1. El problemático ámbito de aplicación de la teoría de la justicia	241
2. Pobreza mundial y migraciones internacionales	249
3. Justicia, migraciones e instituciones globales	264
4. Migraciones y resignificación de la ciudadanía en clave cosmopolita	277
VI. <i>Una política migratoria de fronteras abiertas</i>	285
1. El derecho a la libre circulación de personas	288
2. Globalización asimétrica: muros contra la libre circulación de personas	301
3. Movilidad humana, cosmopolitismo y justicia	310
4. Fronteras abiertas y justicia global	316
<i>Coda. Entre la utopía y el realismo</i>	329
<i>Bibliografía</i>	335
<i>Índice analítico</i>	361

Prefacio

Este libro trata de algo tan azaroso como decisivo en la vida de las personas como es la fortuna o desgracia de haber nacido en un determinado país y de las consecuencias que esta circunstancia, en principio banal, genera en las oportunidades reales que las personas tienen de moverse a lo largo del planeta y establecerse en el país de su preferencia. Las fronteras interestatales, esos trazos gruesos que vemos dibujados en los mapas y que sirven para delimitar el perímetro físico del territorio bajo control de un Estado, se convierten en demasiadas ocasiones en un hito decisivo en la configuración de una biografía. En pocos terrenos como en el contexto migratorio, el azar de nacer a un lado u otro de una frontera deviene un hecho tan determinante. Este pensamiento puede expresarse retóricamente con la ayuda de un lenguaje quizá melodramático pero no del todo impropio: el sesgo que pueda adoptar una aventura migratoria está marcado por un benevolente golpe de la fortuna o por un cruel golpe del destino. ¡Y cuánto juega el azar, cuánto peso tiene a veces una pequeña circunstancia en los derroteros de la vida! Y ello es así pese a que cuando se trata de encarar las cuestiones esenciales de la condición humana, ya sea la vida o la muerte, el dolor o la enfermedad, el amor o la amistad, las fronteras se nos presentan comúnmente como un elemento completamente inane y artificioso.

El *azar*, la *contingencia*, la *ventura*, la *fatalidad*, el *capricho* y la *arbitrariedad* son términos estrechamente asociados a la realidad de las fronteras políticas y, por supuesto, a la concre-

ción de su trazado físico. Las fronteras son instituciones creadas y modificadas por seres humanos con objeto de poner distancia con aquellos congéneres considerados ajenos a la propia comunidad. De ahí que apenas tenga sentido hablar de fronteras naturales, aunque algunas se apoyen parcialmente en diferencias del terreno. Son constructos eminentemente histórico-políticos, líneas de demarcación geográfica levantadas con la misión expresa de ordenar el mundo desde la óptica del poder. En su origen atienden fundamentalmente a accidentes de la historia y raras son las veces en que las razones que se adujeron para su trazado fueron legítimas, por mucho que luego llegaran a ser sancionadas y reconocidas por la comunidad internacional. De pocas se puede predicar que sean el resultado de planificaciones o de acuerdos consensuados entre las partes, sino que son más bien el fruto de imposiciones. Con frecuencia detrás de su establecimiento se esconden medios poco encomiables: conquistas, anexiones, colonizaciones, cesiones sin consentimiento de la población, acuerdos leoninos, compras ilegales de territorios, etc. Ello no es óbice para que esos trazos se traspasen del papel al terreno y que incluso se tornen en muros y alambradas, como si los países fueran ciudadelas sitiadas. Aunque a veces no se advierte marca física alguna sobre el terreno, mantienen en las mentes su significado como líneas divisorias que ponen aparte vidas y haciendas. Pese a su carácter modificable, pues no hacen más que delatar las sinuosidades de los avatares históricos, las fronteras acaban por arraigar profundamente en el imaginario emocional de las poblaciones a las que en ocasiones separan y en otras agrupan, de modo que llegan a convertirse en evidencias abrumadoras para quienes habitan a uno u otro lado de ellas. Sus efectos son, sin embargo, ambivalentes. A veces sirven de incentivo para conocer y entablar relación con el otro, pues no dejan de ser zonas de contacto, umbrales de paso, intercambio y transacción. A veces, demasiadas veces, se convierten en forzados instrumentos de incomunicación entre los seres humanos y fuente de intoxicación que azuza las discordias.

Las fronteras establecen divisiones no sólo en los mapas políticos sino también en los mapas mentales que organizan social-

mente las diferencias: «Todas las fronteras son función de una determinada cartografía y, en concreto, de una cartografía de las identidades y de las pertenencias».¹ De ahí que, además de las fronteras exteriores de los Estados, existan también otras, trazadas de manera más difusa, en el interior del territorio de su soberanía. A estas últimas las podemos designar *fronteras internas*, denominación que Fichte acuñó a principios del siglo XIX en sus famosos *Discursos a la nación alemana* para hacer referencia a líneas que, aunque están situadas «en todas partes y en ninguna», no dejan de ser menos efectivas en su objetivo de trazar divisiones entre los humanos. Marcan lazos invisibles, que unen a quienes hablan la misma lengua y comparten ciertas tradiciones, y separan y excluyen al resto, *a los otros*. Son líneas quizá más sutiles, pero que logran igualmente distinguir y separar, algunas veces con mayor nitidez y otras con menor claridad, a quienes son miembros plenos de una comunidad política de aquellos otros que, aunque convivan a diario en su seno, no pertenecen formalmente a ella. Es ahí donde la institución jurídica de la nacionalidad funge de segunda frontera, de barrera interna que compensa los efectos inclusivos de la entrada de inmigrantes extranjeros, cuya presencia puede que se admita, pero siempre que no sean equiparados con los nacionales del país. Esto lo experimentan en primera persona los migrantes, pues migrar no es sólo cruzar fronteras, sino también establecerse al otro lado de ellas y convivir con la gente que lo habita. De este modo, la referencia, y no tanto el sentido, de la noción de fronteras se amplía significativamente hasta llegar a incluir dimensiones morales, antropológicas y simbólicas. De ahí también que buena parte de la reflexión filosófica sobre las migraciones no se refiera tanto al aspecto puramente espacial de los cambios de ubicación que experimentan los individuos como a la múltiple significación que adquieren los cruces de fronteras asociados a ellas, especialmente en los órdenes cultural, social, moral y político.

La relevancia política de las fronteras es indiscutible. La tuvieron en el pasado y la siguen teniendo en el presente, hasta el

¹ Étienne Balibar, *Nosotros, ¿ciudadanos de Europa?*, Tecnos, Madrid, 2003, p. 65.

punto de resultar inseparables de la construcción por antonomasia de la modernidad política: los Estados. La entera comprensión contemporánea de ese poderoso instrumento político (pese a la dura competencia que padecen por parte de poderes alternativos de todo tipo, desde los múltiples organismos y ordenamientos supranacionales hasta los intensos vínculos y redes transnacionales de todo tenor ajenos al control estatal, pasando por los nuevos circuitos globales de producción e intercambio de capitales) se focaliza en el espacio de soberanía que administra sobre una población asentada en un territorio delimitado por fronteras reconocidas internacionalmente. El ámbito jurisdiccional de los Estados se ciñe precisamente al área acotada por sus fronteras y en ellas ejercen de manera ostensible su soberano derecho de admisión.

Cayó el Muro de Berlín, máximo exponente de la división geopolítica del mundo de ayer, y al poco se erigieron múltiples barreras, altas y sofisticadas, a lo largo de miles de kilómetros de fronteras: en América, en África, en Asia y de nuevo en Europa. No fueron construidas con el propósito de detener el avance de ejércitos enemigos, sino de impedir el tránsito de personas desarmadas: en particular, de refugiados e inmigrantes. Se lo dificultan y, de hecho, algunas están regadas con su sangre, pero no llegan a ser realmente disuasorias. Las barreras se levantan, más bien, como símbolo de la exclusión de los otros con la esperanza de tranquilizar así a los propios con la falsa imagen de un orden reconfortante. Pese a la apariencia contraria, son expresivos signos de la manifiesta incapacidad de los Estados de gobernar las dinámicas asimétricas desencadenadas por la globalización.

El «efecto filtro» atribuido a las fronteras depende en gran medida del lado desde el que se las pretende salvar. El cruce de una misma frontera puede constituir un auténtico suplicio en un sentido y un mero paso franco en el contrario. Las diferencias relativas al nivel de vida entre los países vecinos y el régimen político de cada uno de ellos desempeñan un papel relevante. Y más decisivas aún que el origen de los desplazamientos son ciertas propiedades sociales por las que son clasificados quienes

los llevan a cabo en primera persona, como el género, la etnia, la religión y, muy especialmente, la nacionalidad. Estos atributos individuales pueden hacer también que el cruce de una misma frontera sea un trámite llevadero o se torne en una extenuante carrera de obstáculos.

Los individuos parecen así dividirse entre quienes son favorecidos por el destino y los que son víctimas de la calamidad: una supuesta simetría o, más bien, una perversa asimetría. La alta tasa de movilidad, una de las señas distintivas de los tiempos que corren, se distribuye de manera jerarquizada entre los distintos moradores del planeta. Dicho aforísticamente: «Las élites son cosmopolitas; la gente, local».² De poco importa que los modernos medios de locomoción hayan relativizado la relevancia de la geografía pulverizando las distancias: de todas maneras, sigue habiendo cosmopolitas y provincianos. Cosmopolitas o *globalizados* que matan el espacio y viven en el tiempo, para quienes *lo lejano es cercano*, de modo que la distancia, por ejemplo, entre Nueva York y Ámsterdam no la marcan los casi seis mil kilómetros que separan ambas ciudades, sino las siete horas del viaje en avión. Provincianos o *localmente sujetos* que matan el tiempo como pueden, para quienes *lo cercano es lejano*, como en el caso de aquellos marginados sociales que moran a escasos metros de un inaccesible barrio de lujo, y viven así sin elección posible en un espacio acotado.

Para algunos, un mundo globalizado significa una efectiva ampliación del espacio de sus vidas y, para otros, una drástica merma de su radio de acción. La movilidad no significa en absoluto lo mismo para quienes toman el avión frecuentemente y no experimentan más molestias que las derivadas de las formalidades del embarque que para aquellos otros que, tras desistir del sueño de un visado imposible, cruzan las fronteras apostando literalmente el único capital de que disponen: la propia vida. Mientras que unos pueden desplazarse cómodamente por el mundo para disfrutarlo como turistas o para hacer sus negocios, otros, los pobres, se arriesgan a moverse por él únicamente para

² Manuel Castells, *La era de la información*, vol. 1, Alianza, Madrid, 2000, p. 493.

poder seguir viviendo. De este modo, «la libertad de movimientos, una mercancía siempre escasa y distribuida de manera desigual, rápidamente se convierte en un factor de estratificación en nuestra época».³ El propio lenguaje se hace eco de esta distinción jerárquica y el uso cotidiano, nada neutral, de algunas palabras tiende a reflejarla: *movilidad* es patrimonio de las clases más favorecidas del planeta, mientras que *migración* se reserva para sus moradores menos pudientes.

Las fronteras en la era de la globalización están lejos, por lo tanto, de haber desaparecido. Simplemente se han transformado y convertido en un mecanismo de segregación selectiva, cuando no en un campo propicio para la vulneración masiva de derechos. Con la liberalización del comercio internacional se ha diluido muy significativamente su función de barreras aduaneras que protegen el mercado interno de la competencia exterior, uno de sus cometidos tradicionales. Y para algunas personas, como se ha señalado, son ya imperceptibles, pero para muchas otras siguen vigentes y adquieren incluso el pérfido don de la ubicuidad, pues ahora pueden toparse con ellas tanto fuera como dentro del territorio estatal. El control de las fronteras, especialmente las de algunos países ricos, se ejerce cada vez menos *in situ*. Múltiples tareas de vigilancia y de gestión de los pasos han sido deslocalizadas y transferidas a zonas de soberanía de terceros países a los que se subcontrata como guardias fronterizos a distancia, pero no por ello menos efectivos, tratando así no sólo de extender una suerte de «cordón sanitario», sino también de diluir las responsabilidades ante posibles violaciones de derechos humanos.

Las trabas a la movilidad humana y al derecho a migrar se suelen justificar con razones varias, entre las que frecuentemente desempeña un papel esencial la determinada adscripción nacional que consta en ciertos documentos oficiales que toda persona debe llevar consigo a la hora de viajar por el mundo. Sin su tenencia, son muchos los individuos que no reciben el trato que todo ser humano merece. La carencia de un simple visado o de

³ Zygmunt Bauman, *La globalización. Consecuencias humanas*, FCE, México, 2001, p. 8.

un permiso puede ser el desencadenante de horripilantes experiencias, no sólo de exclusión jurídica, sino de segregación social y explotación laboral. De esta simple contingencia dependen en gran medida las opciones reales que una persona puede tener a lo largo de su existencia. El origen nacional —o, más concretamente, la posesión de una precisa documentación administrativa— sirve en muchas ocasiones de cualificado predictor de las posibilidades de acceso a ventajas decisivas para el desarrollo de las capacidades personales, empezando por la posibilidad de cursar estudios adecuados o la de llevar una trayectoria profesional acertada. De este modo se vuelve patente que las fronteras no son exclusivamente aquellos límites territoriales que tratan de restringir los desplazamientos de las personas entre los Estados, sino también todas aquellas demarcaciones que trazan líneas para la inclusión y la exclusión efectiva de los seres humanos en el entramado social.

La nacionalidad condiciona, pues, el conjunto de oportunidades que cada cual puede disfrutar en la vida. Esto es una evidencia en un mundo en el que, paradójicamente, pocos se atreverían a defender en público que la desigualdad puede estar justificada en razón del género o del origen étnico. El sentido de la justicia se resiente cuando los atributos heredados o las circunstancias fortuitas de nacimiento, sobre los que los individuos no tienen ningún control porque no son elegibles ni modificables a voluntad, funcionan como legítimos instrumentos para la perpetuación de profundas y sustanciales desigualdades en la vida de las personas, otorgando ilimitadas oportunidades a algunos y escasas opciones a otros, hasta el punto de truncar el desarrollo de los planes de vida que implican un mínimo de dignidad, despojando así de todo sentido el valor de la igualdad entre los humanos.⁴

La nacionalidad no es una cualidad inherente al individuo, sino conferida por la ley. Es una cualidad, además, moralmente irrelevante, pues, igual que otros atributos del individuo, como el género y la etnia, no corresponde a ningún criterio de logro

⁴ Cf. PNUD, *Informe sobre desarrollo humano 2005. La cooperación internacional ante una encrucijada*, Mundi-Prensa, Madrid, 2005, pp. 58-61.

moral y no cabe, por lo tanto, esgrimirlo como argumento para discriminar a nadie ni para determinar lo que cada cual merece. La pertenencia oficial a un determinado Estado se adquiere habitualmente al nacer, ya sea por hacerlo dentro de sus fronteras o por venir de padres que ya son miembros formales de éste. Sobre alguno de estos dos *accidentes* se construye el vínculo legal que une a cada individuo con un Estado de manera permanente. Los derechos que puedan o no disfrutar las personas —y las situaciones de autonomía y emancipación o, por el contrario, de servidumbre y sometimiento en las que puedan encontrarse— vienen determinados en la práctica por el nacimiento a un lado u otro de una línea trazada con tinta sobre los mapas. Es un sistema de adjudicación del todo arbitrario, pues está basado en una circunstancia completamente externa a los méritos que cada individuo pueda acreditar, externa también a la dignidad a la que pueda ser acreedor. Pascal lo expresó magistralmente en uno de sus *Pensamientos*: «El nacimiento no es una ventaja de la persona sino del azar». Pero lo cierto es que el azar con algunos se ensaña, mientras que a otros halaga, abriendo así inquietantes interrogantes:

¿Por qué el accidente del nacimiento debe privilegiar a algunos al hacerlos ciudadanos de naciones benignas, en tanto que a otros los condena a vivir donde la existencia es breve, brutal y repugnante? ¿Por qué los primeros deben gozar la fortuna que significa pertenecer a una nación mientras que los segundos deben sufrir los costos de pertenecer a otra?⁵

La nacionalidad tal vez sea actualmente el criterio legal más importante para la asignación no sólo de derechos y obligaciones, sino de bienes y servicios. Simultáneamente sirve como uno de los últimos criterios de discriminación legal. Que sea lo habitual no significa, sin embargo, que resulte aceptable. Que el documento de nacionalidad que uno porte determine las expectativas vitales resulta tan injusto como que lo haga la extracción

⁵ Ian Shapiro, *La teoría de la democracia en el mundo real*, Marcial Pons, Madrid, 2011, p. 177.

social, la filiación religiosa o el color de la piel, criterios todos ellos que han quedado desacreditados. Nadie elige el lugar de su nacimiento y, por lo tanto, nadie puede responder por ello. Tampoco nadie, en consecuencia, lo debería esgrimir en su favor. «Aquellos que no son inmigrantes no han hecho nada para convertirse en miembros de su sociedad»,⁶ y sin embargo disfrutan de un título heredado con el que acceden a inmerecidos privilegios, vetados a quienes, viviendo en el mismo territorio, no son miembros plenos de la sociedad. De ahí que no parezca descabellado pensar que la nacionalidad opera como una suerte de «propiedad privada», y, si ello es así, es ésta una analogía que por sus graves implicaciones ha de ser analizada críticamente desde la perspectiva de la justicia.

Las fronteras han devenido instituciones selectivas y asimétricas. Fluctúan, vacilan y no funcionan siempre del mismo modo ni son iguales para todos. Dependiendo del lado de esas líneas en que uno haya nacido y se haya radicado, unas personas se encuentran privadas prácticamente de cualquier protección jurídica, mientras que otras tienen asegurados derechos y libertades básicos; unas están condenadas a permanecer en la miseria más abyecta, al tiempo que otras, de manera igualmente inmerecida, son premiadas con nadar en una abundancia al menos relativa; unas carecen de lo más mínimo para llevar una vida digna, mientras que otras disfrutan ya de entrada de infinidad de oportunidades materiales. Incluso la esperanza de vida de una persona nacida en un país rico y desarrollado y la de otra nacida en un país pobre puede llegar a diferir en más de veinticinco años. No es demagogia ni retórica vana. Las diferencias de renta *dentro* de cada país, siendo en muchos casos sumamente significativas, palidecen ante la desmesura de las diferencias de renta *entre* los países, de tal modo que «hoy en día posee mucha mayor importancia, globalmente hablando, haber tenido la buena suerte de nacer en un país rico que el hecho de pertenecer a la clase alta, media o baja de ese país rico».⁷ El principal factor de

⁶ Thomas Nagel, «El problema de la justicia global», *Revista Jurídica de la Universidad de Palermo*, año 9, núm. 1, 2008, p. 181.

⁷ Branko Milanovic, *Los que tienen y los que no tienen*, Alianza, Madrid, 2012, p. 132.

desigualdad entre los seres humanos no es el sexo, la raza o la edad, sino el lugar en el que a uno le toca nacer en este mundo. Los mapas políticos determinan a este respecto casi todo y el margen de maniobra que dejan es más bien exiguo.

Las fronteras poseen evidentes implicaciones distributivas de alcance global. En cuanto demarcaciones de las distintas jurisdicciones territoriales, plantean cuestiones que están íntimamente conectadas con nuestro sentido de la justicia, incluyendo en éste, por supuesto, los criterios empleados para proceder a la distribución de la riqueza, el acceso a los recursos y el reparto de las cargas. Quien levanta, mantiene o hace valer una frontera está diciendo que los del otro lado no son sus iguales y que para ellos no operan los principios de justicia por los que él mismo se rige en la relación con los suyos. Este planteamiento impera en múltiples esferas, pero donde su aplicación es prácticamente automática es en aquellas cuestiones relativas a la asignación de recursos escasos. De fronteras afuera, los principios de justicia distributiva no entran por lo general en consideración. Los sistemas de derechos y garantías y, muy especialmente, de prestaciones sociales destinadas a asegurar un mínimo distributivo se rigen por el principio de territorialidad, de tal manera que se aplican en exclusiva —o, en el mejor de los casos, de manera preferente— a aquella población que radica y ha perfeccionado sus derechos en el propio país.

Las desigualdades generadas o consagradas por la división del mundo mediante fronteras pueden ser concebidas por los individuos que las padecen como efecto de un fortuito azar, de una aciaga lotería ajena a toda influencia humana. Lo cierto es, sin embargo, que detrás de esas líneas divisorias hay o ha habido una clara voluntad de poder y difícilmente puede afirmarse que sean frutos de la mera casualidad. En cualquier caso, esas desigualdades benefician a unos y perjudican a otros. Apelar al azar no sería sino una forma de ocultar el conjunto de condiciones estructurales que posibilitan o impiden la solicitud de responsabilidades y la rendición de cuentas. De ahí la necesidad de confrontar esa representación subjetiva con una sosegada pesquisa sobre las causas de tales desigualdades y la cadena de efectos

que propician complejos procesos sociales. Sólo conociendo el origen causal de las desventuras es posible subvertirlas y ponerles remedio. El fatalismo debe ser combatido, de modo que el campo de juego sea nivelado aunque la partida ya esté comenzada. De entrada, habrá que cambiar la mirada sobre las víctimas de tales procesos, entre las que se encuentran quienes salen de sus países para instalarse en otros. Si las implicaciones que derivan de las mencionadas circunstancias, azarosas desde la perspectiva de los sujetos, pueden llegar a ser tan nefastas para sus vidas, la decisión de migrar ha de ser concebida como un modo práctico de refutar el fatalismo de haber nacido en un país desfavorecido y políticamente inestable. Migrar debe ser entonces contemplado como una opción legítima que en principio no debe ser obstruida.

Las fronteras no son inamovibles ni pueden ser presentadas como si fueran producto de la fatalidad o de una catástrofe natural. Son más bien, como ya se ha reiterado, resultado de decisiones humanas que responden a arraigados intereses y de las que derivan beneficios para unos y perjuicios para otros. Es cierto que la facticidad de un mundo estructurado en torno a Estados territoriales soberanos se nos impone a todos con su enorme peso, pero eso no significa que sus perversas secuelas, incluidos intolerables atropellos, estén por encima de toda evaluación crítica y hayan de ser toleradas. Es precisamente nuestro *sentido de la injusticia* el que nos impele a rebelarnos, mostrándose, como siempre, que representa «nuestra mejor protección contra la opresión».⁸ Impugnar y, sobre todo, cambiar el estado de cosas vigente —las estructuras sociales tanto en el plano estatal como global— puede ser demasiado costoso, pero esto no quiere decir que sea una misión imposible. La visión fatalista de la historia humana, que convierte a los individuos en víctimas de la necesidad o en favoritos de la fortuna, no tiene la última palabra ni tiene que ser el árbitro final de la vida. El azar no es una condena o una fatalidad ineluctable que no se pueda alterar, pues como bien dijo Cervantes por boca de don Quijote: «Siem-

⁸ Judith Shklar, *Los rostros de la injusticia*, Herder, Barcelona, 2010, p. 103.

pre deja la ventura una puerta abierta en las desdichas para dar remedio a ellas» (el *Quijote*, primera parte, capítulo xv). Y cabe cambiar el vigente estado de cosas también en lo que respecta a la vida de los migrantes.

El azar es un nombre más de los muchos empleados a lo largo de la tradición occidental para referirse al territorio de lo irracional y, por extensión, de todo aquello que escapa del control humano. Igual que las nociones de fortuna, fatalidad, necesidad, ventura, suerte o destino, tales términos no son sino recursos retóricos usados habitualmente como cobertura ideológica para justificar graves decisiones. Todos necesitamos dar algún sentido a nuestras vidas, y para ello lo más socorrido es remitirse a ciertas excusas fáciles, aunque apenas convenzan y su posible efecto balsámico se disipe en poco, cuando el fatalismo cede ante la indignación. El recurso a la noción de azar o de fortuna no suele tener mayor recorrido que el dialéctico e indica, en el mejor de los casos, la confesión de la propia impotencia. A falta de mejor historia que contar, los hombres, como lúcidamente señaló Hobbes (*Leviathan* I, 12), «invocaban su propio ingenio con el nombre de *Musas*; su propia ignorancia, con el nombre de *Fortuna*». En nuestros tiempos no cabe aducir sin más fuerzas ingobernables a modo de respuesta ante cualquier efecto indeseado derivado de la estructura social o de las acciones u omisiones individuales. No en todo cabe invocar el destino o la necesidad como justificación. Atribuir al ciego azar el origen de determinados fenómenos sociales desfavorables no es más que un modo poco admisible de eludir o desplazar responsabilidades: «Una insuficiente tapadera».⁹ Y tampoco cabe seguir mostrando indiferencia ante el grito de quienes, desde la desesperación, vindican justicia.

Está ciertamente en nuestras manos concebir todo lo que nos acontece como *un golpe de fortuna* o bien atribuirlo a alguna forma de injusticia, con la consiguiente imputación de responsabilidades. Esta decisión previa cambia tanto el curso de los acontecimientos como su interpretación y, por supuesto, tam-

⁹ *Ibid.*, p. 127.

bién el carácter de nuestra reacción. Calificar de injusticia una situación, y no fruto de un casual infortunio, implica admitir que ha de ser rectificada. Así, y volviendo al tema de este libro, no es sostenible afirmar que un mundo con fronteras cerradas para las personas o de exclusivo tránsito bajo estrictos controles sea obra de la naturaleza o de un inmutable destino. Es, sin duda, una construcción humana. Aunque no sea fácil atender a todas las variables en juego, no se trataría entonces de ninguna fatalidad sobre la que no sea posible intervenir. Menos aún lo es que las fronteras puedan presentarse como un legítimo obstáculo para la movilidad ni que los derechos de las personas, incluidos los de vivir y trabajar en un determinado lugar, dependan del lado de la frontera en que se haya nacido. Adquiere, entonces, plausibilidad la idea de que la propia división del mundo mediante fronteras políticas configura, objetivamente, una situación de injusticia estructural. Si esto es así, y hay buenas razones para pensarlo, el discurso habría que plantearlo, en consecuencia, en relación con las propiedades del modo en que está organizado el mundo humano. Y ese discurso tendría que empezar por aclarar algunos malentendidos bastante frecuentes. Las propiedades que caracterizan una situación injusta no se reducen a la suma de acciones incorrectas perpetradas por las personas físicas (por ejemplo, actos de explotación, tratos discriminatorios, vulneraciones de derechos, etc.). Es más, actuaciones personales desarrolladas correctamente dentro de los marcos normativos aceptados pueden propiciar y reproducir situaciones de injusticia estructural.¹⁰ Y en la evaluación normativa de esas estructuras que dan lugar a resultados poco neutrales para la suerte de los individuos, el recurso al lenguaje de la justicia no es ya discrecional sino estrictamente insoslayable:

La desigualdad está afectando ahora a personas que se encuentran en situaciones de desposesión por el azar de haber nacido de aquel lado de la frontera de la fortuna. Entender esa situación como resultado de la suerte sin introducir en ella consideraciones de justi-

¹⁰ Cf. Iris M. Young, *Responsabilidad por la justicia*, Morata, Madrid, 2011.

cia es tan irracional (o tan cínico) como los argumentos que en su día se esgrimieron en Europa para defender los privilegios de algunos estamentos, como el de la aristocracia y el clero, frente a la mala fortuna de haber nacido miembro de la plebe.¹¹

La fortuna y la justicia mantienen una relación extraña, pero no por ello menos sólida. No en vano un cometido propio de una sociedad bien ordenada consiste precisamente en doblegar «las arbitrariedades de la fortuna» y transformarlas en justicia. Se respondería así a un viejo sueño del racionalismo occidental que busca dominar todo aquello que elude el control humano. John Rawls, el más reputado teórico contemporáneo en materia de justicia social, parte del supuesto de que «nadie merece una mayor capacidad natural ni tampoco un lugar inicial más favorable en la sociedad»,¹² y concibe la lucha por la justicia como un modo de minimizar o al menos mantener bajo control las diferencias entre los individuos derivadas de tales contingencias. Se trata de afrontar de la manera más equitativa posible los efectos desestabilizadores de la denominada «lotería natural» con objeto de no viciar desde un inicio la aplicación del principio de igualdad de oportunidades. Si bien los accidentes naturales y demás desventajas contingentes son inevitables, una sociedad justa ha de empeñarse en que los damnificados sean compensados «en dirección hacia la igualdad».¹³

Son numerosos, sin embargo, los filósofos políticos que, situados precisamente en la estela de Rawls, mantienen una conspiración de silencio con respecto al papel que instituciones sociales como las fronteras o la pertenencia nacional juegan en la génesis de situaciones en las que algunos individuos se encuentran ya de partida en desventaja y, por ende, en la reproducción de un orden social injusto. Este punto ciego es una omisión incomprendible en una teoría que pretende dar respuesta a las demandas de justicia en nuestro mundo. El marco de referencia sigue siendo para ellos, como en el mundo previo a los procesos

¹¹ Carlos Thiebaut, *Invitación a la filosofía*, Acento, Madrid, 2003, pp. 269-270.

¹² John Rawls, *Teoría de la justicia*, FCE, México, 1979, p. 124.

¹³ *Ibid.*, pp. 122-125.

de globalización, cada uno de los Estados ya constituidos, en cuyo interior se dirimirían los criterios para la buena ordenación de la sociedad. Para llevar a cabo esta empresa colectiva no contarían quienes están fuera formalmente de la comunidad nacional y, menos aún, quienes llaman a su puerta. Las obligaciones de justicia únicamente son vinculantes para aquellos que forman parte de una comunidad política y viven bajo un mismo ordenamiento constitucional. Frente a esta visión alicorta, aún dominante en la filosofía política, han ido surgiendo diferentes voces que afrontan el hecho de las fronteras interestatales desde la perspectiva de la justicia global con objeto de domeñar los efectos de un azar poco inocente. Es en esta corriente —hasta ahora minoritaria, más bien— donde se encontraría la presente investigación sobre el tema de las fronteras en su relación con la justicia en el contexto de las migraciones internacionales.

Como materia de análisis, las migraciones internacionales son una realidad hartamente compleja y multiforme, de modo que son varias las disciplinas académicas que desde hace tiempo se ocupan de su estudio, sobre todo en el ámbito de las ciencias sociales: la demografía, la antropología, la sociología, la ciencia política o el derecho, aunque, más recientemente, desde la filosofía moral y política también se ha empezado a abordar esta cuestión y se cuenta ya con algunas aportaciones importantes, como las reflexiones de índole normativa desarrolladas por Joseph H. Carens, Phillip Cole, Seyla Benhabib, Ermanno Vitale, Sandro Mezzadra, Gabriel Bello y Ayelet Shachar. Si bien aún es frecuente que algunos filósofos miren con reserva a colegas que se ocupan de asuntos tan mundanos y contingentes, el estudio de las migraciones internacionales es, en realidad, una cuestión insoslayable para cualquiera que cultive hoy en día la filosofía política. Constituyen «el fenómeno que condensa gran parte de las tensiones y los desgarros de nuestro tiempo»,¹⁴ sobre todo de aquellos generados por el desarrollo neoliberal de los procesos de globalización. Representan, en cualquier caso, un destacado ámbito de la realidad donde, en diálogo con las ciencias sociales,

¹⁴ Gabriel Bello, *Emigración y ética*, Plaza y Valdés, Madrid, 2011, p. 306.

tratar de verificar la solvencia y el alcance de esos planteamientos altamente teóricos con los que los filósofos habitualmente andamos ocupados. Los imperativos de la justicia, así como sus distintos correlatos (la equidad, la igualdad o la paridad) y negaciones (la discriminación, la relegación o la explotación), se ponen a prueba en ese escenario real conformado por el cúmulo de circunstancias que se congregan alrededor de los procesos migratorios. En torno a esta realidad cotidiana se plantean toda una serie de preguntas que ponen en juego nuestro sentido de la justicia: ¿en qué circunstancias, si es que las hay, tenemos el derecho de sellar las fronteras y excluir a los que pretenden entrar?, ¿tenemos la obligación de extender la ciudadanía a los inmigrantes que ya viven entre nosotros?, ¿sobre qué base podemos otorgar o negar la igualdad de derechos políticos y civiles?, ¿qué pasa con las personas que han violado las reglas de residencia o que nunca fueron autorizadas a establecerse legalmente?, ¿bajo qué condiciones estaría justificada su deportación? En definitiva, ¿qué puede decirnos la inmigración acerca del significado de las fronteras estatales? Sin pretender dar respuestas cerradas, en este libro se exploran las bases normativas desde las que abordar tal tipo de cuestiones.

Desde el marco normativo proporcionado por los valores democráticos liberales, algunas de las prácticas políticas desplegadas por los Estados en materia migratoria pueden ser defendidas, mientras que otras no sólo podrían ser censuradas, sino que tendrían que ser objeto de una profunda revisión. La reflexión distanciada y crítica, propia del pensar filosófico, acerca no sólo de los hechos que se dan cita en los procesos migratorios, sino de los presupuestos desde donde abordarlos, es un hueco aún no del todo cubierto. Inherente a la filosofía política es la preocupación por nutrir la reflexión sobre lo común con referencias solventes a los problemas reales y sustantivos del entorno social. Es ahí donde se incardinaría el presente libro: ubicado en la intersección entre la sociología, la ciencia política y el derecho, encuentra en la filosofía política su principal sustrato teórico. Se haría aquí propia una filosofía en cuyo planteamiento programático se integran de manera irrenunciable tan-

to realismo como idealismo político; esto es, una filosofía cuyo ámbito de reflexión específico sería aquel terreno de lo social en el que es posible cambiar y también responder y dar cuenta de manera pública y racional. Modificabilidad de lo real y responsabilidad pública se remiten mutuamente como condiciones constitutivas de la filosofía política. Esencial para ello es la convicción de que la filosofía hay que llevarla a los espacios públicos y hacerla mundana y reivindicativa, pues de lo contrario perecerá por irrelevante.

El sistema migratorio de numerosos países desarrollados se caracteriza, al menos en su praxis básica, por su elevada concentración en la irregularidad migratoria. La mayor, y a veces única, preocupación tanto de las políticas nacionales como de los acuerdos supranacionales es la lucha contra la inmigración ilegal, producida ya sea por la forma de acceso o por el régimen de estancia. Que su gestión se conciba en una perspectiva policial es, sin duda, su primera y más directa consecuencia. Más grave aún es que, en este contexto que propicia que los migrantes se muevan en condiciones de precariedad y vulnerabilidad, menudeen las violaciones a los derechos humanos y las situaciones de injusticia. Vincular la política migratoria al valor de la justicia está precisamente en el horizonte de este trabajo, así como la convicción de que este ideal ha de inspirar y vertebrar las políticas que se propongan como alternativas al patrón actualmente vigente. Objetivo no oculto sería contribuir también a la deliberación pública sobre un asunto que, como el de las migraciones, a todos nos involucra como ciudadanos. El primero y fundamental avance podría llegar por vía negativa: en la dilucidación y enjuiciamiento de la situación en la que nos hallamos, al calibrar la distancia que nos separa de los ideales normativos de justicia que los derechos humanos encarnan. En un momento posterior se trataría también de presentar propuestas para una comprensión más integral del fenómeno migratorio, para lo cual resulta vital ir más allá de los límites del Estado nacional y situarse en la esfera supranacional, un espacio de interacción que ha de dejar de ser pensado al margen de las consideraciones de la justicia. La construcción de instituciones para la gobernanza global es,

sin duda, una condición necesaria para que países emisores y receptores de migración den con soluciones equitativas.

Este libro no es sino la culminación de una labor que se ha dilatado a lo largo de años. El inicio de su larga gestación se remonta a la participación durante los años 2002-2006 en la Red Europea de Investigación y Formación *Applied Global Justice* (HPRN-CT-2002-00231), financiada por la Comisión Europea dentro de su 5º Programa Marco, y en particular en el grupo que tuve el honor de liderar, dedicado al tema «Right to Migration». A partir de esa estimulante experiencia de cooperación internacional, los diversos escritos previos que se encuentran en la base de este libro fueron surgiendo al hilo de mi actividad como investigador principal en varios proyectos de investigación financiados a través de convocatorias públicas españolas encuadradas en el Plan Nacional I+D. El primero, desarrollado entre 2007 y 2009, estaba dedicado al tema «Políticas migratorias, justicia y ciudadanía» (HUM2006-01703/FISO). El segundo, ejecutado entre 2010 y 2013, se titulaba «Integración, participación y justicia social. Ejes normativos de las políticas migratorias» (FFI2009-07056). Y entre 2014 y 2017 se encuentra en marcha un tercer proyecto, que lleva por título «Derechos humanos y justicia global en el contexto de las migraciones internacionales» (FFI2013-42521-P). Por su parte, la Alexander von Humboldt-Stiftung me financió varias estancias de investigación en la Technische Universität de Berlín, en cuyo Departamento de Filosofía he encontrado el ambiente ideal para completar la elaboración de esta monografía. Del Instituto de Filosofía del CSIC (Madrid), de cuya plantilla de investigadores formo parte, siempre he recibido el impulso necesario para proseguir con mis investigaciones. El patrocinio de las citadas instituciones ha sido de capital importancia, y es de justicia agradecerlo aquí.

Más decisivas aún que las instituciones son las personas, y el presente trabajo no podría haberse llevado a cabo sin el sostén de amigos, colegas y estudiantes que me han proporcionado datos, observaciones y matices, de cuyo uso sólo yo soy responsable. La investigación y, aun en mayor medida, la escritura son

aventuras solitarias que, sin embargo, difícilmente logran arribar a buen puerto sin un ambiente propicio. Por eso, muestro mi enorme gratitud a los miembros del Seminario Permanente que han constituido el núcleo de los tres últimos proyectos antes citados, y en particular a Fernando Bayón, Carmen Doménech, Noelia González Cámara, Marta Irurozqui, Michael Janoschka, MariaCaterina La Barbera, Daniel Loewe, Ana López Sala, Silvia Marcu, Cristina Santamarina y José Antonio Zamora. Este grupo multidisciplinario ha sido el mejor ambiente para discutir ideas y propuestas, además de un continuo estímulo para mis reflexiones sobre las políticas migratorias. Otros amigos y colegas han sido también fundamentales en esta labor y, a riesgo de dejar fuera a algunos, no puedo dejar de mencionar con gratitud los nombres de María Jesús Beltrán, Jesús Casquete, Francisco Colom, Víctor Granado, Lorenzo Peña, Javier Sánchez y Ana Zelin.

En último lugar, aunque no en relevancia y afecto, agradezco a Astrid Wagner, mi mujer, su apoyo incondicional y constante aliento personal e intelectual. Y una mención muy especial a nuestros hijos Rafael y Adrián por abrirme a la perspectiva de sus limpios ojos de pequeños hombres que no conocen fronteras. Este libro se lo dedico a los tres, como magra compensación por el tiempo que les he robado con mi ensimismado enclaustramiento.

Madrid y Berlín, octubre de 2015