



TRADUCCIÓN

Migración sin fronteras: una investigación sobre la libre circulación de personas*

Antoine Pécoud
Paul de Guchteneire
*United Nations Educational, Scientific
and Cultural Organization (UNESCO)*

RESUMEN

El escenario “migración sin fronteras” (MSF) es objeto de creciente debate entre académicos y ONGs y recibe el apoyo de grupos diferentes, como los economistas neoclásicos y los movimientos sociales de izquierda. En un mundo globalizado en el que los flujos migratorios parecen eludir los intentos de reglamentación de los Estados, ese escenario provoca un replanteamiento crítico de las políticas y prácticas de migración actuales. Para aportar una perspectiva global sobre tal escenario, la UNESCO coordinó un proyecto de investigación en el que se analizaron sus aspectos teóricos y los estudios de caso regionales de investigadores de los cinco continentes. Después de trazar un panorama general de las tendencias contemporáneas de la migración y el control de fronteras, el presente artículo examina los derechos éticos/humanos y las cuestiones económicas, sociales y prácticas que plantea la libre circulación.

Palabras clave: 1. migración internacional, 2. políticas de inmigración, 3. derechos humanos, 4. fronteras, 5. inmigración y emigración.

ABSTRACT

The ‘migration without borders’ (MWB) scenario is increasingly being discussed among academics and NGOs while receiving support from different groups, including neo-classical economists as well as social movements on the left. In a globalised world in which migratory flows increasingly seem to escape states’ attempts to regulation, it fosters a critical rethinking of current migration policies and practices. In order to provide a global perspective on this scenario, UNESCO coordinated a research project investigating its theoretical issues and bringing together regional case studies by scholars from the five continents. After an overview of contemporary trends in immigration and border controls, this article reviews the ethical/human rights, economic, social and practical issues raised by free movement.

Keywords: 1. international migration, 2. immigration policies, 3. human rights, 4. borders, 5. immigration and emigration.

* Este artículo fue publicado en inglés, con el título “Migration without Borders: An Investigation into the Free Movement of People”, en *Global Migration Perspectives*, núm. 27, abril de 2005. La Comisión Global sobre Migración Internacional, editores de esta publicación, nos han autorizado para publicar esta versión en español. La traducción fue realizada por la UNESCO.

Introducción

¿Qué sucedería si se suprimieran los controles de fronteras y se concediera a la gente el derecho a circular libremente por el mundo? El escenario “migración sin fronteras” (MSF) –denominado a veces “fronteras abiertas” (*open borders*)– es objeto de un creciente debate entre académicos y ONGs, a la vez que recibe el apoyo de horizontes diferentes, incluidos los economistas neoclásicos y los movimientos sociales de izquierda (Harris, 2002; Hayter, 2000). En una época en que los flujos migratorios parecen eludir el control del Estado, esta novedosa idea fomenta un replanteamiento crítico de las políticas y prácticas de migración actuales. Con el fin de comprender mejor ese escenario, la United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, UNESCO) coordinó un proyecto de investigación para analizar sus aspectos teóricos y reunir los enfoques regionales de estudiosos de los cinco continentes. En el presente artículo se examinan los problemas que plantea la libre circulación y se resumen las conclusiones principales del proyecto.

Con frecuencia, el escenario MSF se estima poco realista, pero existen varias razones que inducen a ir más allá de un rechazo simplista de la libre circulación. La Declaración Universal de los Derechos Humanos establece que “toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso el propio, y a regresar a su país” (artículo 13-2): solamente la *emigración* se reconoce como un derecho fundamental, pero, a falta de posibilidades de *inmigración*, el significado real de este derecho es cuestionable y acentúa la necesidad de un derecho de circulación más amplio. En el mundo actual, la mayoría de las personas son libres de salir de su país; pero sólo una minoría de ellas tiene derecho a entrar en otro país de su elección. El derecho a la *emigración* seguirá siendo problemático mientras haya restricciones importantes a la *inmigración* que impidan migrar o incluso viajar a otros países. Por lo tanto, el escenario MSF podría ser moralmente deseable desde la perspectiva de los derechos humanos. Por otro lado, su inviabilidad se suele dar por sentada sin mayor análisis por razones que pueden ser precarias: se oye decir, por ejemplo, que hay enormes flujos migratorios, pero son escasas las investigaciones empíricas que sostienen este aserto.

Y por supuesto, el futuro es difícil de predecir. Si se le hubiera dicho a un ciudadano francés o alemán, en 1950 digamos, que la libre circulación sería una realidad en la Unión Europea unos decenios más tarde, habría sido difícil convencerlo de ello. Incluso en los años ochenta habría sido difícil predecir que la libre circulación de personas entre la Europa oriental y la occidental sería algo normal unos tres decenios después. Se olvida también que, hasta tiempos recientes, podía ser más difícil emigrar que inmigrar: muchos Estados solían impedir a sus ciu-

dadanos salir de su país (Dowty, 1987), práctica que ha disminuido en las últimas décadas. Desde esta perspectiva, el mundo progresa actualmente hacia una mayor libertad de circulación, y no al contrario.

El presente artículo está estructurado de la siguiente forma: en la primera parte se describe el contexto, esto es, la evolución contemporánea de la migración y del control de fronteras. En las siguientes se estudia el escenario MSF desde cuatro perspectivas diferentes: de los derechos humanos/éticos, económica, social y práctica, con base en un análisis tanto de la literatura sobre el tema como de las colaboraciones aportadas por los participantes en el proyecto (indicados por un *), que se enumeran en el anexo.

1. El contexto: la migración y el control de fronteras en la actualidad

El control de la inmigración se ha convertido en un importante ámbito normativo. La mayoría de los Estados receptores sienten gran inquietud por la porosidad de sus fronteras y están estableciendo nuevas medidas para controlarlas. El escenario MSF, al prever un mayor grado de libertad en la circulación de personas a través de las fronteras internacionales, cuestiona directamente esa propensión; por lo tanto, vale la pena examinar las recientes tendencias del control de fronteras y evaluar su eficiencia, costos y ventajas, a fin de situar el escenario MSF en el contexto actual de la migración.

1.1. Pautas contemporáneas en el control de la migración

Son varias las pautas que actualmente caracterizan al control de la inmigración. La primera es una creciente fortificación de las fronteras de los países occidentales. El caso más documentado es la frontera entre Estados Unidos y México, a lo largo de la cual se han construido muros y patrullan agentes cada vez más numerosos provistos de equipo de sofisticada tecnología, como alumbrado de gran intensidad, elevadas alambradas de acero, sensores de detección de calor y movimiento corporal y videovigilancia (Nevins, 2002). Métodos similares se utilizan en algunas regiones europeas, sobre todo alrededor de Gibraltar, en la frontera entre España y Marruecos.

Los gobiernos también establecen controles internos para detectar a los migrantes indocumentados en su territorio. A menudo se prevén, y a veces se practican, controles en los lugares de trabajo, pero dan escasos resultados porque desagradan a los empleadores y, por lo tanto, tienen elevados costos económicos y políticos, además de que exigen grandes

esfuerzos para ser aplicados en gran escala. Otra opción consiste en controlar el acceso de los migrantes indocumentados a los servicios de asistencia social y utilizar su situación de inmigrantes para restringirles el acceso a las prestaciones sociales (Cohen *et al.*, 2002). De ese modo, los migrantes indocumentados pueden ser objeto de detención y expulsión. Estas medidas son coherentes con el derecho legítimo de los Estados a controlar su territorio, pero vale la pena señalar que durante mucho tiempo han sido específicas de circunstancias excepcionales, como la guerra. El hecho de que actualmente constituyan prácticas comunes ilustra el fuerte giro que han dado los controles de migración.

Mientras tanto, los Estados receptores cooperan con los de salida y de tránsito, incitándolos a detener el flujo saliente de migrantes indocumentados y a controlar mejor sus fronteras. Países como México o Marruecos se convierten así en zonas-tapón para contener la migración de la América Latina y del África subsahariana (Andreas y Biersteker, 2003). Estas negociaciones entre Estados incluyen también ayuda al desarrollo, que está cada vez más condicionada a la cooperación de los Estados de salida en el control migratorio o en la readmisión de los migrantes expulsados.

La inquietud por la seguridad ha acentuado aún más la necesidad experimentada de controlar las fronteras. En la América del Norte, incluso la frontera de Estados Unidos con Canadá, tanto tiempo descuidada, ha venido a ser origen de preocupaciones, pues se sospecha que los terroristas entran en Estados Unidos por esa vía (Andreas y Biersteker, 2003). A ambos lados del Atlántico, la preocupación por la seguridad ha dado lugar a la adopción de nuevas tecnologías biométricas en el control de fronteras. Supang Chantavanich y Sajin Prachason* ponen de relieve un conflicto entre seguridad *nacional* y seguridad *humana*, mostrando cómo estos dos paradigmas se oponen entre sí de una manera sistemática: los planteamientos de seguridad nacional están centrados en el Estado, hacen hincapié en la soberanía y en el control de fronteras y se ocupan principalmente de los refugiados y de los migrantes indocumentados; el enfoque de la seguridad humana, en cambio, se centra en las personas, subraya la interdependencia entre los países y la cooperación transfronteriza, y se concentra en la situación de los migrantes en su aspecto económico: salud, alimentación, educación y condiciones de trabajo. Aunque las preocupaciones por la seguridad acrecientan la importancia del control de fronteras, eran ya un tema candente antes del 11 de septiembre, por lo que no se debe considerar al terrorismo como el principal factor para explicar estas tendencias. Cabe añadir, incluso, que la seguridad puede justificar unas políticas que se habrían arbitrado de todos modos: Christine Inglis* muestra cómo algunos gobiernos asiáticos dieron razones de seguridad para justificar las decisiones económicas de deportar a trabajadores migrantes indocumentados.

Las consecuencias más alarmantes de esta evolución reciente del control de la migración son el número de personas que mueren mientras se dirigen a los países receptores. La migración ilegales han llegado a ser un proceso sumamente peligroso y arriesgado: se estima que por lo menos un migrante muere diariamente en la frontera Estados Unidos-México, principalmente a causa de hipotermia, deshidratación, insolación y ahogo (Cornelius, 2001; Martin, 2003). Similares tendencias se observan en Europa. Eschbach *et al.* (1999) estiman que un mínimo de 920 migrantes murieron intentando alcanzar Europa entre 1993 y 1997, y según una declaración del secretario general de las Naciones Unidas en 2002,¹ entre 1997 y el 2000 murieron más de tres mil migrantes, en su mayor parte al intentar cruzar el Estrecho de Gibraltar. Estas trágicas consecuencias de la migración no documentada no son específicas de los países occidentales: el mismo documento de las Naciones Unidas hace alusión a víctimas caídas en las costas de Australia, en la frontera entre México y Guatemala y en el Sahara. En cualquier caso, el cálculo numérico es probablemente demasiado bajo, ya que nadie sabe cuántos cuerpos quedan por descubrir.

El costo del control de fronteras no es solamente humano, sino también económico: según un informe de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), los 25 países más ricos gastan 25-30 mil millones de dólares anuales en la aplicación de las leyes de inmigración (Martin, 2003). Este costo corresponde no sólo al control de fronteras, sino también a la expedición de visas y permisos de residencia; al procesamiento, detención y traslado de migrantes indocumentados; a las inspecciones de trabajo e imposición de sanciones a los empleadores; a la tramitación de solicitudes de asilo y reasentamiento de refugiados, y a la búsqueda de inmigrantes indocumentados. Para obtener una mejor perspectiva de los costos del control de fronteras, es tentadora la idea de contrastar esas cantidades con las sumas dedicadas al desarrollo: según los indicadores del desarrollo mundial de 2004 del Banco Mundial,² los Estados gastan unos 60 mil millones de dólares en el desarrollo, y se estima que hacen falta 30-50 mil millones más para poner a los países pobres en condiciones de alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

1.2. ¿Es posible controlar la migración?

Esta tendencia hacia un mayor control de fronteras no parece dar los resultados deseados. Con frecuencia, los Estados parecen incapaces de controlar sus fronteras, situación que es ilustrada muy claramente por la

¹ Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, E/CN.4/2002/NGO/45.

² Véase <http://www.worldbank.org/data/wdi2004>.

persistencia de la migración indocumentada. Bien es verdad que algunos migrantes son capturados en la frontera y que otros son expulsados; pero los migrantes motivados se las ingenian para burlar los controles corriendo mayores riesgos, cruzando a través de nuevas zonas fronterizas y recurriendo en gran medida a los profesionales del tráfico de personas. Y así, ni siquiera con estrictos y perfeccionados controles de fronteras se logra impedir la entrada de personas a un determinado país, lo cual crea una gran brecha entre lo que se espera conseguir con las políticas aplicadas y sus resultados reales (Cornelius *et al.*, 2004).

Esta situación plantea el problema de si es o no posible controlar la migración. La impotencia de los Estados obedece a varios factores. En la actualidad, la migración está estructuralmente incrustada en las economías y las sociedades de la mayoría de los países: tan pronto como los países de salida y los receptores son dependientes de la migración, ésta es casi imposible de contener. En una era de globalización, los Estados se ven en un dilema porque las fronteras deben ser favorables a la actividad comercial permaneciendo abiertas al comercio internacional y al turismo (Andreas y Snyder, 2000). Mediante la migración, los países están conectados por redes que cubren el globo y facilitan nueva migración, lo que explica que ésta sea fácil de iniciar pero difícil de contener (Castles, 2004). Los grupos de presión pueden imponer también restricciones internas a los gobiernos para que permitan la migración por razones del mercado de trabajo. Como ilustra el contraste entre los países occidentales y los Estados del Medio Oriente exportadores de petróleo, el control de la inmigración es particularmente difícil para las democracias liberales. Éstas se caracterizan por el papel preponderante que desempeña el mercado y por el respeto de los derechos humanos fundamentales (Hollifield, 1992). El mercado pugna constantemente por la expansión, en busca de nuevas personas que produzcan y consuman, lo que, a su vez, plantea la inmigración como una alternativa. El respeto de los derechos significa que incluso los migrantes indocumentados gocen de un mínimo grado de protección legal. De acuerdo con los principios de los derechos humanos, los individuos están protegidos por su condición de personas, y no por su nacionalidad o ciudadanía, y el ejercicio de esos derechos se realiza a veces en el ámbito supranacional, con la consiguiente limitación de la autonomía de los gobiernos (Sassen, 1996; Soysal, 1994).

Por otro lado, no debe exagerarse la dificultad de los Estados para controlar las fronteras. Históricamente, el pleno control nunca ha sido la norma. Se ha sostenido a veces que las fronteras abiertas eran una realidad en el siglo XIX. Ese panorama de *laissez-faire* es probablemente exagerado, pero revela que los Estados sólo han adquirido de manera progresiva la capacidad y la legitimidad de controlar la circulación de personas (Castles, 2004:854-856). Desde esta perspectiva, están hoy más capacitados que

antes para controlar la migración, y su aparente falta de control radica en el mito de una otrora perfecta soberanía que nunca existió (Joppke, 1998). Por otra parte, las políticas oficialmente declaradas pueden ser distintas de las intenciones reales: se observa a menudo, por ejemplo, que una benigna negligencia con la migración indocumentada puede convenir a los intereses de países y empleadores deseosos de acceder a una mano de obra desorganizada e irregular (Freeman, 1994).

Además, el control de fronteras puede ser más una cuestión de símbolos y de políticas que de resultados reales. Los gobiernos necesitan comunicar a sus ciudadanos que controlan la puerta de entrada (Andreas, 2000). A este respecto, los controles de fronteras son políticas que generan efectos visibles pero dan escasos resultados y permiten a los gobiernos elaborar una retórica procontrol (o incluso antiinmigración) mientras mantienen el acceso a la mano de obra extranjera.

Los debates sobre el control de fronteras se concentran, sobre todo, en los países desarrollados, pero la dificultad de controlar la inmigración dista de ser exclusiva de Occidente. Según un estudio hecho por las Naciones Unidas en 2001, 44 gobiernos –incluidos 30 de las regiones menos desarrolladas– indicaron que los niveles de inmigración en su país eran demasiado elevados, y 78 gobiernos –incluidos 57 de las regiones menos desarrolladas– mantenían políticas destinadas a reducir los niveles de inmigración (Naciones Unidas, 2002:17-18). Esto representa un marcado contraste con la situación de los años setenta, cuando la migración era apenas motivo de inquietud, e ilustra la globalización de esas preocupaciones, no sólo en Europa y la América del Norte, sino también en África, Asia del Pacífico y América Latina.

1.3. Tres problemas para el futuro control de la migración

Tanto si es posible controlar con éxito la migración como si no lo es, lo cierto es que las prácticas contemporáneas plantean varios e importantes problemas de actuación. El primero atañe a la coherencia de las políticas de migración: ¿deben los Estados ceñirse a su proclamada ambición de controlar la migración a pesar de las pruebas de que no alcanzan ese objetivo (o no desean alcanzarlo)? El riesgo es que la brecha entre lo que afirman los que diseñan las políticas y la situación real haga incoherentes sus normas de actuación. Esto puede fomentar la creencia de que los gobiernos son incapaces de controlar los flujos de personas o no están dispuestos a hacerlo, lo que suscita sentimientos contrarios a la inmigración. Desde esta perspectiva, hacen falta políticas coherentes y fructuosas para atender las inquietudes públicas suscitadas por las cuestiones migratorias.

El segundo problema es la sustentabilidad de las políticas de migración. No es probable que disminuya el número de personas en movimiento, y por lo tanto es necesario prever respuestas a largo plazo a los retos de la migración. Las políticas contemporáneas, en vez de ofrecer una perspectiva clara, parecen ir a la zaga y reaccionar de manera restrictiva y pasiva a la evolución de los flujos migratorios. Pero “construir muros es un trabajo singularmente solitario y un reconocimiento de lo inadecuado del sistema” (Nett, 1971:224), por lo que es necesario idear alternativas viables para afrontar los desafíos futuros.

Por último, como sostiene Catherine Wihtol de Wenden,* los costos humanos del control de fronteras plantean el problema de su compatibilidad con los valores esenciales de la comunidad internacional. ¿Hasta qué punto pueden coexistir unas medidas estrictas del control de fronteras con el funcionamiento armonioso de las democracias? Los valores liberales y los principios de los derechos humanos que guían a las sociedades no pueden detenerse en sus fronteras; deben guiar el comportamiento de los países con los forasteros que llegan a su puerta. El modo en que una sociedad aborda el destino de los extranjeros refleja, en última instancia, los valores en los que se funda, y la cuestión concierne al precio –en términos de dignidad y de derechos humanos– que los países desarrollados estén dispuestos a pagar para controlar sus fronteras. Unos severos controles de migración podrían llegar a invalidar y amenazar los principios liberales y las libertades que radican en el núcleo de las sociedades democráticas.

En este contexto, el escenario MSF ofrece una manera coherente y moralmente defendible de plantear las políticas migratorias a largo plazo. Es una idea estimulante que sólo será posible poner en práctica en un lejano futuro. Pero el agitado contexto actual de la migración, caracterizado por rigurosos controles, discursos represivos, confusión pública e incertidumbre ante las orientaciones futuras, es un buen tiempo para mirar hacia adelante y para introducir ideas estimulantes para el futuro de los flujos de personas.

2. Los derechos humanos y la dimensión ética del escenario MSF

La perspectiva ética es uno de los planteamientos más frecuentes de la libre circulación de personas y los argumentos morales en pro o en contra de las fronteras abiertas se han debatido detalladamente. Teniendo en mente la complejidad de los argumentos (analizada con mayor detalle por Mehmet Ugur*), en la presente sección se examinan las principales cuestiones que atañen a los derechos humanos y a las dimensiones éticas del escenario MSF.

2.1. *Derechos humanos, emigración e inmigración*

Como se indica en la introducción, la emigración se reconoce como un derecho humano, en tanto que la inmigración es una cuestión de soberanía nacional. Este desequilibrio se puede interpretar de dos formas opuestas. Cabe sostener que “la inmigración y la emigración son moralmente asimétricas” (Walzer, 1983:40). El derecho a la emigración es fundamental porque ofrece a la gente una opción de salida en su relación con los Estados y los gobiernos, protegiéndola con ello contra los regímenes autoritarios. Este razonamiento no implica que otros Estados tengan que acoger a los extranjeros de manera ilimitada: los Estados deben dejar salir a sus residentes, pero son libres de elegir a quiénes han de dejar entrar. En cambio, cabe aducir que el derecho a salir del propio país carece de sentido mientras no se pueda entrar en otro país. Desde un punto de vista práctico, un individuo que desee salir de su país, esté autorizado a hacerlo pero no sea admitido por otro país, vería violado su derecho a la emigración. Así pues, la emigración y la inmigración se complementan entre sí inextricablemente, y la Declaración Universal de Derechos Humanos ha quedado en cierto modo a medio camino en su reconocimiento de un derecho de circulación.

2.2. *La migración y las desigualdades entre personas y países*

Otro modo de abordar el nexo entre migración y derechos humanos consiste en centrarse en las desigualdades entre personas y países. La posibilidad de circular es un privilegio que está desigualmente distribuido entre los seres humanos: los ciudadanos de los países desarrollados pueden viajar y asentarse casi en cualquier lugar del mundo, en tanto que sus congéneres de los países menos desarrollados dependen de la dudosa expedición de visas y permisos de residencia para migrar. A este respecto, la ciudadanía es un derecho de nacimiento que es difícil de justificar.

Un tipo distinto de desigualdad es el que atañe a la calificación. Hoy día, los trabajadores calificados son buscados por los Estados y gozan de mayores posibilidades de migrar que sus compatriotas no calificados. En otros tiempos estos últimos tenían prioridad, lo que ilustra las diferencias de trato de los migrantes basadas en la calificación. Rafael Alarcón* analiza, en el contexto del TLCAN (Tratado de Libre Comercio de América del Norte), cómo a los trabajadores calificados se les ha concedido el derecho de trasladarse y acompañar a la libre circulación de bienes, servicios e información, mientras que a los trabajadores mexicanos no calificados en Estados Unidos se les ha dejado fuera de esos acuerdos. Christine Inglis* muestra que Australia, cuya sociedad se basa en una

apertura con los migrantes que todavía está vigente, acoge favorablemente a los colonos permanentes y a los estudiantes, al tiempo que adopta una actitud de severidad con respecto a los solicitantes de asilo e impone requisitos de visado a la casi totalidad de los no nacionales que entran en el país. Estos ejemplos ilustran el modo en que los Estados seleccionan a los migrantes deseables en detrimento de los “indeseables”. Difícilmente se les puede discutir su derecho a hacerlo, pero la línea entre preferencias y discriminación es delgada; y así, las restricciones sobre circulación violan la perspectiva liberal igualitaria según la cual las personas deben tener igualdad de oportunidades.

Los controles de fronteras también intervienen en las desigualdades entre países. La migración tiene su raíz en la disparidad entre las naciones y en parte funciona como un mecanismo de redistribución: la gente de las regiones pobres va a donde está el dinero, y generalmente, por medio de remesas, contribuye a enviarlo a donde hace falta. Es moralmente difícil impedir a los migrantes de los países pobres el acceso a la riqueza de los países ricos, y si los Estados cierran sus fronteras se ven obligados a encontrar otros medios de lograr la igualdad entre los distintos países (Barry y Goodin, 1992). Según Lucas (1999), esos medios pueden ser el comercio, la inversión extranjera y la ayuda al desarrollo. El problema es que estas alternativas no siempre son fructuosas: los Estados tienen una influencia limitada en las inversiones extranjeras, mientras que la ayuda al desarrollo no ha resultado hasta ahora lo bastante eficaz para reducir la pobreza. Y en todo caso, el desarrollo no sustituye a la migración, sino que más bien la fomenta, al menos a corto plazo (Massey *et al.*, 1998). Políticamente, los países desarrollados pueden ser incluso más reacios a aceptar una mayor liberalización del comercio en ciertos sectores (sobre todo en la agricultura) o un aumento de los gastos de desarrollo que a permitir la propia migración. Y así, ésta no sólo puede ser el medio más eficaz de reducir las desigualdades entre los países, sino también, y en contra de impresiones generalizadas, la solución más aceptable.

Mehmet Ugur* señala que la cuestión clave es el nivel de análisis: el cierre de fronteras puede asegurar el bienestar de una nación, pero ¿qué decir del bienestar del mundo? ¿Cómo se puede justificar la prioridad dada a un determinado grupo (la nación) en detrimento del todo (el mundo)? Aunque esto puede interpretarse como egoísmo, también puede entenderse, de manera comunitaria, como un imperativo moral. Y así, las comunidades humanas tienen el derecho a determinar democráticamente quién está autorizado a formar parte de ellas y a ejercer el control sobre su naturaleza y composición; esto es necesario para alcanzar los objetivos deseables (tales como el establecimiento de un sistema asistencial generoso) y promover los valores morales derivados de la participación en una comunidad dada (Walzer, 1983). Los Estados son responsables del

bienestar de sus ciudadanos, y asegurar el bienestar del mundo implica que todos los Estados se ocupen de sus propios ciudadanos, y no en dejarlos que se trasladen a donde deseen de un modo que acabe por destruir los valores en los que se basan las comunidades. Cabe objetar, sin embargo, que la “amenaza” que representan los recién llegados para los valores de la comunidad es difícil de cuantificar y depende de factores ideológicos y políticos. Por otro lado, los recién llegados pueden amenazar inicialmente los valores compartidos, pero con el tiempo su posible inclusión en la comunidad es un proceso que puede ser beneficioso para ella misma y para la evolución de sus valores: la circulación de personas, más que destruir los fundamentos de una comunidad, crea una nueva forma de comunidad basada en valores de apertura y justicia (Carens, 1987).

2.3. *¿Hacia un derecho de circulación?*

En general, los gobiernos y los grupos de derechos humanos condenan el costo humano del control de fronteras, pero, como dice Nevins (2003), nunca cuestionan el control propiamente dicho. A lo sumo, se culpa a los traficantes de seres humanos de la muerte y las condiciones de vida de los migrantes irregulares y se reclaman políticas de control fronterizo que difícilmente pueden definirse como “humanitarias”. Se lamentan las consecuencias de los controles de migración, pero se admite su necesidad y legitimidad, lo que equivale a considerar los fenómenos superficiales y eludir las raíces del problema. Así pues, tal vez ha llegado el momento de avanzar un paso más en el razonamiento y cuestionar la base moral de las restricciones a la circulación de personas. Según Catherine Wihtol de Wenden,* es urgente empezar a debatir sobre un derecho general de circulación que abarque tanto la emigración como la inmigración. De igual modo, Chemillier-Gendreau (1998:244) señala que la libertad de circulación se está convirtiendo en una “utopía urgente” si se quieren abordar las deficiencias del sistema migratorio actual en lo que se refiere a los derechos humanos.

Un derecho de circulación debería provenir de la naturaleza, crecientemente global y multicultural, de las sociedades. En un mundo de flujos, la circulación viene a ser un recurso fundamental al que todos los seres humanos deben tener acceso. En un mundo de globalización económica y de grandes desigualdades socioeconómicas, el derecho que toda persona tiene a la libre elección de su trabajo (artículo 23 de la Declaración Universal de Derechos Humanos) y a un nivel de vida adecuado (artículo 25) parece difícil de lograr si no hay oportunidades de migración. Por lo tanto, el derecho a la libre circulación no depende de que se añada un derecho más a la lista existente; depende de

que se promueva el respeto a los derechos humanos ya reconocidos como fundamentales.

3. La dimensión económica

Junto con la perspectiva ética, otro planteamiento frecuente del escenario MSF es el de la naturaleza económica, que refleja el interés de los economistas neoclásicos por esta cuestión. ¿Cuál sería el efecto de la libre circulación en las sociedades de salida y de llegada?

3.1. El impacto económico nacional e internacional de la migración

Se puede empezar por evaluar el impacto económico del escenario MSF basándose en la situación actual. Pese a los numerosos estudios realizados sobre el tema, el panorama sigue siendo complejo. En lo que a los países de salida concierne, la idea dominante es que la emigración genera remesas de dinero, reduce los ingresos fiscales y provoca una pérdida de capacidades. En cuanto a las sociedades receptoras, algunos estudios ponen de relieve los costos de la inmigración y la gran proporción de prestaciones sociales que reciben los migrantes (Borjas, 1999), mientras que otros –analizados por Mehmet Ugur*– indican que los migrantes son contribuyentes netos y que los países receptores se benefician de su presencia. En cualquier caso, el impacto económico de la migración sobre el bienestar de los nacionales es limitada: Faini *et al.* (1999:6) confirman que “la inmigración no ha intervenido casi nada para explicar el empeoramiento de las condiciones del mercado de trabajo de los trabajadores no calificados en Europa y los Estados Unidos”. Dicho esto, hay que señalar que es evidentemente difícil extrapolar las pruebas disponibles de la actual situación migratoria a las posibles consecuencias de un sistema de libre circulación.

Y así, se puede pasar del análisis nacional al internacional y evaluar el impacto económico del escenario MSF en la riqueza del mundo en general. Hamilton y Whalley (1984) sostienen que la liberalización del mercado mundial de trabajo duplicaría el PIB mundial. Indica Rodrik (2002) que los mayores beneficios en términos de desarrollo y reducción de la pobreza no radican en las cuestiones tan debatidas en torno al libre comercio, sino en la circulación internacional de trabajadores, y que incluso una pequeña liberalización en este ámbito fomentaría de manera masiva el desarrollo de los países pobres. Por estas razones, los economistas neoclásicos propugnan a veces la libre circulación; el *Financial Times* es uno de los pocos diarios importantes favorables al escenario MSF: el periodista Martin Wolf (2004:117), de dicho periódico, afirma

que “el control de la migración crea la mayor distorsión económica del mundo: la discrepancia en la remuneración del trabajo”, pero que “nadie parece indicar la respuesta obvia: la migración libre”. La libre migración sería el mejor medio para lograr la igualdad en el plano mundial, que así reduciría la necesidad de migrar.

Cabría objetar que el efecto igualador de la libre circulación en los salarios y en el nivel de vida podría conseguirse en un grado indeseablemente bajo, y en todo caso será difícil conseguir, pues, “al parecer, las objeciones sociales y políticas al aumento de la inmigración se plantearán mucho antes de que alcance una proporción que tenga un gran impacto en el mercado de trabajo” (Stalker, 2000:91). Históricamente, el aumento de las desigualdades entre países ha ido a la par con la reducción de las desigualdades en cada país (Giraud, 1996), y sería difícil ganar en ambos lados.

3.2. *La globalización y la no liberalización de los flujos migratorios*

Sea cual fuere el efecto de la libre circulación en las desigualdades del mundo, lo cierto es que restringir la migración contradice el espíritu de globalización y liberalización. Las fronteras solían pararlo todo —dinero, bienes, personas—, pero hoy día paran más a las personas:

...hay un consenso creciente en la comunidad de naciones para suprimir el control de fronteras en lo que atañe al flujo de capitales, información y servicios y, de forma más amplia, para fomentar la globalización. Pero cuando se trata de inmigrantes y refugiados... el Estado nacional reivindica todo su antiguo esplendor afirmando su derecho de soberanía para controlar sus fronteras (Sassen, 1996:59).

La migración internacional es, pues, una excepción en el proceso de globalización. Como dice Nigel Harris,* esto es paradójico porque la internacionalización de la economía crea un mercado mundial de trabajo en el que algunos países tienden a especializarse en suministrar ciertos tipos de trabajadores al resto del mundo, lo que así implica la circulación de la mano de obra.

La situación de México-Estados Unidos es el mejor ejemplo de esa paradoja: dos países unidos en un tratado de libre comercio están separados por una frontera militarizada. Pero éste no es el único caso. Sally Peberdy y Jonathan Crush* describen cómo, dentro de la SADC (Comunidad de Desarrollo de África Austral), los acuerdos de libre comercio han tenido mucho mayor éxito que los de libre circulación. De igual modo, Alicia Maguid* informa que las ambiciones iniciales del Mercosur de facilitar la circulación de personas en el Cono Sur americano se redu-

jeron progresivamente y en la actualidad el interés se centra, sobre todo, en el libre comercio. Christine Inglis* menciona la misma tendencia en la Asia del Pacífico con respecto a los programas de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) y del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC). La Unión Europea parece ser la única región del mundo donde los acuerdos de libre comercio han ido coherentemente acompañados de un grado sustancial de libertad de circulación de personas, como documentan Jan Kunz y Mari Leinonen.*

Los flujos de personas son mucho más complejos que los flujos de capital, información y mercancías, y por lo tanto, la comparación entre ambos es simplista. Como se expone en la siguiente sección, la circulación de personas genera importantes problemas sociales y políticos. Además, el proteccionismo y la intervención del Estado están todavía muy presentes y se opone una gran resistencia al libre comercio, especialmente en sectores vitales como la agricultura. Pero no cabe ignorar la contradicción entre la globalización y la no liberalización del fenómeno migratorio, que queda certeramente ilustrada en las negociaciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC) sobre la “circulación temporal de personas físicas” (el llamado modo 4): reconociendo que el comercio de servicios requiere el contacto físico directo entre proveedores y consumidores, y deseando fomentar la liberalización del comercio internacional de servicios, los miembros de la OMC han iniciado negociaciones sobre la circulación transfronteriza de trabajadores. En principio, atañen exclusivamente a los proveedores de servicios temporales y excluyen todas las cuestiones relativas a migración permanente, ciudadanía, residencia o empleo. Pero no está clara la línea divisoria, y este tema sigue siendo muy polémico; hasta ahora, trata principalmente sobre la circulación de los profesionales calificados de empresas multinacionales y su progreso ha sido muy poco (Bhatnagar, 2004). No obstante, esto muestra que el comercio y la migración están interconectados en una economía globalizada (Keely, 2003) y que las presiones a favor de la liberalización pueden promover un día una versión del escenario MSF estrechamente orientada al comercio.

3.3. Los límites del planteamiento económico

Aunque la evaluación del impacto económico del escenario MSF es una tarea esencial, se ha de hacer hincapié en que las políticas migratorias tienen importantes implicaciones en términos de ética, derechos humanos y justicia, y por lo tanto, no pueden dejarse guiar tan sólo por motivaciones económicas. Por ejemplo, la reunificación de las familias se critica a veces porque trae “parientes económicamente inútiles”; y así,

refiriéndose a la política de inmigración de Estados Unidos, Simon (1989:337) sostiene que los migrantes deben ser elegidos “más por sus características económicas que basándose en conexiones familiares”. Pero eso negaría el derecho de la persona a vivir con su familia, y la mayoría de las naciones autorizan las reunificaciones familiares (Carens, 2003).

Por otro lado, las políticas migratorias no pueden beneficiar a todos: la migración de personas calificadas es buena para los países receptores pero lo es menos para los países de salida, la reunificación familiar es importante para los migrantes pero no siempre provechosa para los países receptores, la ventaja económica para el migrante individual puede crear una fuga de cerebros no deseada, y así sucesivamente. Es difícil satisfacer a la vez a los ciudadanos de los países de destino y de origen y a los propios migrantes; hace falta escoger y atender consideraciones sociales y políticas.

Una vez más, nos hallamos confrontados a la cuestión del nivel de análisis. En general, las políticas de inmigración se centran en los intereses del país, que, como se ha dicho, plantean cuestiones morales. Por otra parte, los gobiernos son responsables de sus intereses nacionales y han de dar prioridad al bienestar de los suyos. Pero incluso así el panorama es complicado, pues puede resultar difícil determinar el interés nacional. Es muy probable que los diferentes actores sociales —empleadores, sindicatos, políticos— tengan distintas opiniones e intenten influir en la elección de la política que se ha de seguir, en cuyo caso la migración podría ser beneficiosa sólo para el sector más influyente de la población, con el consiguiente aumento de las desigualdades internas. Además, puede ser contraproducente concentrarse en el bienestar nacional si eso crea tensiones y malestar social en los países vecinos. Por ejemplo, a Europa y América del Norte les interesa tener vecinos amistosos en el África septentrional y en México y, por consiguiente, acoger favorablemente al menos a algunos migrantes de esas regiones (Borjas, 1999).

4. La dimensión social

Mientras que las dimensiones ética y económica del escenario MSF han sido sustancialmente analizadas, se ha prestado escasa atención a la dimensión social. Esto se debe probablemente a que es casi imposible evaluar las numerosas consecuencias de la libre circulación en todos los aspectos de la vida social. Es ilusorio afirmar que sabemos lo que realmente sucedería si se abrieran las fronteras; son muchos los factores que intervienen y la reciente historia nos recuerda que las políticas de inmigración han tenido a menudo resultados imprevistos. Pero esto no debe

impedirnos que arrojemos algo de luz sobre el impacto social del escenario MSF, pues el fomento de la libre circulación sería incompleto sin la reflexión sobre sus consecuencias.

4.1 ¿Cuánta gente migraría?

Con frecuencia, se arguye contra el escenario MSF que provocaría enormes flujos de migrantes con destino a los países desarrollados. Así pues, la primera pregunta es: ¿cuántas personas emigrarían si existiera la libre circulación? Las políticas contemporáneas se afanan en restringir la circulación, así que es razonable suponer que si no se aplicaran aumentaría grandemente el número de migrantes. ¿Pero en qué proporción? Un incremento moderado podría ser razonable, pero ¿y si el incremento fuera masivo? En primer lugar, habría que descartar la idea de que todos los habitantes de los países de salida están deseosos de emigrar: como afirma el ACNUR, “cabe suponer que, a menos que vaya en busca de aventura o simplemente desee ver el mundo, una persona normalmente no abandonaría su hogar y su país sin alguna razón imperiosa”.³

En el curso de la historia de la Unión Europea, analizada por Jan Kunz y Mari Leinonen,* cada ampliación (a España, Portugal y Grecia) se vio acompañada por temores infundados de flujos masivos de migrantes. Hoy día, muchos países eurocomunitarios imponen restricciones temporales a la circulación de la mayoría de los diez nuevos miembros de la Unión Europea, pero los estudios realizados coinciden en señalar la improbabilidad de que se produzcan flujos sustanciales de migración del este al oeste. Analizando el impacto del escenario MSF sobre la migración de África del norte a Europa, Ayman Zohry* sostiene que, dado el número de trabajadores jóvenes desempleados en los países del Maghreb, cabe esperar que muchos de ellos emigren a Europa en busca de mejores oportunidades; pero añade que muchos se sentirían decepcionados y que, tras un período inicial de importantes flujos migratorios, se podría producir una fase de estabilización, caracterizada por una migración de retorno y una menor circulación de personas.

Hay que recordar, además, que los flujos migratorios no siempre guardan relación con las condiciones legales de la migración. Los que se resisten a correr el riesgo de inmigrar de manera ilegal podrían verse incitados a hacerlo legalmente con arreglo al escenario MSF; pero, como se ha indicado en la primera parte, las políticas restrictivas no impiden que la gente intente emigrar ilegalmente, y por lo tanto el escenario MSF tendría escaso efecto en los numerosos migrantes que salen de su país tanto si está auto-

³ “Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees”, en UNHCR, HCR/IP/4/Eng/REV.1, capítulo 1, artículo 39.

rizado como si no lo está: únicamente reduciría los peligros a los que se exponen. Por otro lado, las restricciones a la movilidad limitan la libertad de circular de los migrantes, lo cual conduce a un mayor índice de asentamientos permanentes. A este respecto, el escenario MSF permitiría regresar a un mayor número de migrantes, con carácter temporal o no, lo que hasta cierto punto podría compensar el aumento del número de personas deseosas de salir de su país. La migración de México a Estados Unidos ilustra estos dos puntos: los migrantes intentan cruzar la frontera hasta que lo consiguen y, ante la dificultad de ello, suelen quedarse de manera permanente en el país (Cornelius, 2001).

4.2. Escenario MSF, bienestar y cohesión social

La migración se ve a menudo como una amenaza para la cohesión social, por lo que es importante tener en cuenta el posible impacto del escenario MSF en el funcionamiento de las sociedades receptoras. En este aspecto, una cuestión fundamental es la relativa al Estado de bienestar: como una vez dijera Milton Friedman, “es sencillamente obvio que no se pueden tener al mismo tiempo libertad de inmigración y estado de bienestar” (citado por Raico, 1998:135). Como indica Han Entzinger*, el problema radica en la lógica contradictoria de los sistemas asistencial y de libre migración; el escenario MSF se funda en la apertura y la libre circulación, mientras que los sistemas asistenciales se basan en el cierre: el asistido contrae un compromiso a largo plazo con una comunidad y goza de su protección. Y así, el riesgo es que la libre circulación ponga en peligro el sentido de identidad nacional común y de solidaridad que mueve a la gente a participar en el sistema asistencial. Es éste un problema real, no sólo porque los Estados benefactores sean logros arduamente obtenidos y socialmente valiosos, sino también porque la incorporación de los migrantes requiere precisamente un sistema asistencial fuerte: ciertamente, el escenario MSF exigiría mecanismos asistenciales eficaces para asegurarse de que la llegada de los recién llegados a las sociedades receptoras no cree situaciones de vulnerabilidad social. Por eso, como se ha indicado anteriormente, se aducen argumentos asistenciales para propugnar restricciones a la migración.

Este pesimismo se debe matizar. Se oye decir a menudo, por ejemplo, que la migración compensaría el envejecimiento de la población occidental (Naciones Unidas, 2000), y en ese caso los argumentos basados en la tesis asistencial pueden ser también favorables al *aumento* de la migración. A este respecto, Iregui (2003) muestra que el costo de la migración de personas calificadas en términos de fuga de cerebros puede superar los beneficios asistenciales, pero que ese efecto desaparece si

se permite tanto la migración calificada como la no calificada. Señala Han Entzinger* que los Estados deben invertir, entonces, en capacitación lingüística y profesional de los migrantes y acrecentar con ello su integración y la magnitud de la fuerza de trabajo. Por otro lado, como sostiene Geddes (2003), la migración dista de ser el principal reto para los Estados asistenciales: otros factores –desempleo, tendencias demográficas o decisiones políticas– juegan un papel mucho más importante. Desde un punto de vista más inmediato, la libre circulación mejoraría el bienestar de los migrantes indocumentados, cuya situación es una grave causa de vulnerabilidad; reduciría, además, la magnitud de la economía subterránea, con lo cual aumentaría la contribución de empleadores y trabajadores a los sistemas de asistencia social.

Otra cuestión es la que atañe a la incorporación de los migrantes en las sociedades receptoras bajo las condiciones de libre circulación. Con frecuencia, se critica a los migrantes su resistencia a “integrarse” y se les acusa de amenazar los fundamentos socioculturales de los países donde viven. En particular, se rechaza a veces el escenario MSF por sus consecuencias sobre el racismo y la xenofobia. La libre circulación –se aduce– aumentaría el número de migrantes y las tensiones entre ellos y la población autóctona, sobre todo en lo referente al mercado de trabajo. Esto llevaría a una movilización antiinmigratoria y fomentaría las formaciones políticas populistas y de extrema derecha (Castles, 2004:873). Walzer (1983) sostiene de igual modo que, si los Estados no controlan la migración, lo hará la propia población mediante rechazos más o menos violentos de los extranjeros. Pero esto no está tan claro. Como indica Teresa Hayter,* los controles de frontera alimentan indirectamente el racismo: promueven la idea de que los extranjeros y quienes lo parecen son indeseables, con lo que se siembran dudas sobre el derecho de todos los migrantes a vivir en las sociedades receptoras. Finalmente, esto refuerza las fronteras internas con los límites étnicos, poniendo en peligro el acceso a unas condiciones de vida decentes y comprometiendo la cohesión social. La conexión entre el escenario MSF y el racismo es, pues, ambivalente.

4.3. El escenario MSF, la democracia y los derechos de ciudadanía

Con las cuestiones de bienestar social e integración están estrechamente relacionadas las de derechos, ciudadanía y participación en la esfera pública. En principio, el acceso a los derechos de ciudadanía depende de la nacionalidad, lo cual excluye a los migrantes; pero en la práctica los no nacionales disfrutan de ciertos derechos. Por ejemplo, los derechos humanos se basan en la persona misma y no en la nacionalidad y

protegen tanto a los nacionales como a los migrantes. Los migrantes participan en los sindicatos, en el sistema educativo y en los planes de asistencia social; tienen derechos que protegen su situación en el mercado de trabajo, y a veces incluso votan en elecciones locales, lo que ilustra cómo la residencia —y no sólo la nacionalidad— determina el acceso a los derechos (Soysal, 1994). El escenario MSF encontraría esta cuestión, pues permitiría circular libremente de un país a otro, suscitando la cuestión de su situación en las diferentes etapas de su peregrinaje. Por supuesto, cabe suponer que, aun en las condiciones de circulación sin restricciones, habría la posibilidad de establecerse de manera duradera en un determinado país y tal vez de adquirir la ciudadanía, pero es preciso prever situaciones en las que las naciones sean el hogar de numerosas personas no nacionales que se desplazan de un sitio a otro.

Lo que parece evidente es que todas las personas que residen en un país dado deben tener igual acceso a un conjunto mínimo de derechos, incluidos los derechos civiles y los derechos sociales a educación, servicios de salud y vivienda. Corresponde esto a un principio ético básico y a la idea de que todos los seres humanos deben gozar de los principios fundamentales, concepto que radica en el núcleo de la Convención Internacional de las Naciones Unidas sobre la Protección de los Migrantes (Pécoud y De Guchteneire, 2004). También es necesario para evitar la creación de una categoría de población desvalida, lo cual es de interés para los nacionales porque produciría una presión ulterior sobre el bienestar del conjunto de la población. Pero ¿qué decir sobre los demás derechos, como el derecho a una pensión o al seguro de desempleo, los derechos políticos o el reconocimiento cultural? La circulación sin restricciones pondría en entredicho la distribución tradicional de esos derechos.

Lo mismo sucede con la participación de los migrantes en los asuntos públicos. Es fácil comprender que se han de evitar dos situaciones extremas. En primer lugar, que los no nacionales no tengan acceso a los derechos políticos. Así, los migrantes vivirían en un país sin ejercer ninguna influencia en su funcionamiento y tendrían que cumplir leyes y obedecer a gobiernos sobre los que no tendrían control alguno. En el otro extremo, se daría una situación en la que los migrantes gozarían, todos ellos, de plenos derechos de ciudadanía. Esto significaría que incluso los recién llegados tendrían la misma influencia en los asuntos públicos que los ciudadanos autóctonos, situación que podría llegar a poner en peligro los principios de las instituciones democráticas: parece ilógico e injusto otorgar los mismos derechos a la población autóctona y residentes antiguos que comparten un fuerte compromiso con el país donde viven que a las personas que acaban de llegar. En otras palabras, la movilidad de los migrantes es un desafío para la democracia, y hace

falta hallar la manera de conciliar la libertad de circulación con el funcionamiento de las instituciones democráticas.

Una primera respuesta a estos retos consiste en disociar ciudadanía y nacionalidad. La forma clásica de ciudadanía, según la cual la integración y los derechos se basan en la nacionalidad, es inadecuada en un mundo caracterizado por la globalización y la movilidad (Castles y Davidson, 2000). Crea situaciones en las que la gente no está en absoluto integrada: vive de forma duradera en países donde tiene pocos derechos y está privada de participar en la vida de la sociedad de la que procede. Así pues, la ciudadanía se debe basar en la residencia en el territorio de un Estado determinado. Chemillier-Gendreau (1998) añade que mientras los derechos los concedan los Estados se crearán situaciones de injusticia, porque los Estados siempre pueden denegar esos derechos a quienes están bajo su autoridad, ya sea rehusando la naturalización, ya sea (más raramente) privando a sus ciudadanos de la nacionalidad. Propugna una ciudadanía mundial en la que la persona goce de derechos cualquiera que sea su nacionalidad, basándose únicamente en su condición de ser humano. El problema que subsiste es el de decidir cuándo y a quién conceder los derechos. Sería absurdo esperar que los Estados concediesen los derechos de ciudadanía a todos los extranjeros que entren en su territorio (tales como los turistas, estudiantes o personas en viaje de negocios). Una solución consiste en desglosar la ciudadanía y distribuir sus distintos componentes (derechos políticos, civiles, sociales, familiares y culturales, entre otros) de una manera diferente. Esto evita la lógica binaria de la exclusión, según la cual la gente tiene todos los derechos o no tiene ninguno. De ese modo, los migrantes podrían adquirir inicialmente un primer conjunto de derechos (derechos civiles y derechos sociales fundamentales), y sólo más tarde obtendrían, de manera escalonada, los derechos de pensión, los derechos de asistencia social o los derechos políticos. Con este sistema los migrantes no carecerían de derechos (como actualmente suele suceder a los migrantes indocumentados), tendrían gran facilidad de circulación y se saldría al paso de los temores de los nacionales y residentes de larga duración que son reacios a compartir sus privilegios con los recién llegados.

Según Han Entzinger,* los recién llegados no pagarían los beneficios que al principio no pueden obtener, lo cual reduciría sus costos laborales y fomentaría su integración en el mercado de trabajo. El riesgo es que se transforme este sistema de “inclusión diferenciada” en una “exclusión diferenciada”, pero “una movilidad excesiva es sencillamente incompatible con un marco sostenible de derechos, [y] hacen falta ciertos umbrales para asegurar unos derechos duraderos” (Engelen, 2003:510). Añade Han Entzinger* que esto podría ir acompañado de

una descentralización territorial de las disposiciones en materia de asistencia social, por la que los migrantes pudiesen gozar de las prestaciones aunque no residieran en su país de trabajo.

4.4. Las fronteras y los límites de la movilidad

Las fronteras son solamente un tipo de límites. Como se ha dicho en esta sección, a los migrantes no sólo se les prohíbe entrar a un país; una vez que están en él se les impide participar e incorporarse en la sociedad receptora, especialmente en lo que atañe a la asistencia social, los derechos y la ciudadanía. Así pues, se podría concebir un mundo de fronteras “abiertas” en el que los migrantes fueran libres de cruzar las fronteras entre naciones pero tuvieran prohibido el acceso a las instituciones de las sociedades distintas a la suya; el escenario MSF serviría entonces para desplazar (en vez de suprimir) las fronteras. Y esto es particularmente así porque la migración ha contribuido a la creación de comunidades sociales, étnicas o religiosas, mientras que, al mismo tiempo, con las políticas migratorias restrictivas se ha intentado reducir el acceso de los migrantes a los recursos públicos. Como resultado de ello, “las fronteras se han hecho más polifacéticas, tanto en las formas geográficas como no geográficas, de los caracteres sociales, políticos y económicos” (Jacobson, 2001:161).

Por lo tanto, no basta con hacer que la gente tenga el derecho de cruzar las fronteras: también hay que asegurarse de que, una vez en el país, no se vea inmovilizada por fronteras internas. Es ésta una condición para la cohesión social y para la emancipación humana, pues la gente a la que se excluye parcialmente de la sociedad en la que vive probablemente abrigará resentimiento y frustración. Como señalan Graziano Battistella,* Alejandro Canales e Israel Montiel Armas,* esto incluye, entre otras cosas, la movilidad en la estratificación socioeconómica de la sociedad receptora. Los mercados de trabajo se caracterizan a menudo por una segmentación que restringe la movilidad social y genera barreras internas en la mano de obra, con frecuencia en función de motivos étnicos. Esto refuerza la exclusión y genera una “guetoización” de la sociedad que compromete la distribución uniforme de sus recursos y las oportunidades para todos sus miembros.

5. La dimensión práctica

Este debate del escenario MSF revela nuestra ignorancia de sus consecuencias prácticas. Si bien existen sólidos argumentos a favor del escenario, sus efectos en los salarios, la asistencia social, el racismo o la ciu-

dadanía son, como se ha indicado, inciertos. Es probablemente exagerado sostener que la libre circulación de migrantes llevaría al caos, pero también sería un error subestimar los problemas: “la elegante simplicidad del eslogan de las fronteras abiertas es engañosa, pues crearía muchos nuevos problemas” (Castles, 2004:873). Por lo tanto, es necesario prever la gobernanza práctica del escenario MSF.

5.1. La necesidad de un enfoque multilateral

Un primer principio de la gobernanza de la libre circulación de migrantes radica en la cooperación necesaria entre los Estados; ciertamente, no cabe esperar que ninguno de éstos progrese hacia la libre circulación si al menos algunos otros no siguen el mismo camino. La apertura unilateral no sólo es improbable, sino que también es potencialmente caótica y tal vez insegura, pues permitiría escapar a la vigilancia con más facilidad no solamente a los terroristas, sino incluso a todo tipo de criminales (Weiner, 1996). Esto revela la importancia de la cooperación internacional. Un segundo principio debe ser la existencia de mecanismos de supervisión para estudiar y vigilar las transformaciones sociales inducidas por el aumento de la libertad de circulación. Ambos principios –cooperación y supervisión– ponen de relieve la necesidad de acuerdos multilaterales (u organizaciones) que coordinen las políticas migratorias; acuerdos que a menudo se han solicitado en años recientes (Bhagwati, 2003; Ghosh, 2000).

Sin describir en detalle la naturaleza, funcionamiento y finalidad de estos planteamientos (analizados por Bimal Ghosh* y Mehmet Ugur*), lo que tienen en común es que prevén una gestión conjunta de los flujos migratorios por parte de los países de salida y de llegada que evitaría los escollos de las políticas unilaterales, logrando a la vez que el proceso de migración no perjudique los intereses de unos y otros países y a los propios migrantes. Con respecto al escenario MSF, hay dos maneras de plantear el papel que desempeñaría un enfoque multilateral. Por un lado, Bimal Ghosh* sostiene que un sistema metódico de gestión de la migración sería intrínsecamente mejor que la libre circulación, porque sería más aceptable para los Estados y evitaría las tensiones y los beneficios desiguales que, según él, caracterizan al escenario MSF. Por otro lado, cabe considerar la coordinación multilateral como un paso temporal hacia la libre circulación que allanaría el camino de la transición.

La internacionalización y/o liberalización de las políticas migratorias plantearía también la cuestión del sistema de asilo. Hoy día, los solicitantes de asilo son los únicos migrantes cuya situación se atiende de manera parcialmente multilateral, principalmente a través del Alto Co-

misionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y de la Convención de Ginebra de 1951, ampliamente ratificada. En principio, la distinción entre solicitantes de asilo o refugiados y otros tipos de migrantes es clara y la mayoría de los Estados tienen procedimientos bien determinados para abordar su situación, aun cuando en la práctica se comprueba que los límites entre ambos grupos son a menudo borrosos. Con arreglo al escenario MSF, esa distinción perdería su sentido, lo que, según Castles (2004:873), sería lamentable, porque incluso el actualmente imperfecto sistema de asilo protege a mucha gente vulnerable. En cambio, se puede estimar, como Teresa Hayter,* que la lucha contra la migración indocumentada mueve a muchos países receptores a tratar a los solicitantes de asilo como migrantes económicos encubiertos, y eso conduce, no sólo a procedimientos interminables e improcedentes para “probar” la existencia de persecución, sino también a violaciones de los derechos humanos y a sufrimientos tanto de los “verdaderos” como de los “falsos” refugiados. En otras palabras, no sólo es poco realista ceñirse a la distinción entre refugiado y migrante, sino que además, de manera contraproducente, puede poner en peligro el derecho de asilo.

5.2. Planteamientos regionales de la libre circulación

Es difícil establecer un enfoque multilateral de la migración en el ámbito mundial, por lo que quizá sea conveniente plantearse, como paso preliminar, el enfoque regional. En las distintas regiones del mundo tienen lugar considerables flujos transfronterizos y los países a los que atañen suelen mostrar un mayor grado de convergencia socioeconómica. Desde una perspectiva económica, lo primero debe ser la apertura de las fronteras y luego la cuestión de la igualdad, pero en la práctica las desigualdades excesivas entre los distintos Estados pueden impedir todo debate. De hecho, varias regiones del mundo han debatido concretamente la gestión regional de la migración y algunas incluso han tomado en consideración la libre circulación. Sus experiencias son provechosas para comprender la dificultad de poner en práctica la libre circulación migratoria. El caso más claro es el de la Unión Europea (UE), que ha logrado la libre circulación de ciudadanos eurocomunitarios a una escala sin precedentes. Jan Kunz y Mari Leinonen* refieren cómo una ambición esencial de la Unión Europea ha sido crear oportunidades para que sus ciudadanos se desplacen libremente de un Estado miembro a otro. Aun así, el flujo migratorio no ha aumentado sustancialmente, lo que indica la importancia de las fronteras internas (barreras administrativas, financieras, culturales, lingüísticas y mentales). La movilidad es, sobre todo, característica de las élites europeas, mientras que los traba-

jadores y empleados tienden a permanecer en su país de origen. Entretanto, los dirigentes europeos han emprendido el cierre y control de las fronteras exteriores de la UE, dando lugar a lo que se ha llamado “Europa fortaleza”. Esto requeriría un enfoque común de la migración, pero a los dirigentes les resulta sumamente difícil avanzar en este terreno. Pese a estos obstáculos, lo cierto es que la experiencia europea constituye el intento más amplio de establecer la libre circulación en un gran espacio supranacional.

Pero también existen otros casos, sobre todo en África. Como señalan Aderanti Adepoju,* Papa Demba Fall,* Sally Peberdy y Jonathan Crush,* ese continente se caracteriza por unas fronteras recientes y porosas, así como por una larga historia de desplazamientos humanos en la que la libre circulación ha sido a menudo la norma. Aunque esto debería suponer un contexto favorable para el escenario MSF, la construcción nacional posterior a la independencia ha sido un proceso poderoso que en ocasiones ha suscitado el nacionalismo exacerbado o la xenofobia. Con todo, desde los primeros años noventa el continente se viene esforzando en promover la libre circulación, que solía fundarse en una ideología panafricana pero que cada vez se considera más en términos de beneficio económico. Organizaciones continentales como la Nueva Asociación para el Desarrollo de África (NEPAD) y la Unión Africana (UA) han expresado su compromiso con la libre circulación, y la última ha propuesto recientemente la creación de un “pasaporte africano” para facilitar la circulación de personas en todo el continente. No obstante, los intentos por ir más allá de las políticas de migración nacionales siguen siendo vagos e inciertos, como ilustran los casos de las Áfricas occidental y meridional.

Aderanti Adepoju* describe los esfuerzos que se realizan en la Comunidad Económica de Estados del África Occidental (CEDEAO) para establecer un “África Occidental sin fronteras” mediante la eliminación de los obstáculos a la circulación de mercancías, capitales y personas. En un primer momento, se suprimieron los requisitos de visado para los ciudadanos de la CEDEAO a fin de facilitar la migración interna. Dada la historia de la región, el establecimiento de fronteras abiertas consiste más en recrear la libre circulación que en conformar una nueva organización regional. Pero todavía quedan muchos obstáculos, y en su escrito el investigador muestra que la incertidumbre económica y los conflictos y guerras interestatales, así como las estrategias políticas adoptadas a veces por los gobiernos de la comunidad, ponen en peligro la versión del escenario MSF propia del África occidental, porque agudizan las tensiones, alimentan el nacionalismo y la xenofobia y, en ocasiones, conducen a la expulsión de extranjeros. En cuanto a la región del África austral, Sally Peberdy y Jonathan Crush* documentan los esfuerzos emprendidos en pro de la libre circulación y su fracaso. La Comunidad

de Desarrollo del África Austral (SADC) redactó un protocolo sobre la libre circulación de personas en 1993-1994, al que se opuso enérgicamente el gobierno sudafricano por temor a las consecuencias de la apertura de fronteras en el desempleo, la xenofobia y la migración irregular. Estos argumentos fueron suficientes para reducir la iniciativa a una versión mucho menos ambiciosa.

En la Asia del Pacífico, Christine Inglis* escribe que las organizaciones regionales se han ocupado de las cuestiones migratorias, pero sólo de la migración comercial y calificada, de acuerdo con los principios del libre comercio. Otras iniciativas se han concentrado en la migración irregular, el tráfico ilegal y los refugiados. Como dice Graziano Battistella,* las perspectivas del escenario MSF parecen muy limitadas en Asia. En Sudamérica, Alicia Maguid* informa que la libre circulación de trabajadores se consideraba al principio entre las ambiciones del Mercosur de establecer un mercado común en el Cono Sur americano. Aunque se han hecho progresos para armonizar la condición de migrantes en esos países, la libre circulación de bienes y servicios en la SADC ha avanzado con mucha mayor rapidez que en su contraparte en términos de circulación de personas. Por último, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) es el ejemplo más conocido de discontinuidad entre la circulación de mercancías y la de personas: como documenta Rafael Alarcón,* la circulación de personas fue excluida de los acuerdos desde el comienzo mismo de las negociaciones.

Estas diferentes experiencias ilustran la extrema complejidad del establecimiento de la libre circulación y el número de obstáculos. Pero indican también que la libre circulación se debate, e incluso a veces se pone en práctica parcialmente, en muchas regiones del mundo.

Conclusión

En el presente artículo se evalúa la importancia del escenario MSF en el contexto de la migración contemporánea. En todo el mundo, los Estados proclaman su voluntad de controlarla, pero se ven ante la dificultad de cumplir su ambición. El número de personas que migran no va a disminuir en el futuro, y será cada vez más patente que incluso las medidas de control más sofisticadas y onerosas en realidad no detienen a las personas. Los migrantes seguirán siendo las principales víctimas de esa insatisfactoria situación, porque estarán expuestos a riesgos cada vez mayores en sus viajes a través de las fronteras.

Puede parecer ingenuo pretender que el escenario MSF es una respuesta a los retos actuales. Mas es igualmente ingenuo creer que con pequeños retoques del sistema contemporáneo se obtendrán soluciones positivas a

largo plazo. El escenario MSF tiene la ventaja de ser éticamente defendible y de complementar el derecho humano a la emigración con un derecho simétrico de movilidad. En un mundo globalizado, la circulación de personas no es una anomalía que haya de ser excepcionalmente tolerada: es un proceso normal inserto tanto en las estructuras socioeconómicas como en la vida y la identidad transnacional de los migrantes.

Sin embargo, las consecuencias sociales y económicas del escenario MSF se caracterizan por numerosas incertidumbres. Es necesario examinar tanto las ventajas como los inconvenientes de dicho escenario, y tener presente que, si bien la libre circulación puede ser una opción deseable, es también un objetivo complejo que requiere cuidadosa reflexión. El escenario MSF no es ni una medida clara y sencilla que vaya a eliminar las injusticias de una vez, ni una utopía irrealizable. Es una visión inspiradora para el futuro de la migración y una preciosa fuente de ideas para imaginar políticas migratorias más justas.

Lista de colaboraciones

- Aderanti Adepoju, "Migration without Borders: The View from West Africa", Human Resources Development Centre, Lagos, Nigeria.
- Rafael Alarcón, "The Free Circulation of Skilled Migrants in North America", El Colegio de la Frontera Norte, México.
- Graziano Battistella, "Migration without Borders: A Long Way to Go in the Asian Region", Scalabrini International Migration Institute (SIMI), Italia.
- Alejandro I. Canales e Israel Montiel Armas, "A World without Borders? Mexican Immigration, New Boundaries and Transnationalism in the United States", Universidad de Guadalajara, México.
- Supang Chantavanich y Sajin Prachason, "The Conflict of National Security versus Human Security in the Thai Immigration Policy", Asian Research Center for Migration/Institute of Asian Studies, Chulalongkorn University, Tailandia.
- Papa Demba Fall, "Etat-nation et migrations en Afrique de l'Ouest: le défi de la mondialisation", Institut Fondamental d'Afrique Noire", UCAD, Dakar.
- Han Entzinger, "The Welfare State in a Globalising World", Erasmus University Rotterdam, Holanda.
- Bimal Ghosh, "Managing Migration: Whither the Missing Regime?", investigador independiente, Suiza.
- Nigel Harris, "Migration without Borders. The Economic Perspective", University College, Londres.
- Teresa Hayter, "Migration without Borders: Border Controls, Human Rights and Racism", investigador independiente, Inglaterra.

- Christine Inglis, "Migration without Borders: The Asia-Pacific in an Uncertain World", Sydney University, Australia.
- Jan Kunz y Mari Leinonen, "Europe without Borders – Rhetoric, Reality or Utopia?", University of Tampere, Finlandia.
- Alicia Maguid, Socioeconomic and Territorial Migration Borders in the South American Cone", INDEC-CONICET, Buenos Aires, Argentina.
- Sally Peberdy y Jonathan Crush, "Histories, Realities and Negotiating Free Movement in Southern Africa", Southern African Migration Project, Queen's University, Canadá.
- Mehmet Ugur, "The Ethics, Economics and Governance of Free Movement", University of Greenwich, Inglaterra.
- Gustavo Verduzco, "A New Relationship between Close Neighbours: Free Trade and Migration between the U.S. and Mexico", El Colegio de México, México.
- Catherine Wihtol de Wenden, "Les frontières de la mobilité", CERI-Sciences Po, París.
- Ayman Zohry, "Migration without Borders: North Africa as a Reserve of Cheap Labour for Europe", American University, Beirut, Líbano.

Bibliografía

- Andreas, Peter, *Borders Games. Policing the U.S.-Mexico Divide*, Ithaca, Cornell University Press, 2000.
- , y Thomas J. Biersteker (eds.), *The Rebordering of North America. Integration and Exclusion in a New Security Context*, Nueva York, Routledge, 2003.
- Andreas, Peter, y Timothy Snyder (eds.), *The Wall around the West. State Borders and Immigration Controls in North America and Europe*, Lanham, Rowman & Littlefield Publishers, 2000.
- Barry, Briand, y Robert E. Goodin (eds.), *Free Movement. Ethical Issues in the Transnational Migration of People and of Money*, Nueva York, Harvester Wheatsheaf, 1992.
- Bhagwati, Jagdish, "Borders Beyond Control", *Foreign Affairs*, 82(1), 2003, pp. 98-104.
- Bhatnagar, Pradip, "Liberalising the Movement of Natural Persons: A Lost Decade?", *The World Economy*, 27(3), 2004, pp. 459-472.
- Borjas, Georges J., *Heaven's Door. Immigration Policy and the American Economy*, Princeton, Princeton University Press, 1999.
- Carens, Joseph H., "Aliens and Citizens: The Case for Open Borders", *The Review of Politics*, 49(2), 1987, pp. 251-273.
- , "Who should Get in? The Ethics of Immigration Admissions", *Ethics & International Affairs*, 17(1), 2003, pp. 95-110.

- Castles, Stephen, "The Factors that Make and Unmake Migration Policies", *International Migration Review*, 38(3), 2004, pp. 852-884.
- , y Alastair Davidson, *Citizenship and Migration. Globalisation and the Politics of Belonging*, Basingstoke, Macmillan, 2000.
- Chemillier-Gendreau, Monique, *L'injustifiable. Les politiques françaises de l'immigration*, París, Bayard, 1998.
- Cohen, Steve, Beth Humphries y Ed Mynott (eds.), *From Immigration Controls to Welfare Controls*, Londres, Routledge, 2002.
- Cornelius, Wayne A., "Death at the Border: Efficacy and Unintended Consequences of U.S. Immigration Control Policy", *Population and Development Review*, 27(4), 2001, pp. 661-685.
- , Takeyuki Tsuda, Philip L. Martin y James F. Hollifield (eds.), *Controlling Immigration. A Global Perspective*, 2ª ed., Stanford, Stanford University Press, 2004.
- Dowty, Alan, *Closed Borders The Contemporary Assault on Freedom of Movement*, New Haven, Yale University Press, 1987.
- Dummett, Ann, "The Transnational Migration of People Seen from within A Natural Law Tradition", en Brian Barry y Robert E. Goodin (eds.), *Free Movement. Ethical Issues in the Transnational Migration of People and of Money*, Nueva York, Harvester Wheatsheaf, 1992, pp. 169-180.
- Engelen, Ewald, "How to Combine Openness and Protection? Citizenship, Migration, and Welfare Regimes", *Politics & Society*, 31(4), 2003, pp. 503-536.
- Eschbach, Karl, Jacqueline Hagan, Néstor Rodríguez, Rubén Hernández-León y Stanley Bailey, "Death at the Border", *International Migration Review*, 33(2), 1999, pp. 430-454.
- Faini, Riccardo, Jaime de Melo y Klaus F. Zimmermann, "Trade and Migration: An Introduction", en Riccardo Faini, Jaime de Melo y Klaus Zimmermann (eds.), *Migration. The Controversies and the Evidence*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, pp. 1-20.
- Freeman, Gary P., "Can Liberal States Control Unwanted Migration?", *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 534, 1994, pp. 17-30.
- Geddes, Andrew, "Migration and the Welfare State in Europa", en Sarah Spencer (ed.), *The Politics of Migration. Managing Opportunity, Conflict and Change*, Oxford, Blackwell/The Political Quarterly Publishing, 2003, pp. 150-162.
- Ghosh, Bimal (ed.), *Managing Migration. Time for a New International Regime?*, Oxford, Oxford University Press, 2000.
- Gibney, Mark (ed.), *Open Borders? Closed Societies? The Ethical and Political Issues*, Westport, Greenwood Press, 1998.
- Giraud, Pierre-Noël, *L'inégalité du monde: économie du monde contemporain*, Paris, Gallimard, 1996.

- Hamilton, Bob and John Whalley, "Efficiency and Distributional Implications of Global Restrictions on Labour Mobility", *Journal of Development Economics*, 14(1), 1984, pp. 61-75.
- Harris, Nigel, *Thinking the Unthinkable. The Immigration Myth Exposed*, Londres, I.B. Tauris Publishers, 2002.
- Hayter, Teresa, *Open Borders. The Case against Immigrations Controls*, Londres, Pluto Press, 2000.
- Hollifield, James F., *Immigrants, Markets, and States. The Political Economy of Postwar Europe*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 1992.
- Iregui, Ana María, "Efficiency Gains from the Elimination of Global Restrictions on Labour Mobility. An Analysis a Multiregional CGE Model", United Nations University, WIDER Discussion Paper 2003/27, 2003.
- Jacobson, David, "The Global Political Culture", en Mathias Albert, David Jacobson y Yosef Lapid (eds.), *Identities, Borders, Orders. Rethinking International Relations Theory*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 2001, pp. 161-179.
- Joppke, Christian, "Why Liberal States accept Unwanted Immigration", *World Politics*, 50(2), 1998, pp. 266-293.
- Keely, Charles B., "Globalisation Transforms Trade-Migration Equation", *International Migration*, 41(1), 2003, pp. 87-92.
- Lucas, R. E., "International Trade, Capital Flows and Migration: Economic Policies towards Countries of Origin as a Means of Stemming Migration", en Ann Bernstein y Myron Weiner (eds.), *Migration and Refugee Policies. An Overview*, Londres, Pinter, 1999, pp. 119-142.
- Martin, Philip, *Bordering on Control: Combating Irregular Migration in North America and Europe*, Ginebra, IOM Migration Research Series núm. 13, 2003.
- Massey, Douglas S., Joaquín Arango, Graeme Hugo, Ali Kouaouci, Adela Pellegrino y J. Edwards Taylor, *Worlds in Motion. Understanding International Migration at the End of the Millenium*, Oxford, Clarendon Press, 1998.
- Naciones Unidas, *Replacement Migration: Is it a Solution to Declining and Aging Populations?*, Nueva York, Naciones Unidas, 2000.
- , *International Migration 2002*, Nueva York, Naciones Unidas, 2002.
- Nett, Roger, "The Civil Right We are not Ready for: The Right of Free Movement of People on the Face of the Earth", *Ethics*, 81(3), 1971, pp. 212-227.
- Nevins, Joseph, *Operation Gatekeeper. The Rise of the 'Illegal Alien' and the Making of the U.S.-Mexico Boundary*, Nueva York, Routledge, 2002.
- , "Thing Out of Bounds: A Critical Analysis of Academic and Human Rights Writings on Migrant Deaths in the U.S.-Mexico Border Region", *Migraciones Internacionales*, 2(2), 2003, pp. 171-190.

- Pécoud, Antoine, y Paul de Guchteneire, "Migration, Human Rights and the United Nations: An Investigation into the Low Ratification Record of the UN Migrant Workers Convention", Global Commission on International Migration (Ginebra), Global Migration Perspectives, núm. 3, 2004.
- Raico, Ralph, "Introduction", *Journal of Libertarian Studies*, 13(2), 1998, pp. 135-136.
- Rodrik, Dani, "Feasible Globalisations", John F. Kennedy School of Government/Harvard University, Faculty Research Working Papers Series RWP02-029, 2002.
- Sassen, Saskia, *Losing Control? Sovereignty in an Age of Globalisation*, Nueva York, Columbia University Press, 1996.
- Simon, Julian L., *The Economic Consequences of Immigration*, Oxford, Basil Blackwell, 1989.
- Soysal, Yasemine, *Limits of Citizenship. Migrants and Postnational Membership in Europe*, Chicago, The University of Chicago Press, 1994.
- Stalker, Peter, *Workers without Frontiers. The Impact of Globalisation on International Migration*, Boulder, Lynne Rienner Publishers/ILO, 2000.
- Walzer, Michael, *Spheres of Justice. A Defense of Pluralism and Equality*, Oxford, Robertson, 1983.
- Weiner, Myron, "Ethics, National Sovereignty and the Control of Immigration", *International Migration Review*, 30(1), 1996, pp. 171-197.
- Wolf, Martin, *Why Globalisation Works*, New Haven, Yale University Press, 2004.