

# **SOBRE LAS POLÍTICAS DE INMIGRACIÓN EN UN MUNDO GLOBALIZADO**

Javier DE LUCAS

Catedrático de Filosofía del Derecho y Filosofía Política  
Universitat de València

SUMARIO: I. Introducción: sobre las razones de la importancia de la dimensión internacional en la política de inmigración. A. Las características de los actuales flujos migratorios: globalidad, complejidad, pluralidad. B. El significado del fenómeno migratorio y las respuestas políticas. C. Migraciones: una cuestión de legitimidad internacional. Migración y globalización.—II. Notas para un examen del pilar internacional de la política de inmigración en la UE y en España. A. El impacto de la estrategia nacida el 12-S. B. El vaciamiento de la cooperación internacional en políticas de inmigración: la vuelta al discurso de la seguridad.—III. Hacia otro modelo de integración de la política de inmigración en la política exterior de la UE.—IV. Apéndice.—V. Nota bibliográfica.

## **I. INTRODUCCIÓN: SOBRE LAS RAZONES DE LA IMPORTANCIA DE LA DIMENSIÓN INTERNACIONAL EN LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN**

**E**N este apartado introductorio quiero argumentar la tesis de que las actuales características del fenómeno migratorio ponen de relieve la importancia, aún más, la prioridad, de la actuación en la dimensión internacional como cimiento a su vez de cualquier política migratoria.

Es cierto que la forma de analizar ese pilar internacional varía considerablemente, y la prueba la tenemos en las políticas migratorias de España y aun de la propia UE (si es que se puede hablar en uno y otro caso, con propiedad, de políticas migratorias). En lo que sigue, a diferencia de lo que he hecho en otros trabajos, centrados en el análisis de los instrumentos jurídicos nacionales (estatales) de las políticas de inmigración, trataré de argumentar por qué esas políticas de inmigración padecen un déficit de legitimidad también internacional.

Para alcanzar ese propósito, recordaré, en primer lugar (A), algunas reflexiones elementales sobre las características del fenómeno migratorio, hoy. Añadiré a esas reflexiones dos propuestas que pretenden (B) contribuir a definir las condicio-

---

AFDUAM 7 (2003), pp. 23-52.

nes de adecuación y legitimidad de nuestras respuestas, es decir, de nuestra política y que, a mi juicio (C), muestran el carácter prioritario de la dimensión internacional, es decir, la tesis formulada inicialmente.

#### A. Las características de los actuales flujos migratorios: globalidad, complejidad, pluralidad

Los flujos migratorios, hoy, son un rasgo estructural, sistémico, del orden mundial que impone el modelo de globalización dominante. Como tales, constituyen un fenómeno nuevo, un auténtico «desplazamiento del mundo» (1) que caracteriza a ese proceso de mundialización. Incluso, al decir de muchos, serían el ejemplo básico –al menos el más evidente– de su valor central, la movilidad, pues, como apunta Castles, puede decirse que la movilidad es el santo y seña de la cultura propia de la globalización o, mejor, de la ideología globalista.

En ese sentido, podría sostenerse que los flujos migratorios aparecen como el auténtico *mascarón de proa* de la globalización, pues lo anuncian, o, dicho de otro modo, en la medida en que se incrementa el proceso de globalización aumentarían también las migraciones. Pero no es menos cierto que se trata también de una máscara, en el sentido de un engaño. Por decirlo de otra manera, a más globalización más migraciones, sí, pero no libres, sino *forzadas*. Porque la movilidad, valor central de la globalización, es medida en realidad con un doble rasero (2). Las fronteras se abaten para un tipo de flujos y se alzan aún más fuertes para otros. Y por cierto que no es un descubrimiento reciente, como tampoco lo es, en rigor, el fenómeno mismo de la globalización. En efecto, se ha señalado –creo que con acierto– que ésta, como otras características del proceso de globalización, fueron adelantadas en un poema titulado «Laissez faire, laissez passer (L’Economie Politique)» y fechado el 20 de junio de 1880, que Eugene Pottier, el autor de la letra de la Internacional, envió desde América a sus correligionarios. Pottier, evidentemente, no utiliza ese concepto, pero sí se refiere a la constante del proceso de extensión del capitalismo y del mercado, un proceso guiado, en lugar de la libertad de circulación –condición de la libertad de flujos (necesaria, pero no suficiente)–, por el pru-

---

(1) Se trata de una fórmula que empleamos Sami Naïr y yo mismo en un libro que publicamos hace varios años sobre las políticas migratorias en el contexto de la globalización: *Le déplacement du monde. Migration et politiques identitaires*, París, Kimé, 1998 (hay traducción española IMSERSO, Madrid, 1999).

(2) Castles ha sintetizado los flujos «buenos» (capital –en particular capital financiero, especulativo–, propiedad intelectual, trabajadores cualificados y/o necesarios para los nichos laborales que han de localizarse en el Norte, valores culturales occidentales) y los «no deseados» (trabajadores de baja cualificación, inmigrantes forzosos, refugiados, modos de vida alternativos, valores culturales no occidentales o definidos sin más como particularistas) y el doble juego en el proceso de globalización: los primeros circulan libremente, mientras que los segundos se enfrentan al cierre de fronteras y a la criminalización de las redes transnacionales a través de las que se organizan. El problema es que, como muestra el propio Castles, los factores complejos (económicos, políticos, demográficos, culturales, sociales) que estimulan todos los flujos migratorios son factores propios del proceso de globalización y son más fuertes que cualquier medida de policía de fronteras. Cfr. CASTLES, S., «Globalization and Immigration», *Paper en el International Symposium on Immigration Policies in Europe and the Mediterranean*, Barcelona, 2002.

rito de conseguir la libertad para manejarlos, para situarlos en órbita, porque para la mayor parte de la población mundial, parafraseando al novelista, el mundo se ha hecho más ancho, pero sigue siendo ajeno. Pottier, en el fondo, reafirma lo que sabemos desde Grotius (frente a Vitoria y Suárez), esto es, que la libertad de comercio más que el *ius humanitatis* o el *ius communicationis*, es el derecho que está en el origen del Derecho internacional y el que preside buena parte de su desarrollo. La tesis que triunfa hoy en el modelo de globalización imperante y frente a la que se rebela una crítica que, no en balde, recupera algunos de los argumentos de la tradición que representa, sobre todo, Vitoria.

Lo diré de otra forma. Si hablo de los flujos como de una máscara es porque, en realidad, con el actual proceso de mundialización, las fronteras son porosas para el capital especulativo, la tecnología y la información y para la mano de obra que se requiere coyunturalmente en el Norte, pero infranqueables para quien quiere emigrar al centro y no es útil según los criterios de mercado. El mercado global, que dicta las leyes (nada físicas, pues no son naturales) de estos movimientos, atrae hacia el centro a unos pocos privilegiados, al tiempo que genera un efecto llamada y se beneficia de esa sobreabundancia de oferta en órbita precaria, dispuesta a lo que sea por aterrizar y a la que utiliza para desestabilizar el mercado de trabajo interno y para los efectos de relegitimación. A la vez, los agentes del mercado global desplazan efectivos a la periferia para abaratar costes (el ejemplo de las maquilas, del trabajo infantil: la sobreexplotación del tercer mundo). Así, la dualización se extiende más allá del tópico Norte-Sur, porque una parte de éste (las élites) se integran en el mercado global, mientras que una parte del Norte y la mayor parte del Sur quedan alejadas de él salvo como objetos, como mercancías cuya ubicación y, en su caso, el tráfico de las mismas, se regula en función del beneficio. Es la tesis de Saskia Sassen (3): una nueva geografía de la centralidad y de la marginalidad.

Frente a esa máscara, frente a esa ficción acerca de la inmigración que nos impone la ideología globalista, necesitamos revisar los presupuestos desde los que organizar una política de inmigración *eficaz*, esto es, adecuada a las condiciones de un mundo globalizado y, sobre todo, *legítima*, es decir, acorde con los criterios de legitimidad propios de una democracia plural e inclusiva, la que exige el contexto de globalización y de multiculturalidad que nos caracteriza (y uno de cuyos factores fundamentales, en la sociedades europeas, junto a las minorías –nacionales, lingüísticas, culturales–, son los nuevos flujos migratorios) y con los principios de legitimidad del Derecho internacional. Para conseguirlo, habría que examinar todos los elementos o dimensiones de la política de inmigración. En esta intervención me limitaré a algunos de los que tienen que ver más directamente con la dimensión internacional de la política de inmigración.

El punto de partida es recordar algo que, por obvio, se pierde de vista con demasiada frecuencia: que las actuales características del fenómeno migratorio muestran que se ha convertido en constante estructural, factor sistémico del mundo

---

(3) SASSEN, S., *¿Perdiendo el control? La soberanía en la era de la globalización*, Bellaterra, Barcelona, 2001 (estudio introductorio de A. Izquierdo).

globalizado. Porque los nuevos flujos migratorios constituyen un fenómeno global, complejo, integral.

Global, en primer lugar, por su dimensión planetaria, que hace imposible examinarlo desde la perspectiva de un Estado nacional. Los flujos migratorios ya no son sólo movimientos demográficos de alcance local, aunque la mayor parte de esos desplazamientos se producen entre países limítrofes, y no, como reza el tópico, abrumadoramente desde la periferia al corazón del norte (UE, EE.UU., Canadá). Más que un fenómeno de geografía humana se convierten en un rasgo, una constante estructural que afecta, por tanto, al mundo entero: como recordé no hablamos de desplazamientos en el mundo, sino de un auténtico «desplazamiento del mundo». Las migraciones son globales, además, en otro sentido al que aludí después y que he caracterizado con la nota de integral.

Además, un fenómeno complejo, por heterogéneo, plural: no existe *la* inmigración, como tampoco un tipo homogéneo de «inmigrantes». Los proyectos migratorios no son unívocos, sino que varían en función de los presupuestos, los mecanismos de desplazamiento, los objetivos de esos proyectos, etc. Son diversos los países de origen, pero también, y sobre todo, sus agentes, sus protagonistas. Hay inmigrantes, no *el* inmigrante, pese al dogma del que parten nuestras políticas migratorias, la existencia de un modelo canónico de inmigración sujeto al molde del *Gastarbeiter*; el único inmigrante admisible, el *buen trabajador*, que ocupa el puesto de trabajo que necesitamos que desempeñe sin salir de él y durante el tiempo que nosotros decidimos. Un trabajador dócil, integrable, casi invisible y fácilmente retornable. Es decir, varían los presupuestos, las necesidades, las condiciones y las causas de los desplazamientos migratorios, y, con ello, por decirlo en la terminología al uso, los factores de impulso (desde el origen) y de atracción (desde el destino), los rasgos *push/pull*. No son unívocos tampoco los mecanismos y características de los desplazamientos migratorios, comenzando por las propias rutas y las redes de desplazamiento e inserción o asentamiento. Y, en particular, como ha subrayado sobre todo Antonio Izquierdo, se trata de fenómenos de flujos, y no de movimientos unidireccionales, con movimientos de salida, no sólo de entrada, algo que las estadísticas (por no hablar de la propaganda oficial) se resiste a incluir. Varían también los proyectos migratorios, que son básicamente proyectos grupales (como mínimo, familiares), de donde la importancia de la noción de redes, y el objetivo y duración de los mismos.

Finalmente, un fenómeno integral o, si se prefiere, global en una segunda acepción del término, porque, como enseñara Mauss, la inmigración es un fenómeno social total, que involucra los diferentes aspectos (laboral, económico, cultural, jurídico, político) de las relaciones sociales: encerrarlo en una sola dimensión, como es frecuente –la laboral, la de orden público, la cultural–, es un error, tal y como insistiera el dramaturgo y novelista suizo Max Frisch, al acuñar una expresión célebre, pero que en su simplicidad aparente contiene esta referencia a la globalidad: «queremos mano de obra, pero nos llegan personas». Más aún, nos llegan grupos sociales.

Todo ello exige que nuestra mirada sobre la inmigración atienda a la complejidad: exige paciencia para conocer la realidad migratoria, sin sustituirla por el estereotipo que mejor conviene a nuestros intereses en la relación que supone ese pro-

ceso y que tiene al menos tres tipos de actores: los de la sociedad de origen, de destino y los propios inmigrantes.

## B. El significado del fenómeno migratorio y las respuestas políticas

Creo que no es difícil advertir que, por lo que se refiere a la UE (y a sus Estados miembros), se ha generalizado un modelo de gestión de la inmigración que puede definirse en términos de política instrumental y defensiva, de policía de fronteras y adecuación coyuntural a las necesidades del mercado de trabajo (incluida la economía sumergida). Una política de inmigración que, al igual que sucede con algunas políticas de gestión de la multiculturalidad, se basa paradójicamente en la negación de su objeto (4), pues consiste en negar al inmigrante como tal inmigrante, es decir, alguien cuyo proyecto –plural– puede ser perfectamente tratar de quedarse en el país de recepción, al menos durante un período estable, que tampoco significa necesariamente (menos aún en los tiempos de la globalización) quedarse para toda la vida, al menos en el proyecto de la primera generación. Se niega la posibilidad de ser inmigrante de verdad, esto es, libre en su proyecto migratorio –el que sea–, basado simplemente en la libertad de circulación. En lugar de aceptar esa posibilidad o, al menos, abrirla, se *extranjeriza* al inmigrante, se le estigmatiza, congelándolo en su diferencia, como distinto (extranjero) y sólo como trabajador útil en nuestro mercado formal de trabajo aquí y ahora. Por eso, se le imponen condiciones forzadas de inmigración, supeditadas al interés exclusivo e instrumental de la sociedad de destino, que sólo le necesita como mano de obra y sujeta a plazo.

Ése es un modelo de gestión de la inmigración construido a base de la creación de distinciones pretendidamente científicas, pero de enorme trascendencia normativa y, sobre todo, maniqueas, como han mostrado, por ejemplo, Castles o Bauböck. Lo más grave es que esas categorías clasificatorias, pese a su pretendida objetividad, no responden a la realidad, no se adecuan a ella y, por tanto, difícilmente pueden servir como instrumentos eficaces para gestionarla. Lo que es aún peor, ignoran la realidad, pues se empeñan en negarla, en desconocerla. Así, distinguen entre buenos y malos inmigrantes, es decir, entre los que se ajustan a lo que nosotros entendemos como inmigrantes necesarios (adecuados a la coyuntura oficial del mercado formal de trabajo, asimilables culturalmente, dóciles) y los demás, que son rechazables, bien por delincuentes (cometen actos delictivos, comenzando por entrar clandestinamente en nuestro país, lo que evoca connivencia con las mafias), bien por imposibles de aceptar (porque desbordan nuestros nichos laborales o son inasimilables): por una u otra razón, constituyen el ejército de reserva de la delincuencia y, rizando el rizo de la argumentación, generan racismo y xenofobia contra los inmigrantes buenos. Aún más. Como ha criticado Castles, buena parte de las políticas contemporáneas de inmigración ha elaborado una tipificación más eficaz, más «científica», la que permite distinguir entre verdadera y falsa inmigración. La falsa, la inmigración «forzada» –como si la otra fuera puramente libre–, está constituida

---

(4) Y por eso, en realidad –es decir, no sólo por sus deficiencias en términos de eficacia–, es por lo que la política de inmigración española puede calificarse, como lo ha hecho Subirats (2002), como una *no política* de inmigración.

por las manifestaciones clásicas de refugio y asilo, junto a los fenómenos más recientes que calificamos como desplazamientos masivos de población, característicos de quienes huyen de catástrofes de todo tipo, desde las naturales –terremotos, hambrunas, inundaciones, sequías– a las sociales –guerras civiles, conflictos étnicos, religiosos, etc.–. Esta segunda clase, la falsa inmigración, además, tiene hoy una cómoda y –para nosotros– rentable etiqueta: «lo humanitario», de forma que podemos olvidarnos de ella como un asunto a gestionar en el ámbito de las políticas de inmigración, salvo para vigilar que ningún inmigrante *tout court* (el económico) intente «colarse», utilizando *fraudulentamente* esta segunda vía. Por el contrario, para asegurarnos cuándo nos encontramos ante la primera, la verdadera inmigración, que es, claro, la económico-laboral, la de los trabajadores, se les impone un corsé diseñado según el viejo modelo del *Gastarbeiter*, el *guest worker*, el trabajador invitado, que es, sobre todo, *extranjero*. Esa figura significa, en primer lugar, eso, que no es un inmigrante, porque no se quiere aceptar la posibilidad de que venga aquí en otra calidad que la de trabajador; aún menos, de trabajador dentro de un cupo predeterminado. Frente al *Gastarbeiter* no hay, no puede haber, voluntad de integración, porque no se acepta la posibilidad de que pueda aspirar a quedarse establemente (aunque no sea de forma definitiva, insisto). No hay integración, que supone aceptar que el inmigrante es parte activa en un proceso bidireccional que involucra en el cambio también a la sociedad de acogida, y por eso el *Bild* podía titular el pasado verano, al recoger la noticia de un programa de reclutamiento de la RFA de técnicos informáticos titulados en universidades de India: *Inder, nicht Kinder!* (queremos indios, trabajadores superiores informáticos indios, sí, pero nada de niños, nada de quedarse a formar familia y vivir entre nosotros más allá de su contrato). Por eso, una condición tan necesaria del proceso de integración como el ejercicio del derecho de reagrupamiento familiar, no es reconocida como tal, sino como un problema, como una vía no deseada de entrada de seudoinmigrantes (pues sólo son familiares del trabajador, del verdadero inmigrante, que es el trabajador). Por eso no se plantea la prioridad de las condiciones de residencia estable o de verdadera libertad de circulación en los dos sentidos. Por eso la insistencia en que los derechos que corresponde reconocer son sólo los derechos humanos universales y, aun estos, fuertemente restringidos. Por eso, lo inconcebible de pensar al inmigrante como posible ciudadano (5).

Esa imagen de la inmigración no es ni necesaria, ni racional, ni la única posible. A mi juicio, más bien lo contrario. Debemos abandonar esa mirada miope, que deforma el fenómeno migratorio y, al hacerlo, necesariamente cambiarán también las respuestas a la inmigración. Porque es posible otra mirada, otro concepto de inmigración.

Es hora de enfrentarse con claridad y rigor a la opción entre dos imágenes de la inmigración, sobre las que se construyen, a su vez, dos tipos de respuesta, dos modelos de política migratoria. En efecto, si la inmigración es sólo una herramienta del mercado global, el modelo político se encamina a gestionarla en términos que aseguren su contribución al crecimiento, al beneficio, a *nuestro* beneficio. Si, por el contrario, reconocemos la realidad que nos ofrece otra mirada sobre los flu-

---

(5) Es lo que lo señalan por ejemplo Bauböck (2001) o Castles y Davidson (2000).

jos migratorios (paradójicamente, con una visión realista y de sentido común, y he dicho realista –no pragmática–, y debo añadir que seguramente mi noción de sentido común no es muy común), quizá la respuesta se encuentre en otra política, basada en unas relaciones internacionales equitativas y uno de cuyos instrumentos fundamentales no puede ser muy diferente de lo que conocemos como codesarrollo, en el sentido de desarrollo mutuo (desarrollo no sólo económico, desarrollo humano), según trataré de precisar después.

La existencia de esa alternativa se advierte con meridiana claridad al examinar las disyuntivas que se ofrecen en el diseño de las dos piezas sin las que, como advierten todos los expertos –como Sami Naïr–, no hay política de inmigración: una, que no puede no ser internacional, y otra, básicamente interna, nacional (aunque en países como los de la UE hay que definirla en términos regionales).

a) La pieza internacional de la política de inmigración es la relativa a la gestión de los flujos en sí, del tránsito o circulación de los inmigrantes (e insistiré en el término gestión, que no dominio o control unilateral). Claro que no vale cualquier tipo de gestión de los movimientos migratorios. Ha de ser una gestión eficaz, pero, sobre todo, una gestión legítima, y eso quiere decir respetuosa con los principios del Estado de Derecho, que parece exigir el reconocimiento de la equiparación de derechos, más allá incluso de los derechos humanos básicos (6). Pues bien, a propósito de esta primera dimensión, la gestión de los flujos migratorios, de su circulación, se plantea evidentemente la relación de los países de destino con los países de origen de los flujos y de tránsito, y es aquí donde aparece la opción de definir ese pilar en uno de estos dos términos:

a.1 Entender esa política de gestión internacional de los flujos como extensión o asociación de los países de origen o tránsito en las tareas de policía o control de tráfico, de forma que se asegure que no salgan o transiten otros inmigrantes sino los que los países de destino van a aceptar y, sobre todo, que aquellos países están dispuestos a colaborar eficazmente en la repatriación o expulsión de los inmigrantes que decidan los países de destino.

a.2 Entender esa política en términos de asociación de países de origen, tránsito y destino de forma que los flujos migratorios sean beneficiosos para todos, a la par que respetuosos con la libertad de los mismos, y es aquí donde aparece la importancia de un ambicioso programa que asocie a los países de recepción con los países de origen y transforme a la inmigración en un factor beneficioso para esas dos partes y para los propios inmigrantes, que son los principales agentes de este proceso, aunque lo olvidemos con frecuencia.

---

(6) Es difícilmente justificable, simplemente desde una concepción de la justicia coherente con los postulados liberales, sostener que la discriminación de derechos hacia los extranjeros pueda presentarse como justificada, más allá de argumentos meramente prudenciales. Esa tesis es incompatible con tomar en serio la universalidad de los derechos, la condición de todos los seres humanos como agentes morales y titulares de los mismos. Es lo que advierten, desde posiciones muy diversas, Balibar (1992), Carens (2000) o Ferrajoli (1998). Pero si superamos el corsé liberal, como nos proponen Benhabib (1996) o Young (1998), siguiendo a Honneth y Taylor, e incluso Kymlicka, y así parece exigirlo el modelo de gestión democrática de las sociedades multiculturales, esto es, una democracia plural e inclusiva, entonces esa asimetría en derechos y ciudadanía es insostenible: cfr. Requejo (1999), De Lucas (2002).

b) La segunda pieza es interna, porque es la relativa a la presencia de los movimientos migratorios en los países de destino y, a este respecto, los mecanismos de entrada, el régimen de permanencia y los de salida. De nuevo aquí, se abre una opción, casi una divisoria de aguas, entre dos formas de entender esta segunda pieza de política de inmigración:

b.1 De una parte, los que la reducen, de nuevo, a la actuación de policía de tráfico y, por eso, centran los esfuerzos en optimizar el control de ese tráfico, las entradas y salidas, los mecanismos de filtro y de expulsión, para asegurarse de que estén todos los que son y sean todos los que estén. Para asegurarse de que sólo tenemos a los que queremos tener, mientras los queramos tener y en las condiciones en que los queremos tener. Es lo que en algún otro trabajo (De Lucas 2002a, De Lucas 2003) he denominado modelo *Blade Runner*, tal y como se concreta ya en el muy publicitado «programa Ulises», una iniciativa europea sostenida, sobre todo, por el eje Aznar, Blair y Berlusconi, recién estrenada esta última semana de enero de 2003.

b.2 La otra opción, sin descuidar ese aspecto, insiste en que no hay legitimidad ni aun eficacia en esta segunda pieza, si no se atiende sobre todo al respeto de los derechos de quienes quieren entrar y salir y en especial a los mecanismos –políticas públicas– de integración de los inmigrantes o de acomodación, como prefieren decir Ricard Zapata y Jeff Halper (7). La discusión terminológica (integración, asimilación, acomodación, participación) es interesante, pero a veces estéril. Lo importante, a mi juicio, es conseguir lo que luego llamaré integración política, por utilizar una conocida terminología propuesta por Phillips, y que otros prefieren denominar participación de los inmigrantes en la vida pública y en la sociedad civil en condiciones de igualdad.

Como veremos más adelante, la agenda europea no parece encaminada a avanzar en esos dos ámbitos según el rumbo que marcan las opciones a mi juicio más aconsejables en términos de legitimidad y aun de eficacia. En lugar de ello, el pilar internacional (la política de convenios con los países de origen y tránsito de los flujos migratorios que tienen por destino la UE) parece orientado al objetivo de asociar a esos países exclusivamente en la función de policía de fronteras, conforme a la prioridad de esta política, que es la lucha contra la inmigración ilegal, contra las mafias. En cuanto a la segunda pieza, que exige la prioridad de políticas de integración con los inmigrantes, difícilmente se camina hacia ese objetivo si, como sucede en la UE, predomina la visión instrumental del inmigrante como *Gastarbeiter*, del trabajador invitado, como lo muestra el regateo del derecho al reagrupamiento familiar (8), la segmentación de derechos sociales –no digamos de los políticos– o la resistencia al reconocimiento de un status de residente permanente europeo equiparable a la ciudadanía para los inmigrantes asentados establemente. Todo ello se vincula a la primacía de un modelo policial de gestión de la inmigra-

---

(7) Cfr. ZAPATA (2002). HALPER (2002).

(8) La persecución y el regateo de los que es objeto el reconocimiento de este derecho se complementa con la extraordinaria paradoja que entraña el mecanismo de sospecha respecto a los denominados «matrimonios de conveniencia». Con agudeza y brillantez, SÁNCHEZ LORENZO (2001) ha criticado la «contaminación romano-canónica» que supone ese argumento respecto al modelo de matrimonio civil más fiel a la Constitución.



ción que instituye una especie de carrera de obstáculos en la que, además, cabe la marcha atrás, la caída en la ilegalidad debido al círculo vicioso de permiso de residencia y trabajo y a la apuesta por esa ficción de que todos los flujos migratorios se produzcan por el cauce de la contratación desde los países de origen.

Y todo ello obedece, como señalaba antes, a que las respuestas de política de inmigración (las europeas, las españolas) ignoran la realidad de los fenómenos migratorios a los que hacemos frente hoy, en la UE, porque su visión del fenómeno migratorio no alcanza las características reales del mismo: es miope, sectorial, monista, simplista. Frente a esa representación de la realidad, frente a esa deformación de los flujos migratorios, necesitamos, como decía, otra mirada.

Quisiera contribuir con estas páginas a propiciar esa otra mirada, otra reflexión sobre ellos, en el contexto más preciso de los países de la UE para abordarlos en términos de legitimidad y eficacia, pero, en particular, para aprovechar la oportunidad (y el riesgo) que entrañan a fin de sugerir la necesidad de transformaciones importantes en nuestro discurso político, en el orden interno y en el internacional. Otra mirada que abandone la tentación humanitaria (caritativa, paternalista), pero también el cinismo instrumental, que entiende la inmigración en términos de cálculo, de beneficio, que la reduce a operaciones contables, a estadística, que la admite como necesidad, pero en razón de las exigencias del propio mercado (de la demografía también). Otra mirada que abandone la visión sectorial. Que abandone la distancia en la representación de los inmigrantes como algo ajeno, como una cuestión periférica que sería deseable mantener como tal, sin que nos afecte, sin que rompa nuestra estabilidad, nuestro modelo de sociedad, nuestro reparto del pastel. Otra mirada que contribuya a pensar *otra* noción de política, gracias a *otro* método de análisis y trabajo.

### C. Migraciones: una cuestión de legitimidad internacional. Migración y globalización

De eso se trata. De pensar la política en el contexto de un mundo sometido al proceso de globalización impuesto por la ideología globalista. De unas sociedades cada vez más dependientes y, al tiempo, cada vez más complejas y plurales, cada vez más multiculturales. Por eso, la tarea prioritaria es revisar los criterios normativos a través de los cuales toma cuerpo la institucionalización de lo político. Porque la cuestión no es cómo acomodar a los que emigran en nuestro orden de cosas, conforme a la lógica del mercado, la *ratio oeconomica*, que sólo juzga en términos de beneficio. *La cuestión es que precisamente los flujos migratorios, que son ya una condición estructural de este mundo en desplazamiento, nos hacen ver que es ese orden de cosas el que debe cambiar. ¿Cómo? ¿Cómo identificar cuáles son las transformaciones necesarias?*

Por descontado, no tengo las soluciones para construir la alternativa, para establecer qué transformaciones son necesarias y cómo llevarlas a cabo. No es ese mi propósito, tampoco. Lo que pretendo es ofrecer algunas pistas, algunos caminos –un método, a fin de cuentas–, que nos permitan aprovechar la oportunidad que nos ofrecen los retos de los flujos migratorios para pensar esa *otra política*. Se trata de plantear preguntas o, mejor, de identificar cuáles son las preguntas más

relevantes a esos efectos. Voy a apuntar dos tipos de interrogantes relativos a los dos ámbitos de las políticas de inmigración, aunque aplazaré las propuestas hasta el tercer epígrafe de mi exposición.

a) En primer lugar, hay que atender a las *cuestiones que plantean los flujos migratorios en relación con los criterios de legitimidad de las relaciones internacionales*, es decir, con las transformaciones derivadas de lo que significan los flujos en el contexto del proceso de globalización (y de sus consecuencias de dualización). A mi juicio, se abre así la necesidad de revisar el papel de los Estados nacionales y de los agentes del mercado global (las empresas transnacionales) como únicos protagonistas en este ámbito. Aún más, según han puesto de manifiesto entre otros Baumann, Beck, Castells, George, Morin, Santos, Nair, Petrella, Ramonet o Stiglitz (9), se hace cada vez más urgente la crítica –y las alternativas– del proyecto que algunos de ellos han calificado de fundamentalismo liberista, y que consiste en el monopolio del mercado global (que sería, en definitiva, el protagonismo absoluto en la sociedad global) por parte de los segundos, ante la incapacidad de los primeros de someterles, si no a su control (la vieja soberanía política, monopolio de los Estados nacionales, hecha trizas), sí a algún tipo de control.

Como sostiene Nair (10), «la anarquía de los flujos es reflejo de la anarquía del proceso de mundialización (un término que prefiere al de globalización) económica». Nair pone así el acento en un objetivo que comparte con todos los críticos de la ideología globalista-liberista, la prioridad de *gobernar ese proceso de mundialización, someterlo a reglas*. Ese es el problema, que todavía no se ha generado una respuesta política a la altura de las exigencias de estas transformaciones. Insisto en lo que denuncia esa crítica: lo que llamamos globalización, lejos de universalización, está más próxima al oximoron propuesto por el subcomandante Marcos o por John Berger: «La pobreza de nuestro siglo es incomparable con ninguna otra, porque no es, como lo fuera alguna vez, el resultado natural de la escasez, sino de un conjunto de prioridades impuestas por los ricos al resto del mundo», y, por eso, es una «globalización fragmentada» o, como propone Robertson, *glocalización*.

Eso es así si aceptamos la caracterización de la globalización que nos proponen esos autores. Por ejemplo, la de J. Estefanía: «Un proceso por el que las políticas nacionales tienen cada vez menos importancia y las políticas internacionales, aquellas que se deciden lejos de los ciudadanos (y por quienes ni son elegidos ni han de rendir cuentas o hacen todo lo posible por no rendirlas), cada vez más». El problema es que la globalidad, es decir, la interdependencia, la desterritorialización, la transnacionalidad del capital, las finanzas y el comercio, no lleva pareja globalización de recursos ni de control democrático. Ya Weber, según recuerda Bauman, advirtió acerca del objetivo de exoneración de cualquier regla o instrumento de control que persigue el proyecto globalizador propio del neoliberalismo que lo guía, y, por eso, se justifican los calificativos a los que me referí anterior-

---

(9) Cfr., por ejemplo, los trabajos del colectivo *Observatorio de análisis de tendencias* (en el que participan una buena parte de los autores mencionados), que coordina F. JARAUTA, reunidos bajo el título *Desafíos de la mundialización*, Cuadernos de Trabajo de la Fundación M. BOTÍN, Madrid, 2002.

(10) NAIR, *Le lien social et la globalisation*, Cuadernos de la Cátedra Cañada Blanch, Valencia, 1999, pp. 4 y ss.

mente, neoliberalismo fundamentalista (Stiglitz) (11) o totalitario incluso (Beck) (12). Weber, en realidad, señaló esa emancipación de lo económico respecto a lo doméstico, pero, como apunta Bauman, hoy deberíamos hablar de una segunda emancipación, la de lo económico respecto a lo político.

La globalización es, sobre todo, un proceso de interdependencia, acelerado por las transformaciones tecnológicas e informáticas, que produce cambios en el sistema productivo: deslocalización y con ello ausencia de control. Por eso la ideología globalista constituye hoy la gran amenaza ilustrada por Beck (13) en su concepto de «sociedad del riesgo»: la modernidad industrial ha generado una sociedad de riesgo global en la que se multiplican los peligros políticos, económicos, tecnológicos y sociales, que llevan a la quiebra a los actuales sistemas de seguridad, incluso a la noción misma de seguridad, y en la que el futuro es sobre todo amenaza. Ramonet ha identificado en sus trabajos las características, el objeto y el resultado del actual desarrollo de la globalización, que es sólo uno entre los diversos modelos de ese fenómeno. Por otra parte, un fenómeno nada novedoso, hasta el punto de que puede ser caracterizado como un paso más –sin duda cualitativamente diverso, sí– en la evolución del capitalismo contemporáneo hacia un modelo ultraliberal. Ramonet lo describe como un modelo caracterizado por el peso de las nuevas tecnologías, la hegemonía de los mercados financieros que luchan contra cualquier intento de regulación, el predominio de una concepción de crecimiento económico de talante hiperproductivista, especulativo y suicida, que es totalmente indiferente ante los costes ecológicos que literalmente *envenenan* el planeta (desde los recursos naturales a los seres vivos). Y destaca que lo mismo puede decirse del concepto de desarrollo que le subyace, pues si hay alguna similitud entre el ideal archipregonado desarrollo «sostenible» y la propuesta de desarrollo que el Norte impone al resto del mundo –salvo dentro de su fortaleza– es, como al final de las películas, mera coincidencia y si acudimos a los indicadores de «desarrollo humano» el panorama es ciertamente desolador. Las consecuencias desde el punto de vista de la dualización del mundo son asimismo evidentes, según recuerda el director de *Le Monde Diplomatique*, pues basta con observar cómo desaparece un continente entero –África– y cómo se desestructuran buena parte de los Estados de lo que seguimos llamando tercer mundo. La pobreza, la miseria, la enfermedad, son la regla; nuestra riqueza, nuestro confort, nuestra esperanza y calidad de vida, la excepción, al alcance sólo de los habitantes de esas islas de prosperidad del Norte, de acuerdo con el «modelo archipiélago» propuesto por el mismo Ramonet (14).

Es también Ramonet quien apunta con claridad que el problema reside en lo que, en coincidencia por lo señalado por sociólogos como Morin, economistas como Beck o Petrella, filósofos como Habermas, podríamos denominar «contami-

---

(11) Cfr. su *El malestar en la globalización*, Taurus, Madrid, 2002.

(12) La fórmula de liberalismo totalitario se encuentra en su *Libertad o capitalismo: conversaciones con Johannes Willms*, Paidós, Barcelona, 2002

(13) U. BECK, *La sociedad del riesgo global*, Siglo XXI, Madrid, 2002. Esa denuncia ha llevado a algunos a calificarle como spengleriano o, cuando menos, a subrayar su proximidad con las tesis de Hilferding en su *El capital financiero*.

(14) Cfr., por ejemplo, su *Un mundo sin rumbo*, Debate, Madrid, 1996, p. 245. Más recientemente y como segunda manifestación de lo que denomina «guerra global», en su *Guerras del Siglo XXI. Nuevos miedos, nuevas amenazas*, Mondadori (col. Arena Abierta), Barcelona, 2002 (190 pp.)

nación del mundo de la vida por parte del subsistema económico»: lo económico –en realidad, una determinada concepción, la ultraliberal, al decir de Ramonet– se autonomiza, y ese es el dogma de la ideología neoliberal, que, con una humorada no exenta de razón, él mismo califica de paleomarxista: el dogma de ese pensamiento único (otra categoría hoy común, acuñada por el autor) es, en efecto, la hegemonía de esta versión de la *ratio oeconomica* respecto a cualquier intento de regulación por parte de la política («los mercados gobiernan, los gobiernos gestionan», según el aserto de M. Blondel, parafraseando a H. Tietmayer, que recoge Ramonet), el derecho, la ética, las viejas herramientas de las que la cultura se ha servido para intentar domeñar la fuerza.

Eso explica también la crisis de la política, de la democracia, más aún que la crisis del Estado y del Derecho, y da cuenta asimismo de las dudas ante la oportunidad de enterrar éste, el Estado nacional y su Derecho, que es casi el único recurso que puede intentar el control –por más que ineficaz, sin duda– frente a la capacidad planetaria, *sin fronteras*, de los nuevos amos del mundo globalizado, que abominan de lo público para reafirmar la primacía de un ámbito de lo privado (bajo el noble manto de la «sociedad civil») que es progresivamente también cada vez más *privado* en el sentido de más ajeno a todos, más inaccesible, pese a que sus decisiones –imposibles de controlar– afectan a todos y cada uno de nosotros.

Necesitamos una alternativa a ese orden del mundo –un orden imperial– que trata de construir el proceso de globalización. Un orden imperial que, de nuevo, se vincula a una etapa de expansión del capitalismo de mercado y revela un proyecto colonial, esta vez con ingredientes jurídicos y políticos relativamente distintos de los que acompañaron la fase decimonónica de primera expansión imperial y cuyas herramientas en el orden internacional fueron bien explicadas, por ejemplo, por Remiro (Remiro, 1996), en un trabajo que, en cierto modo, se adelantó a la discusión que renovarían Hungtinton y sus secuaces. Y para construir ese *otro mundo* tenemos que empezar de nuevo por una emancipación. En este caso, se trata de la emancipación de la sociedad civil, de la ciudadanía global, respecto a ese monstruo que la usurpa, esa *bestia salvaje* –al decir del filósofo– que es el mercado sin reglas, que pretende monopolizar la sociedad global, hablar en su nombre. Por eso, construir ese *otro mundo* exige gobernar el mercado global, controlar a esos agentes. Eso es lo que nos permitirá recuperar lo político.

b) El segundo tipo de cuestiones se plantean en el otro cesto de las políticas de inmigración, el relativo a la gestión de la presencia de los inmigrantes en las sociedades de destino. *Las preguntas en este caso son: ¿cuáles son las exigencias (los instrumentos) del reconocimiento efectivo del principio jurídico de igualdad? Y, en segundo término, ¿cuáles los instrumentos para construir una ciudadanía plural e inclusiva?* En este segundo ámbito, los interrogantes atañen, de un lado, a la justificación de la lógica de la segmentación jurídica en relación con las garantías del Estado de Derecho y con la universalidad de los derechos humanos y, de otra parte, a las exigencias de una democracia plural e inclusiva.

Es imposible seguir ignorando la quiebra de legitimidad, la erosión de los principios del Estado de Derecho y de la democracia que supone el dramático contraste entre el proclamado universalismo de nuestra cultura jurídica y política y la institucionalización de la desigualdad jurídica, que se traduce en manifestaciones casi aporéticas de institucionalización de la exclusión (no sólo de discriminación),

acentuado si cabe en las pretensiones de republicanismo o patriotismo constitucional con las que se quiere salvar las dificultades derivadas de la crecientemente visible multiculturalidad.

La evidencia de la función social instrumental, residual, atribuida a la inmigración, es decir, la reducción de los inmigrantes a trabajadores temporales y vulnerables, si no a herramientas de trabajo, al mismo tiempo que, como prueban una y otra vez informes y análisis, las políticas universalistas del Estado del bienestar se sostienen, en no poca medida, gracias a las aportaciones de los inmigrantes, exige una respuesta que no sea un parche, una verdadera alternativa a las actuales políticas migratorias, que se integre en una alternativa política global. Una alternativa que no consista en relativizar la importancia de lo político. Porque insistiré en que el problema relevante es precisamente éste: la exclusión institucional de los inmigrantes del espacio público, justificada en términos axiomáticos o, en todo caso, mediante argumentos paternalistas como los que a mi juicio propone Whitol der Wenden (15). Esta exclusión constituye un déficit constitutivo de legitimidad, en dos aspectos. En primer lugar, porque no hay integración política cuando la dimensión etnocultural es condición de la integración política (y la única justificación de esta discriminación es la condición de extranjero, de ajeno a la comunidad por nacimiento o por identidad cultural). En segundo término, porque se bloquea el acceso del inmigrante al espacio público, al reducirlo a una condición atomística, exacerbadamente individualista. Por eso se le niega el reconocimiento de los derechos que permiten ese acceso mediante la acción colectiva: reunión, asociación, huelga, etc.

Es desde esas consideraciones desde las que cabe examinar y entender las críticas habituales a las políticas de inmigración de los países de la UE. Hoy, las políticas migratorias en el nivel global se caracterizan por una limitación, total o parcial, de las migraciones económicas, por la multiplicación de las causas de retención en la frontera y de expulsión, por la negación sustancial del derecho al refugio reconocido por la Convención de Ginebra de 1951, por la concentración de recursos públicos en la consolidación de las fuerzas de policía en las fronteras, por la falta de políticas públicas de acogida y de integración y por el desmantelamiento de las existentes, por la construcción de lo que se llama centros de permanencia temporal que son «centros de detención»: reales campos de concentración, en los cuales son detenidos inmigrantes, pero también solicitantes de refugio, que no han cometido ningún crimen pero tienen la única «culpa» de no tener el permiso de residencia (16). Esas políticas restrictivas tienen el objetivo de monopolizar la libertad de absorber o expulsar mano de obra extranjera a bajo coste y eso es más fácil impidiendo a los inmigrantes entrar legalmente sobre el propio territorio y negándoles ciertamente un status jurídico.

---

(15) WHITOL DER WENDEN, C.-HAERGRAVES, A., «The Political Participation of Ethnic Minorities in Europe. A Framework for Analysis», *New Community*, 1, n.º 20, 1993.

(16) El último botón de muestra de las quiebras básicas que produce esa lógica de segmentación lo tenemos, en nuestro país, en la propuesta de reforma de la LO 8/2000, que pretendía que el «silencio judicial» (la no resolución inmediata del expediente por el juez) habilite la expulsión de inmigrantes procesados o inculcados por penas inferiores a 6 años: un paso más en la negación del derecho elemental de tutela judicial efectiva, pieza clave además del Estado de Derecho. Afortunadamente el alud de críticas parece haber detenido a día de hoy –noviembre de 2002– ese proyecto.

Y lo relevante es que son esas políticas, esa legalidad cicatera, las que producen ilegalidad, las que conducen a los inmigrantes a la marginación, la exclusión y finalmente, en no pocos casos, a la ilegalidad, las que les obligan a negociar con las mafias, a aceptar cualquier trabajo, en cualquier condición. Son esas políticas las que permiten su exclusión de los sistemas de protección social (incluso de las redes privadas alternativas) y justifican así su estigmatización.

De ahí la necesidad de preguntarse cómo orientar otra construcción del vínculo social, y, desde él, otra relación entre comunidad social y comunidad política, entre *ethnos*, *pueblo* y *demos*, que evite esa aporía constitutiva. Dicho de otra forma, una reflexión que vaya algo más allá de la necesidad práctica (e indiscutible) de alcanzar un pacto de Estado a propósito de la inmigración.

Claro que lo necesitamos. En realidad, necesitamos mucho más que lo que suele llamarse un pacto de Estado. Porque no se trata sólo de un pacto entre los partidos para dejar la inmigración al margen de la lucha electoral. Se trata de sentar las bases de un acuerdo social que implique a todos los agentes sociales (no sólo a los institucionales, ni sólo a los políticos) implicados, con especial atención a los propios inmigrantes y a los agentes sociales de las sociedades de origen de los flujos migratorios. Pero también mucho más, porque el carácter global de las migraciones y nuestra propia condición –la de un país dentro de la UE–, por no hablar del proceso de globalización, amplían considerablemente el marco de los protagonistas. Y aún más necesitamos pensar en los presupuestos mismos del pacto, en la forma de entender la política, sus agentes, sus instrumentos. Ese es, a mi juicio, el gran reto, la oportunidad, la dificultad que comportan hoy los flujos migratorios.

Pero volvamos a lo que nos interesa primordialmente, el examen del pilar internacional de las políticas de inmigración y, en ese marco, el papel de las políticas de ayuda al desarrollo, de cooperación, de codesarrollo.

## II. NOTAS PARA UN EXAMEN DEL PILAR INTERNACIONAL EN LA ACTUAL POLÍTICA DE INMIGRACIÓN EN LA UE Y EN ESPAÑA

### A. El impacto de la estrategia nacida el 12-S

El balance negativo de las políticas de inmigración emprendidas por nuestro país en los últimos 15 años y el escaso éxito de las iniciativas de la UE en este ámbito durante el mismo período constituyen hoy un lugar común. Las razones de ese proceso son complejas y no me corresponde analizarlas con detalle aquí (17).

---

(17) Baste pensar en un razonamiento elemental propuesto por Castles: frente a la lógica de fronteras, acorde con la visión sectorial, instrumental de la inmigración, y que pone todo el esfuerzo en el control de los flujos y su adecuación a cupos, el problema es que, como muestra el propio Castles, los factores complejos (económicos, políticos, demográficos, culturales, sociales) que estimulan todos los flujos migratorios son factores propios, estructurales, del proceso de globalización y son más fuertes que cualquier medida de policía de fronteras. Cfr. CASTLES, S., «Globalization and Immigration», *Paper* en el *International Symposium on Immigration Policies in Europe and the Mediterranean*, Barcelona, 2002.

Voy a referirme únicamente a las causas del indiscutible fracaso de todas las iniciativas emprendidas en el ámbito internacional, y comenzaré por destacar una de ellas, a la que, a mi modo de ver, no se ha prestado suficiente atención. Me refiero a las repercusiones de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 sobre las políticas de inmigración (18), unas consecuencias tan evidentes como, en mi opinión, negativas. En lo que sigue, quiero ofrecer algunos argumentos en torno a esa inflexión y, en particular, porque es mi tema en estas jornadas, al abandono de lo que parecían criterios básicos en la dimensión internacional de las políticas de inmigración, tal y como ha sucedido en el caso de la UE y de buena parte de sus Estados miembros, entre otros, España.

Sé que esta no parece una cuestión prioritaria desde el punto de vista de la política de Estado en España, aquí y ahora. De nuevo, la lucha contra el terrorismo monopoliza el discurso político. Y ello tiene indiscutible conexión, a mi juicio, con el marco global del aniversario del 11 de septiembre y con uno de sus efectos más perniciosos (y no negaré que ha habido efectos positivos): la contaminación –hasta el riesgo de destrucción– del discurso político, de la política, que parece haber retornado a la vieja concepción schmittiana que reduce la política a la dialéctica amigo/enemigo y por eso enlaza con el dictum de Clausewitz, pues la política no parece sino la continuación de la guerra por otros medios. La política y, en particular, la concepción de la misma que mantiene la Administración Bush jr., aparece así dominada por la lógica de la guerra, que somete siempre a la suprema razón de Estado cualquier otra consideración, la misma lógica que dominaba durante la guerra fría (19).

Esa concepción de la política, de sus prioridades definidas desde una peculiar versión de la seguridad (que ni siquiera es la seguridad jurídica) entraña importantes consecuencias desde el punto de vista de la ciudadanía, de los derechos, del estatuto jurídico y político de la disidencia. Frente a lo que se sostiene con descaro, su objetivo no es la defensa del imperio de la ley, del Derecho, sino que precisamente su primer coste ha sido, es, éste: el detrimento de esa aportación fundamental a la civilización que es el modelo del Estado de Derecho. Los ejemplos se pueden constatar en numerosos ámbitos, pero hoy corres-

---

(18) La Comisión Europea aceptó la vinculación entre inmigración y criminalidad internacional en su comunicación sobre Política común frente a la inmigración ilegal, COM (2001) 672 final, de 15 de octubre de 2001, pero advirtió sobre la necesidad de evitar efectos negativos del 11-S sobre los inmigrantes en su documento de trabajo sobre la relación entre la salvaguardia de la seguridad interior y el cumplimiento de obligaciones e instrumentos necesarios en materia de protección, COM (2001) 743 final de 5 de diciembre de 2001, donde se afirma: «las dos principales premisas de las que parte el presente documento son, de un lado, que los refugiados y los solicitantes de asilo *bona fide* no deben ser víctimas de los recientes acontecimientos y, por otro, que no debe haber para quienes apoyan o cometan actos terroristas facilidad alguna de acceso al territorio de los Estados miembros de la UE».

(19) De modo muy específico, deben señalarse en el caso español los efectos –a mi juicio, perversos para el juego democrático– de esta contaminación de la política por una concepción imperialista en el orden internacional y estatalnacionalista en el interno, que conducen a una representación maniquea de la acción política, en la que esa lógica schmittiana se eleva a monopolio del discurso político y ahoga el pluralismo, la disidencia, la negociación, como claves de la política democrática. A mi juicio también, la batalla política, legal y judicial por la ilegalización de Batasuna, en aplicación de una ley de partidos políticos que, en realidad, se gestó casi con este único objetivo, está contaminada de esos prejuicios.

ponde hablar del ámbito de la inmigración. Intentaré mostrar las consecuencias en ese campo y trataré también de proponer algunas respuestas, que me parecen casi obvias, pero ya definió el artista como malos tiempos aquellos en que hay que luchar por lo obvio. Hoy, un año después del 11-S, no cabe duda de que los tiempos no son buenos, en particular, para los más vulnerables, aquellos cuya protección, en la sagaz interpretación de Luigi Ferrajoli reinterpretando de forma progresista al viejo Hobbes (el Derecho no debiera responder más que a la «ley del más débil»), son precisamente la mejor razón de ser del Derecho y del Estado, el mejor argumento de la legitimidad. Sí: la desigualdad, la vulnerabilidad, las asimetrías en el poder y la riqueza exigen respuestas como las que trata de ofrecer el artefacto del Estado de Derecho y, muy concretamente, y por *demodé* que parezca asegurarlo hoy, el Estado social y sus agentes, entre los que los sindicatos deben tener un papel fundamental aunque indiscutiblemente eso exija hoy una redefinición en la que muchos andamos metidos. Entre quienes sufren en primer término esos males (junto a las mujeres, los niños, los ancianos, los parados, los que no pueden acceder a un trabajo digno), entre quienes se definen por la condición de vulnerabilidad, volvamos otra vez la mirada hacia los inmigrantes.

Pero no para hacer caridad ni paternalismo. No para dulcificar su estatuto de nueva esclavitud. No para reiterar los prejuicios de una visión neocolonial, la del mercado global, que institucionaliza su exclusión como un coste racional. Sino para hablar de la posibilidad real de inclusión, de acceso a la ciudadanía y a los derechos, de disfrute del imperio de la ley, de la igualdad. Para hablar de acceso a la ciudadanía, de medios y obstáculos para una integración que no sea trágala. ¿Hemos progresado a ese respecto en este último año? La respuesta, indiscutiblemente, es no. Pero para eso no hace falta que venga aquí nadie a decírnoslo. De lo que se trata es de saber por qué no y cómo reaccionar. Sobre todo de cómo reaccionar frente a los que nos dicen que lo sucedido el 11-S y en este año es el mejor argumento para acabar con la verborrea y, lo que es peor, con la hipocresía y la irresponsabilidad seudoprogresista puestas en circulación por la izquierda a propósito de las políticas de inmigración (*sic*).

## **B. El vaciamiento de la cooperación internacional en políticas de inmigración: la vuelta al discurso de la seguridad**

Insistamos una vez más en que frente a la disyuntiva básica propia del pilar internacional de la política de inmigración parece razonable exigir que optemos (o no, y que justifiquemos la decisión) por institucionalizar programas que, más allá de la mera cooperación bilateral o multilateral en la gestión de los flujos, posibiliten el codesarrollo a través de (con ocasión de) la inmigración, esto es, que asocien a los países de recepción con los países de origen y transformen a la inmigración en un factor beneficioso para esas dos partes y para los propios inmigrantes.

Es cierto que las dificultades para que se construya una política de inmigración europea no son menores.



Una primera y muy importante es de orden normativo: la propia UE no considera, hoy por hoy, que ésta sea una política comunitaria *stricto sensu* (20). De acuerdo con el título V del Tratado de Amsterdam de 1999, hasta el 1 de mayo de 2004 no deberían entrar en vigor los elementos de una política europea en ese sentido por lo que se refiere a la inmigración. Lo cierto es que sólo en el ámbito del asilo, libre circulación de personas y lucha contra la inmigración ilegal se podrá hablar de políticas europeas a partir de esa fecha. Los elementos más importantes de una política de inmigración escapan a ese compromiso, que además no afectará ni al Reino Unido, ni a Irlanda, ni a Dinamarca.

Pero además de esa razón normativa hay otras de hecho que no podemos ignorar: la primera y fundamental es que la historia de los países miembros en su relación con los flujos migratorios es muy diversa: no es lo mismo los que cuentan con un pasado colonial inmediato y fuerte e incluso hoy mantienen lazos estrechos con sus antiguas colonias (Francia, Reino Unido, incluso Holanda), que los que carecen de esos vínculos. Pero hay países con lazos estrechos por otras razones, como España con América latina. Las necesidades de mercado de trabajo interno son muy diferentes en Italia, Portugal, Finlandia o Noruega. La tradición de asilo de Suecia, Holanda, Francia o Alemania los hace diferentes de los demás, y a su vez es muy diversa entre sí. ¿Y qué decir de las diferencias entre los flujos migratorios que reciben Grecia o Bélgica? ¿Cómo comparar la situación de los países de tránsito o de frontera exterior con los de destino final?

Sin embargo, las razones de la insuficiencia de la política europea son, sobre todo, políticas, valga el retruécano. Quiero decir que si la agenda europea más reciente (21) no parece encaminada a avanzar en ese ámbito y, desde luego, no lo considera una prioridad es, sobre todo, como consecuencia de los acontecimientos del 11-S. Hoy, en la UE, el pilar internacional de las políticas de inmigración (la política de convenios con los países de origen y tránsito de los flujos migratorios que tienen por destino la UE) parece orientado al objetivo de asociar a esos países exclusivamente en la función de policía de fronteras, conforme a la prioridad de esta política, que es la lucha contra la inmigración ilegal, contra las mafias. Se ha recuperado la primacía de un modelo policial de gestión de la inmigración centrado casi exclusivamente en la lucha contra la inmigración ilegal y que contamina con su lógica de orden público todos los objetivos de la política de inmigración. Y esta percepción no es fruto de una crítica aislada: así ha sido denunciado, por ejemplo, en la Declaración de Quito, adoptada con ocasión del «Primer Encuentro

---

(20) Sobre ello, J. MARTÍN y PÉREZ DE NANCLARES, *La inmigración y el asilo en la Unión Europea*, Colex, Madrid, 2002, aunque no aborda expresamente el tipo de problemas del que nos ocupamos en estas páginas, sino, más bien, la definición técnica de las políticas de inmigración en términos de Derecho comunitario.

(21) No quiero decir con ello que la UE ignore la importancia de la pobreza, de la desigualdad, de la ausencia de libertad, derechos y democracia como factores que empujan a la inmigración. La UE ha considerado tradicionalmente que la pobreza de los países de origen de los flujos es el más destacado entre los factores *push* de los flujos migratorios e incluso ha sostenido que la ayuda a esos países puede incrementar a corto plazo la presión migratoria, aunque el desarrollo de los mismos, a largo plazo, es visto como un factor de contención. Cfr. Conclusiones del Consejo, de 28 mayo de 1996. Igualmente el trascendental documento de la presidencia austríaca, *Note from Presidency to Committee K4 about Strategy Paper on Immigration and Asylum Policy*. Doc 9809/98 (OR.d), 1 de julio de 1998.

Sudamericano de la Sociedad Civil sobre Migraciones», que reunió a representantes de ONGs y diferentes agentes de la sociedad civil de Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia, Brasil, Paraguay, Chile y Argentina, durante los días 14 y 15 de agosto del 2002.

En efecto, desde el 12 de septiembre, y ante la prioridad absoluta de esa «guerra» contra el terrorismo (22), el síndrome securitario está alcanzando la dimensión de un reflejo condicionado cada vez que se menciona la cuestión de los flujos migratorios que proceden de diferentes países del continente africano y, en particular del Magreb, y crece, hasta alcanzar casi el grado de obsesión, reforzado por el viejo diagnóstico del «conflicto de civilizaciones». Todo ello se concreta en el *fobotipo* del inmigrante de la ribera sur, identificado en términos acrílicos y generalizantes –pero sumamente eficaces ante la opinión pública– como fundamentalista islámico y terrorista. Frente a él, (Sartori *dixit*), no vale el discurso de la ciudadanía, la democracia y los derechos, por su carácter *inasimilable e incompatible* (una argumentación que pasa desde el diferencialismo cultural –que es el mensaje del nuevo racismo– a la justificación de discriminaciones inaceptables en su status jurídico y político).

Las políticas de inmigración han desaparecido como prioridad de la agenda política europea, salvo en su vinculación a las cuestiones de *home policy*, o, para decirlo con más claridad y precisión, en su conexión con la dimensión de seguridad y orden público. Se trata de una clave de interpretación del fenómeno migratorio que la UE parecía haber empezado a superar tras la cumbre de Tampere de 1999, la primera ocasión en la que expresamente se adopta un enfoque global y se menciona el término codesarrollo (23). Esa línea parecía afirmarse tras la importante propuesta del comisario Vitorino en su Comunicación 757 final (22 noviembre 2000), en buena medida asumida en el dictamen 365/2002 del Consejo Económico y Social Europeo, de 21 de marzo de 2002 (Comité Económico y Social Europeo, «Dictamen sobre la inmigración, la integración y el papel de la sociedad civil organizada»), que insistían en un giro en las dos piezas de la política de inmigración: de una parte, en la necesidad de colaboración estrecha y beneficiosa con los países de origen y tránsito, en particular, para contribuir a fortalecer la relación

---

(22) Así, en las conclusiones de la Presidencia del Consejo de Laeken, de 14 y 15 de diciembre de 2001 (Sn 300/1/01 Rev1, p. 42), al establecer la prioridad de mecanismos de cooperación entre los servicios encargados del control de fronteras, se propone que se estudien mecanismos de control común y se insta a los Estados miembros a adoptar iniciativas a este respecto, como la instauración de un sistema común de visados o el establecimiento de oficinas consulares comunes, todo ello desde la convicción de que «una mejor gestión del control de las fronteras exteriores de la Unión contribuirá a la lucha contra el terrorismo, las redes de inmigración clandestina y la trata de seres humanos».

(23) Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Tampere, 14 y 15 de octubre de 1999, Sn/200/1/99, p. 11: «La UE necesita un enfoque global de la inmigración que trate los problemas políticos, de derechos humanos y de desarrollo de los países de origen y de tránsito. Para ello es necesario luchar contra la pobreza, mejorar las condiciones de vida y las posibilidades de trabajo, prevenir los conflictos, consolidar los Estados democráticos, garantizar el respeto de los derechos humanos, en particular los derechos de las minorías, de las mujeres y los niños. Con tal finalidad, se invita a la Unión y a los Estados miembros a que contribuyan, en el marco de sus respectivas competencias en virtud de los Tratados, a imprimir una mayor coherencia a las políticas interiores y exteriores de la Unión. Otro elemento clave para lograr el éxito de esta política será la colaboración con los países interesados, con objeto de fomentar el codesarrollo».

entre democracia, derechos humanos y desarrollo en esos países; de otro lado, en el objetivo de integración basado en la equiparación de derechos y el acceso a un status homologable al de ciudadanía.

Pues bien, desde la aceptación por la UE de la estrategia impuesta por la Administración Bush jr. (24), la inmigración aparece sobre todo en clave de la inmigración ilegal y sus riesgos, hasta el punto de que la dimensión de integración y la cooperación internacional (salvo en las funciones de policía) han pasado al baúl de los recuerdos ante la prioridad de prioridades: la lucha contra el terrorismo. Piezas básicas de esa inflexión son el Libro Verde de la Comisión Europea, «Una política comunitaria de retorno de los residentes ilegales», de 10 de abril de 2002 [COM (2002) 175 final], y, sobre todo, los acuerdos del Consejo Europeo de Sevilla, de 21 y 22 junio de 2002, que se centraron en la lucha contra la inmigración ilegal, la gestión coordinada de fronteras exteriores, la integración de la política de inmigración en la política exterior y una estrategia única de asilo (25). De hecho, la prioridad en materia de política de inmigración, tal y como lo planteó la presidencia española en ese Consejo Europeo, era la lucha contra la inmigración ilegal y la eficacia en el control policial de los flujos, para lo que se insistía en la política común de repatriaciones y en la asociación a la policía de fronteras de los países terceros, aunque al final se sustituyó la increíble propuesta de sanciones a países terceros por un sistema de incentivos económicos y la cláusula de cooperación policial en cualquier futuro convenio. Ya no preocupa como prioridad integrar a los inmigrantes que recibimos y que necesitamos. Con algunas matizaciones, como señalaré, esas propuestas han pasado a convertirse en eje de la política europea. Junto a ello, se han producido en una parte de los países miembros de la UE modificaciones legislativas que desarrollan esta obsesión securitaria en la que han quedado enmarcadas las políticas de inmigración y que en ocasiones amenazan con propiciar la falacia de identidad entre flujos migratorios (sobre todo si se trata de países árabes o islámicos) y riesgo terrorista, lo que justifica la adopción de medidas restrictivas en el reconocimiento y garantía de los derechos de los inmigrantes y la supeditación de toda colaboración con los países de origen de la inmigración a cláusulas de contención eficaz del peligro terrorista que se convierten en asociación de dichos países a las funciones de policía de fronteras, presididas por la misma lógica.

En este sentido, como ha señalado Ramón Chornet (Ramón Chornet 2002), algunas de las actuaciones más recientes de la UE, en el marco de la presidencia danesa del segundo semestre de 2002, son ilustrativas. La misma autora señala tres ejemplos: el primero, el acuerdo del Consejo de Ministros de Exteriores de la UE de 18 de noviembre de 2002, que reitera la voluntad de incluir la inmigración en las relaciones exteriores de la UE y desarrolla la propuesta del Consejo Europeo de Sevilla, al establecer una cláusula de gestión conjunta de los flujos migratorios que enfatiza las medidas para combatir la inmigración ilegal y la obligatoriedad de

---

(24) Sobre ellos, C. RAMÓN CHORNET, 2002b. El punto inicial del cambio de política, como señalé antes, es el Consejo Europeo de Laeken, aunque hay que referirse a todas las iniciativas adoptadas por la UE y el euro parlamento que analiza la misma autora en ese trabajo.

(25) Deben añadirse, la Comunicación relativa a una política comunitaria de retorno de inmigrantes ilegales, COM (2002) 564 final, de 14 de octubre de 2002, y los acuerdos impulsados por la presidencia danesa en el segundo semestre de 2002, a los que me referiré después.

aceptar el retorno y readmisión de inmigrantes clandestinos, incluidos los casos de tránsito. El segundo, el informe de la Comisión Europea, presentado el 3 de diciembre de 2002, que propone destinar entre 2003 y 2006 un total de 934 millones de euros a programas cuyo objetivo es controlar los flujos de inmigración mediante actuaciones en los países de origen de los mismos. Todos esos fondos se vinculan directamente a la ayuda exterior de la UE, al margen del presupuesto ordinario de política de asilo, inmigración y refuerzo de fronteras exteriores (26). No discuto que, como se ha señalado, resulta coherente y aun deseable controlar que la ayuda a países terceros se destina eficazmente a los propósitos pactados. El problema es, en efecto, que aquí el condicionamiento de la ayuda no se refiere a la mejora de la democracia o de las garantías en el control de los flujos, sino al control policial más eficaz por parte de los países de origen (y los de tránsito) en tres ámbitos, el control de las fronteras, el combate a la inmigración clandestina y la repatriación total y eficaz de los expulsados. Se han abandonado las tesis avanzadas por Aznar y Blair (la institucionalización de sanciones a quienes no cumplen con eficacia), pero se postula congelar o revisar incluso las ayudas comprometidas en función de esa eficacia, y el ejemplo más claro es la negociación de la ayuda con Marruecos, que no sólo es país de origen de flujos, sino de tránsito. El tercer botón de muestra que ofrece Ramón Chornet (27) son las iniciativas de «repatriación conjunta» de los irregulares acordadas por los ministros de Interior en el Consejo de 28 de noviembre de 2002, que incluyen repatriaciones conjuntas por dos o más países de la UE o el establecimiento del plan Ulises, un programa de vigilancia de fronteras marítimas de la UE, en el que participan fuerzas navales de España, Francia, Reino Unido e Italia, enviando de nuevo un mensaje de emergencia frente a la invasión o amenaza que representa la inmigración.

### **III. HACIA OTRO MODELO DE INTEGRACIÓN DE LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN EN LA POLÍTICA EXTERIOR DE LA UE. LA IMPORTANCIA DE LA PROPUESTA DE CODESARROLLO**

Si de lo que se trata es de avanzar hacia otro modelo de política de inmigración, parece evidente la necesidad de profundizar en las exigencias que conlleva la opción por los términos alternativos en las disyuntivas planteadas en cada uno de

---

(26) Como destaca Ramón Chornet (Ramón Chornet paper en I Jornadas de Inmigración y desarrollo. Hacia el codesarrollo, Bilbao, 12 de diciembre de 2002), la parte que se destina a control policial es sensiblemente más importante: a la lucha contra la inmigración ilegal se destina un total de 67,7 millones y 322 millones a control de fronteras (por ejemplo, 23 millones de euros para mejorar el SIS y 9,6 millones para el Eurodac). Al control de las fronteras del este (otra cuestión es que esas fronteras variarán tras la ampliación) se destinan 117,2 millones de euros. El Fondo Europeo para refugiados incluye ayudas por un importe de 40 millones de euros para el 2003 y 10 millones para eventuales flujos masivos imprevistos.

(27) Aunque la misma autora subraya que también el año 2002 se han producido otras dos importantes iniciativas: el Plan Global para la lucha contra la inmigración global y la trata de seres humanos en la UE (Doc 6621/1/02) y la Comunicación relativa a una política comunitaria de retorno de inmigrantes ilegales, COM (2002) 564 final de 14 de octubre de 2002.

los dos sectores de esa política, el internacional y el interno. Aquí voy a ocuparme sólo del primero y por tanto de las condiciones que permitan otra forma de integrar la política de inmigración en la política exterior de la UE.

Ante todo, se trata de establecer cuáles son los instrumentos –las reglas, las instituciones– que pueden *garantizar la supeditación de las relaciones internacionales a las exigencias de la democracia y con ello la recuperación del lugar de la política en esas relaciones*. No hablo del objetivo más ambicioso, el de la democracia global, en los términos cosmopolitas propuestos por Archibugi o Held, o de la Constitución mundial sobre la que argumenta Ferrajoli (28). Me refiero a propuestas que permitan someter el modelo de división internacional del trabajo a una lógica distinta de la del fundamentalismo de mercado a la que antes aludí. Me refiero a instrumentos adecuados para mantener las garantías mínimas de control y de *accountability* (29).

En definitiva, la pista que trato de ofrecer nace de la constatación del error en que se incurre como consecuencia de la fijación obsesiva en dominar la inmigración para el propio beneficio, una obsesión que se traduce, a su vez, en la fijación o identificación de toda política migratoria con la tarea de policía de fronteras (la prioridad de toda política de inmigración o, peor, en realidad, su identificación exclusiva con la lucha contra la inmigración clandestina, legitimada como lucha contra la explotación protagonizada por las mafias). De nuevo, política de inmigración como política sectorial e incluso nacional. No es así. Como ha señalado Castles, lo que necesitamos es pensar en instrumentos de una estrategia global en el orden político y en el económico, tanto a medio como a largo plazo (30), estrategias que deben ser adoptadas, claro está, por instituciones con capacidad de actuación en el ámbito transnacional y global, instituciones alternativas, como señala

---

(28) Cfr., por ejemplo, L. FERRAJOLI, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Trotta, Madrid, 1999; HELD, *Democracy and the Global Order*, Oxford, Polity Press, 1995; o, HELD-MCGREW-GOLDBLATT-PERRATON, *Global transformation: Politics, Economics and Culture*, Cambridge, Polity, 1999.

(29) A este propósito, debemos plantearnos no sólo los debates de principio, sino también cuestiones muy concretas, como, por ejemplo, los criterios normativos que aseguren la solidaridad internacional no como un fruto de la virtud, de la espontaneidad, sino como un deber positivo, al menos mínimo. Es lo que se frustró en el denominado «consenso de Monterrey», es decir, las conclusiones adoptadas en la Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo de Monterrey (15 a 22 de junio de 2002), a propósito del condicionamiento de la ayuda al desarrollo a objetivos que no son los de la consolidación de las libertades y de la democracia, sino de los intereses geoestratégicos –económicos, políticos– de los donantes y de las empresas nacionales y transnacionales a las que se supedita la ayuda. No digamos nada del codesarrollo. Otro ejemplo concreto: el condicionamiento de la ayuda a la adopción de la función de policía de inmigración por parte de los países de origen y tránsito de esos flujos, un condicionamiento que incluso se ha pretendido (era la posición de España y del Reino Unido en el Consejo Europeo de Sevilla, de junio de 2002) que se tradujera en medidas de sanción, en políticas coactivas para quienes no cumplieran eficazmente tales objetivos.

(30) Castles propone medidas a corto y medio plazo. Entre las primeras, eliminar las relaciones económicas que exacerban los conflictos locales (comercio de armas, diamantes, petróleo). Entre las segundas, cambiar las reglas de juego acerca del régimen de inversiones, los acuerdos de comercio y propiedad intelectual que mantienen a los países del Sur en situaciones de dualización, subdesarrollo, pobreza. Junto a ellas, promocionar la cultura de los derechos, los instrumentos de división y control del poder de publicidad y rendición de cuentas en el Sur. Cfr. CASTLES, S., & DAVIDSON, A., *Citizenship and Immigration*, MacMillan, London, 2000, y su ya citado CASTLES, «Globalization and Immigration», *Paper* en el *International Symposium on Immigration Policies in Europe and the Mediterranean*, Barcelona, 2002.

Ramonet y confirma Stiglitz, a las dos instituciones de Washington que monopolizan esa tarea pero sin ponerla al servicio de la solidaridad internacional (FMI y Banco Mundial).

Hay que cambiar la prioridad de estrategias que se encaminan a hacer desaparecer los flujos o a tratar de reducirlos –mediante embudos, es decir, mediante el estrechamiento de las vías de entrada–, hasta hacerlos coincidir exactamente con los cupos que *necesitamos* por razones más o menos coyunturales de mercado de trabajo o por exigencias demográficas. Ese modelo, que es el de la política de inmigración entendida como estadística (aunque se trate de una estadística inmersa en el reino de lo impreciso, como ha subrayado Antonio Izquierdo) y que se concreta en el axioma de los contingentes o cupos, axioma que constituye el *desideratum*, más que el *alma*, de nuestras políticas de inmigración, ha mostrado su incapacidad e ilegitimidad. Se trata, más bien, de encontrar estrategias que permitan gestionar los flujos conforme a criterios de legitimidad y eficacia, lo que supone, en primer lugar, que esos criterios sean acordes con los principios básicos de derechos humanos.

Por eso, en segundo lugar (aunque en el orden lógico se trata de la prioridad absoluta), la necesidad de *revisar el significado de un concepto básico, el derecho a la libre circulación*, que supera y engloba la disociación entre otros dos derechos tal y como nos la ofrecen hoy los instrumentos jurídicos internacionales, el derecho a emigrar y el derecho a inmigrar. Muy concretamente, debemos preguntarnos si lo que hoy reconocemos y garantizamos como tal derecho permite lo que sería coherente con la concepción liberal de los derechos (en pura ortodoxia de la filosofía política liberal, la que nos propone Mill en *On Liberty*), esto es, que el proyecto de emigrar no sea lo que es hoy, ni un privilegio ni una necesidad, un imperativo forzoso. Que no sea una opción libre reservada a unos pocos, los ricos y famosos, es decir, un privilegio. Que no sea tampoco un destino fatal, una empresa peligrosa y degradante que aparece como la única opción para los más, si quieren escapar de la miseria, de la ausencia de libertad, de oportunidades de vida. Que sea una decisión libre, autónoma.

Pues bien, si queremos tomar en serio ese derecho, si queremos seguir manteniendo que se trata de un derecho humano fundamental universal, hay que plantearse su relación no ya con el derecho de salir libremente (el de emigración, el único contemplado en realidad en la Declaración del 48 donde es sobre todo un arma de crítica frente al bloque del Este en el contexto de la guerra fría), sino con el derecho de inmigración como derecho de acceso y no sólo con el derecho de entrada en otro país, sino con el derecho de optar por la pertenencia a otra comunidad, a otra sociedad política. Eso es algo que los liberales esgrimen una y otra vez contra los excesos holistas del comunitarismo. De eso se trata, pues, de tomar en serio la autonomía individual, el principio de *free choice*, su carácter de triunfo frente a la mayoría. ¿No hay una contradicción profunda en la limitación impuesta al derecho de libre circulación en la Declaración del 48? ¿Acaso el derecho de libre circulación sin el correspondiente de libre acceso no se convierte para la mayoría en un mero derecho o expectativa de «situarse en órbita», para ser captado cuando así convenga por el mercado global, por sus agentes, los verdaderos titulares de la libertad de circulación, sus dueños?

Ya sé que inmediatamente se me responderá con la objeción de que esta propuesta desemboca inevitablemente en la «irresponsable» propuesta de abrir las

fronteras. Pero no consiste en eso mi argumento. A mi juicio, para garantizar ese derecho no se trata tanto de abolir las fronteras, sino de cambiar la división internacional del trabajo, cambiar la función social atribuida a los países de origen de los flujos y a los propios inmigrantes, a los que sólo admitimos que ejerzan el derecho de libre circulación *qua* trabajadores, si no como herramientas de trabajo (sí, nuevos esclavos).

Sobre todo, ello exige imponer otras reglas que cambien el monopolio de la lógica del beneficio en las relaciones Norte-Sur, actuar sobre las causas del subdesarrollo humano en los países que lo padecen y es ahí cuando resulta necesario tener en cuenta la referencia a la política de codesarrollo, porque son esos objetivos los que contemplan la propuesta formulada por Tapinos y renovada por S. Naïr y consistente en asociar migraciones y codesarrollo sobre la base de la libertad de circulación (siempre que no se convierta en realidad en imposición del modelo de inmigración de *allée et retour*). Me parece poco discutible que cambiar las reglas de las relaciones no igualitarias entre el Norte y el Sur supone, ante todo, impulsar la participación de los países del Norte en el salto hacia el objetivo de desarrollo humano y que a esos efectos, que son ante todo políticos, es cuando puede servir la estrategia de codesarrollo como condición de beneficio mutuo de todos los agentes implicados en los flujos migratorios.

El debate sobre el codesarrollo es muy rico y nadie que haga propuestas en serio presentará el codesarrollo como una fórmula mágica, de fácil aplicación y exenta de riesgos (31). Únicamente quisiera apuntar la necesidad de evitar lo que entiendo como dos errores o quizá dos sofismas frecuentes: primero, un planteamiento que asocie o condicione la estrategia de codesarrollo a los intereses geoes-tratégicos de los países de destino de la inmigración, empezando por la tarea de policía de fronteras y siguiendo por la penetración de objetivos empresariales de los países en cuestión. Segundo, la identificación de la estrategia de desarrollo con la imposición de unos flujos migratorios que vetan el proyecto de asentamiento, siquiera estable. Si el precio de lo que denominan codesarrollo es que los inmigrantes sepan que no pueden pretender en ningún caso el objetivo de quedarse en el país de destino (salvo como *guest workers* y ello durante el período y en las condiciones que marque el mercado) esa estrategia fracasará. Y fracasará, sobre todo, porque, de nuevo, se yerra la perspectiva: pensar en esa estrategia de codesarrollo como el freno frente a la inmigración es un error (32).

---

(31) Así, por ejemplo, Ramón Chornet (1999, 2001, 2002) se ha hecho eco de las críticas formuladas desde diversos sectores, que ponen de manifiesto incluso la contradicción en la idea de partida: a mayor desarrollo, mayor capacidad de circulación, mayor integración en el mercado global, *ergo* el codesarrollo no cierra las puertas, como algunos ingenua –o cínicamente– pueden pretender. Así lo subrayan por ejemplo Whitol der Wenden o Grassa. Y ello sin tener en cuenta otros elementos de crítica como los formulados por M. Cisse, la líder de los *sans-papiers*. Ramón Chornet comparte con esas posiciones críticas la necesidad de reformular la propia noción de codesarrollo.

(32) En el mismo trabajo citado en nota 26 (Ramón Chornet, 2002), la profesora Ramón Chornet alude a las propuestas del vicepresidente del BEI (Banco Europeo de Inversiones), el francés Francis Meyer, en vísperas del lanzamiento del FEMIA (Fondo Euromediterráneo de Inversión y Asociación), dotado con 255 millones de euros para el período 2003-2007, en ejecución de los acuerdos del Consejo Europeo de Barcelona, de marzo de 2002, y que justificaba el proyecto sosteniendo que «la inmigración se frena ayudando a los países pobres a crear riqueza con puestos de trabajo».

Si la tesis de la vinculación entre políticas de inmigración y codesarrollo tiene sentido es para tratar de gestionar de modo eficaz y, sobre todo, legítimo, los flujos migratorios y eso exige escuchar a los protagonistas (los inmigrantes), reconocer ese protagonismo y atender a lo que necesitan los países de origen, no a nuestro beneficio. O sea, la estrategia de codesarrollo no puede entenderse –como sucede con frecuencia– como un nuevo tapón o barrera, un freno, el más eficaz, porque combina la zanahoria con el palo. Eso sería un error. Es cierto que la solución a los problemas que crean –a todos los implicados– los flujos migratorios pasa por crear riqueza, trabajo, desarrollar el sector privado además del público, pero pensar en el codesarrollo únicamente como el freno frente a la inmigración es un error. Si esa estrategia supone ignorar las dos propuestas que he avanzado, los principios de legitimidad en las relaciones internacionales, respeto de los derechos humanos y, en primer lugar, del derecho de libre circulación, y si no tiene en cuenta las necesidades de los países de origen de los flujos, sus condiciones, sus propios proyectos, ésta es una apuesta equivocada.

Una estrategia de inmigración y codesarrollo exige instrumentos complementarios, en el corto, medio y largo plazo, algunos de los cuales he evocado anteriormente siguiendo la sugerencia de Castles. Pero si hablamos de inmigración en la UE, en España y en el País Vasco, quizá podríamos añadir algunas sugerencias complementarias que tienen en cuenta la prioridad euromediterránea. En primer lugar, la constitución de un Observatorio Permanente de Inmigración e Integración de los flujos migratorios en el espacio euromediterráneo, como pieza clave para establecer un sistema integrado de observación, análisis de la realidad de los flujos migratorios y evaluación de las políticas, conforme a la recomendación de la Conferencia de Barcelona, y con estatuto similar al Observatorio Europeo contra el racismo y la xenofobia ubicado en Viena. Ese Observatorio debe coordinarse con la actuación del REM, Red cuyo desarrollo debe ser impulsado política y financieramente por las instituciones de la UE, conforme a lo exigido en los Foros civiles euromediterráneos de Marsella 2000 y Bruselas 2001.

Además, la recuperación como objetivo del modelo de partenariado, que debe ser redefinido en profundidad, lo que exige ir más allá del proyecto de zona de libre cambio o libre mercado con los países de la ribera sur del Mediterráneo, pues la *prioridad debiera ser el objetivo de una comunidad de intereses y la asociación de todos los países ribereños del Mediterráneo desde un principio básico de igualdad de trato sin el que no existe la condición de socio.*

En tercer lugar, la previsión de instrumentos financieros que permitan alcanzar ese objetivo, y uno de ellos, como se ha insistido, es el *Banco euromediterráneo de inversiones*, más allá de una simple línea de crédito específica.

#### IV. APÉNDICE

No quiero terminar sin volver al plano de reflexión que propuse al comienzo de mi intervención. Sé que posiblemente resulta abstracto, pero, a mi juicio, es imprescindible. Porque, a la luz de todo lo anterior, creo que es posible formular algunas propuestas o quizá, mejor, reformularlas, pues no se trata de iniciativas



novedosas, aunque creo que pueden resultar de interés tanto desde el punto de vista de la gestión de la inmigración, como del objetivo de pensar *otra* política.

Lo que propongo se resume en dos viejos mandamientos, si se me permite la terminología: *ser realista y utilizar el sentido común*.

Las llamadas al realismo y al sentido común en este ámbito, el de la respuesta a los flujos migratorios, suelen ser acogidas con alivio –sobre todo después de discursos que apelan a principios filosóficos– e interpretadas como una reivindicación de responsabilidad frente a tanta propuesta irresponsable, utópica en el peor de los sentidos. Por mi parte, he tratado de dejar claro que no se es realista si no se hace el esfuerzo de entender la realidad de los flujos migratorios, en lugar de continuar construyendo artificialmente e imponiendo mediante las leyes una imagen de los mismos que resulte adecuada a nuestros propios propósitos. Sin duda, podemos tener cierto éxito en domeñar los flujos a nuestra imagen durante algún tiempo, pero no será un éxito estable, duradero.

Por lo que se refiere a la reivindicación del sentido común, no lo entiendo al modo habitual como una llamada al pragmatismo, a la lógica del beneficio que es la del mercado y no a la lógica de lo posible que es la de lo político. No comparto ese sentido común, tampoco a propósito de la inmigración. No es ésa la exigencia del sentido común. Porque lo que impone ese raro don es precisamente lo contrario de tales recetas.

El sentido común, cuando hablamos de política y flujos migratorios exige empezar por el principio: la aceptación de que la libertad de circulación es un derecho, que todos, desde que salimos de África, desde que empezamos a caminar (y el rastro de Laetoli es el primer signo de humanidad que conservamos) emigramos en busca de mejorar nuestra vida, en busca, como decía Montesquieu, de la senda que nos conduzca a la libertad y riqueza.

Lo que nos dice el sentido común es que, si creemos en la igualdad básica de los seres humanos, no tenemos autoridad para negar a nadie ese derecho básico de autonomía, el derecho a autodeterminar la propia vida, a ejercer la libertad de decidir. Y, por eso, las políticas migratorias que conocemos arrancan de una contradicción constitutiva con los principios liberales que dicen tratar de defender o, lo que es más grave, esas políticas demuestran que sólo creen y defienden tales principios –la autonomía– para unos pocos seres humanos.

Pues bien, el sentido común exige pensar en otros principios, otros criterios diferentes de los que rigen ahora nuestra mirada sobre los flujos migratorios, nuestra política al respecto. Exige una política de inmigración entendida como política global e integrada en una concepción de la política que supone otro modelo de sociedad civil, en el marco de una democracia plural e inclusiva (33). Principios como los siguientes:

a) La garantía del derecho humano universal a emigrar, entendido, en primer lugar, como derecho a la libre circulación, y que, para ser real, debe formularse

---

(33) Tal y como lo ha propuesto el Documento Preparatorio de la Mesa de Emigración de los Foros Sociales Italianos Luciano Muhlbauer para el Foro Social Europeo de Florencia (6-8 de noviembre de 2002) en coincidencia a mi juicio con algunas de las conclusiones de la Declaración de Quito de agosto de 2002 (adoptada en el marco del «Primer Encuentro Sudamericano de la Sociedad Civil sobre Migraciones»).

además como derecho a inmigrar, es decir, a entrar y a asentarse. Por supuesto que ni uno ni otro son derechos absolutos, pero ningún derecho lo es.

b) El reconocimiento de que el objetivo de desarrollo humano es una obligación que no sólo incumbe a cada Estado o, en general, a las Naciones Unidas, sino que constituye un deber positivo internacional y, como tal, un principio con el que deben colaborar todos los Estados y que, por tanto, debe presidir las relaciones internacionales, bilaterales y multilaterales.

c) La garantía de igualdad formal en los derechos fundamentales entre ciudadanos y residentes estables en los países de destino de la inmigración. Esa igualdad formal es formulada como condición necesaria aunque insuficiente de la integración política, que, a su vez, va más allá de la habitual reivindicación de integración social.

d) El principio de integración política formulado como integración cívica, tal y como ha sido propuesto, a propósito de los inmigrantes, por la Comisión Europea (34) y por el Comité Económico y Social Europeo en su Dictamen 365/2002 (35).

e) El principio de ciudadanía múltiple o multilateral como concreción de la democracia inclusiva y plural, en línea con las tesis defendida por Bauböck o Rubio (y acogidas por Castles) a propósito de la ciudadanía transnacional (36) y con la idea de ciudadanía o integración cívica antes enunciada. Se trata de una ciudadanía entendida no sólo en su dimensión técnico-formal, sino social, capaz de garantizar a todos los que *residen establemente* en un determinado territorio plenos derechos civiles, sociales y políticos. La clave radica en evitar el anclaje de la ciudadanía en la nacionalidad (tanto por nacimiento como por naturalización), una identidad que pone de relieve la incapacidad de la propuesta liberal para superar las raíces etnoculturales del pretendido modelo republicano de ciudadanía. La ciudadanía debe regresar a su raíz y asentarse en la condición de residencia. Por eso la importancia de la vecindad, de la ciudadanía local.

---

(34) Por ejemplo, COM (2000) 757 final, de 12 de noviembre de 2000 («Comunicación a la Comisión sobre política europea de inmigración», del Comisario de Justicia e Interior, A. Vitorino).

(35) Dictamen CES 365/2002, de 21 de marzo de 2002 (Comité Económico y Social Europeo, «Dictamen sobre la inmigración, la integración y el papel de la sociedad civil organizada», en relación con el establecimiento del *Programa Marco Comunitario para promover la integración social de los inmigrantes*).

(36) Cfr. BAUBÖCK, R., «How Migrations transforms Citizenship: international, multinational and transnational perspectives», *Paper* en el *International Symposium on Immigration Policies in Europe and the Mediterranean*, Barcelona, 2002. Sobre ciudadanía multilateral y el acceso automático a la ciudadanía a partir de una residencia estable, sin exigencias de «integración» que considera etnoculturales, cfr. RUBIO, R., *Immigration as a Democratic Challenge. Citizenship and Inclusion in Germany and the United States*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000. Me parece más útil y viable en términos jurídicos y políticos su propuesta que la idea de ciudadanía posnacional basada en la universalidad de los derechos, tal y como la formula Soysal (SOYSAL, Y., «Changing Citizenship in Europe: remarks on postnational Membership and the National State», en Cesarini/Fullbrook, *Citizenship, Nationality and Migration in Europe*, London, Routledge, 1996).

## V. NOTA BIBLIOGRÁFICA

- AÑÓN (2000): «El test de la inclusión. Los derechos sociales», en VV. AA. (A. Antón ed.), *Trabajo, derechos sociales y globalización*, Icaria, Barcelona, 2000.
- BALIBAR (1994): «Qué significa la ciudadanía europea», *Revista Internacional de Filosofía Política*, 4/1994.
- BAUBÖCK, R. (2001): «Recombinant Citizenship», en VV. AA., *Inclusions and Exclusions in European Societies*, Routledge, London.
- BAUBÖCK, R. (2002): «How Migrations Transforms Citizenship: International, Multinational and Transnational perspectives», *Paper en el International Symposium on Immigration Policies in Europe and the Mediterranean*, Barcelona, 2002.
- BECK, U. (2002a): *La sociedad del riesgo global, Siglo XXI*, Madrid, 2002.
- BECK, U. (2002b): *Libertad o capitalismo: conversaciones con Johannes Willms*, Paidós, Barcelona, 2002.
- BENHABIB (ed.) (1996): *Democracy and Difference. Contesting the Boundaries of the Political*, Princeton, P.U.P.
- BENHABIB/CORNELL (eds.) (2002): *Teoría Feminista y Teoría Crítica*, Cátedra, Valencia.
- CARENS, J. (2000): *Culture, Citizenship and Community*, Oxford University Press, N. York.
- CASTLES, S. (2002):, «Globalization and Immigration», *Paper en el International Symposium on Immigration Policies in Europe and the Mediterranean*, Barcelona, 2002.
- CASTLES, S. & DAVIDSON, A. (2000):, *Citizenship and Immigration*, MacMillan, London.
- COLECTIVO IOE (1998): *Inmigrantes, Trabajadores, Ciudadanos*, Patronat Sud-Nord. Universitat de Valencia, Valencia, 1998.
- ESPLUGUES/DE LORENZO, *El nuevo régimen jurídico de la inmigración en España*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2001.
- FERRAJOLI, L. (2001): *El fundamento de los derechos fundamentales*, Trotta, Madrid.
- FERRAJOLI, L. (1999): *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Trotta, Madrid, 1999.
- HALPER, J. (2002): «Accommodation, Cultural Space, Contact Zones and the Management of Diversity in Situations of Conflict: An Anthropological Perspective», *Paper en el International Symposium on Immigration Policies in Europe and the Mediterranean*, Barcelona, 2002.
- HELD, D. (1995): *Democracy and the Global Order*, Polity Press, Oxford, 1995.
- HELD-MCGREW-GOLDBLATT-PERRATON (1999): *Global Transformation: Politics, Economics and Culture*, Cambridge, Polity, 1999.
- KYMLICKA (1995): *Multicultural Citizenship*, Oxford: O.U.P. (hay trad. cast. *La ciudadanía multicultural*, Paidós, 1998).
- MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. (2002): *La inmigración y el asilo en la Unión Europea*, Colex, Madrid, 2002.

- MARTINIELLO, M. (2001): *La nouvelle Europe migratoire. Pour une politique proactive de l'immigration*, Labor, Bruxelles.
- NAÏR, S. (1999): *Le lien social et la globalisation*, Cuadernos de la Cátedra Cañada Blanch, Valencia, 1999.
- NAÏR, DE LUCAS (1998): *Le déplacement du monde. Migration et politiques identitaires*, Kimé, Paris, 1998 (hay traducción española, Madrid, Imsero, 1999).
- PHILLIPS (1995): *The Politics of Presence*, Oxford University Press, Oxford, 1995.
- RAMÓN CHORNET (1999): «Nuevas orientaciones de la política de ayuda y cooperación al desarrollo de la Unión Europea: la propuesta del codesarrollo», *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria/Gasteiz 1998*, Tecnos, Madrid, 1999.
- RAMÓN CHORNET (2002a): «El codesarrollo en la Unión Europea», paper en *I Jornadas de inmigración y desarrollo. Hacia el codesarrollo*, Bilbao, 12 de diciembre de 2002.
- RAMÓN CHORNET, (2002b): «Desafíos de la lucha contra el terrorismo: la estrategia de la Unión Europea tras el 11 de septiembre de 2001», *BEUR*, n.º 10, julio 2001.
- RAMONET, I. (1996): *Un mundo sin rumbo*, Debate, Madrid, 1996.
- RAMONET, I. (2002): *Guerras del siglo XXI. Nuevos miedos, nuevas amenazas*, Mondadori (col. Arena Abierta), Barcelona, 2002 (190 pp.).
- REQUEJO, F. (ed.) (1999): *Democracy and National Pluralism*, Routledge, London.
- REMIRO BROTONS, A. (1996): *Civilizados, bárbaros y salvajes en el nuevo orden internacional*, McGraw-Hill, Madrid.
- RUBIO, R.: *Inmigration as a Democratic Challenge. Citizenship and Inclusion in Germany and the United States*, Cambridge University Press, Cambridge, 2000.
- SASSEN, S. (2001): *¿Perdiendo el control? La soberanía en la era de la globalización*, Barcelona, Bellaterra, 2001 (estudio introductorio de A. Izquierdo).
- SOYSAL, Y. (1996): «Changing Citizenship in Europe: Remarks on Postnational Membership and the National State», en Cesarini/Fullbrok, *Citizenship, Nationality and Migration in Europe*, Routledge, London, 1996.
- STIGLITZ, J. (2002): *El malestar en la globalización*, Taurus, Madrid, 2002.
- TAYLOR (1999): *Acercar las soledades. Escritos sobre el federalismo y el nacionalismo en Canadá*. (versión de I. Álvarez Dorronsoro. Estudio introductorio de J. de Lucas), Gakoa Liburuak, Donosti.
- VV. AA (Jarauta, F., ed.) (2002a): *Desafíos de la mundialización*, Cuadernos de trabajo de la Fundación M. Botín, *Observatorio de análisis de tendencias*, Madrid, 2002.
- VV. AA. (C. Clavijo y M. Aguirre eds.) (2002b): *Políticas sociales y Estado del bienestar en España: las migraciones. Informe 2002*, Madrid, FUHEM, 2002.
- VV. AA. (Zapata, ed.) (2001a): «Ciudadanía e interculturalidad», *Anthropos*, 191/2001.
- VV. AA. (Moya Escudero, ed.) (2001b): *Comentario sistemático a la Ley de Extranjería, LO 4/2000 y LO 8/2000*, Comares, Granada, 2001.
- VV. AA. (Preuss/Requejo, eds.) (1998): *European Citizenship, Multiculturalism and the State*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.
- VV. AA. (Roche/Van Berkel, eds.) (1995): *European Citizenship and Social Exclusion*, Aldershot, Ashgate.

- VV. AA. (Bauböck, R., ed) (1994): *From Aliens to Citizens. Redefining the Status of Immigrants in Europe*, Avebury, Aldershot, 1994.
- WALZER (1997): *Las esferas de la justicia*, FCE, México.
- WHITOL DER WENDEN (2000): *Abrir las fronteras?*, Barcelona, Bellaterra.
- WHITOL DER WENDEN (1999): *La ciudadanía europea*, Barcelona, Bellaterra.
- WHITOL DER WENDEN, C.-HAERGRAVES, A. (1993): «The Political Participation of Ethnic Minorities in Europe. A Framework for Analysis», *New Community*, 1, n.º 20, 1993.
- YOUNG (1990): *Justice and the Politics of Difference*, P.U.P Princeton, (Hay trad. castellana, *Justicia y Políticas de la diferencia*, Cátedra, Madrid, 2000).
- ZAPATA, R. (2002 a): «¿De qué modo las instituciones públicas deberían acomodar a los inmigrantes? Un marco analítico para el análisis», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n.º 20.
- ZAPATA, R. (2002b): *L'hora dels immigrants. Esferes de justícia i polítiques d'acomodació*, Temes Contemporanis/Proa, Barcelona.
- ZOLBERG, A.: «Matters of State: Theorizing Immigration Policy», en Hirschman-Kaslitz-De Wind (eds.), *The Handbook of International Immigration. The American experience*, Russell-Sage, London, 1999.

#### OBRAS DEL AUTOR INCLUIDAS EN ESTE TRABAJO

- DE LUCAS (2003): «Políticas de inmigración: modelo Blade Runner», *Le Monde Diplomatique*, 88/febrero 2003.
- (2002a): *Blade Runner: el Derecho, guardián de la diferencia*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002.
- (2002b): «Une réponse juridique virtuelle: le cadre legal de l'inmigration à l'Espagne», *Migrance*, 21/2002 (monogr. Espagne, pays de migrations).
- (2002c): «Problemas teóricos y sociológicos de la inmigración en España», *Sociologia del Diritto*, XXIX/2002/2.
- (2002d): «30 propuestas para una política de inmigración», *Claves de Razón Práctica*, 121/2002.
- (2002e): «La herida original de las políticas de inmigración», *Isegoría*, 26/2002.
- (2002f): «Sobre las políticas de inmigración en la UE un año después del 11 de septiembre de 2001», *Tiempo de Paz*, 66, 2002.
- (2002g): «Repensar la extranjería, repensar la ciudadanía», *Les noves ciutadanes. Educació i Immigració*, Ajuntament de Barcelona, Barcelona, 2002.
- (2002h): «El Libro Blanco sobre la inmigración en la Comunidad de Madrid», *Página Abierta*, septiembre 2002, nº 129.
- (2002i): «I diritti colettivi», *Analisi e Diritto*.
- (2002j): «Seis falacias sobre el multiculturalismo», *Temas para el Debate*, 89/2002.
- (2002k): «Lliçons de l'inmigració. A propòsit del debat a Espanya», en VV. AA. (Beltrán, Campillo, Navarro, eds.), *Interculturalitat, educació i llengües*, CCOO, Barcelona, 2002.
- (2002l): «La dimensión política de la inmigración. Una reflexión pendiente», en VV. AA. (Centro Pignatelli, ed.), *La inmigración, una realidad en España*, Centro Pignatelli/Gob. Aragón, Zaragoza, 2002.

- (2002m): «Los derechos sociales de los inmigrantes», en VV. AA., *Informe SOS racismo*, 2002.
- (2002n): «Inmigración e integración», en VV. AA. (I. Moreno, ed.), *Convivir en paz. Vivir sin racismo*, APDH, Sevilla, 2002.
- (2002ñ): «Cultura, inmigración, Estado», en VV. AA. (C. Clavijo y M. Aguirre, eds.), *Políticas sociales y Estado del bienestar en España: las migraciones. Informe 2002*, FUHEM, Madrid, 2002.
- (2002o): «Condiciones para una política de inmigración», en VV. AA., (de Lucas, J.; Torres, F., eds.), *Inmigrantes, ¿cómo los tenemos?*, Talassa, Barcelona, 2002.
- DE LUCAS, PEÑA, SOLANES (2002p): *Trabajadores inmigrantes*, Germanías, Valencia.
- DE LUCAS, COSCUBIELA (2002q): *Drets de ciutadania i cohesió social a la nova Europa: immigrants o ciutadans?* (De Lucas, J./Coscubiela, J.), CONC, Barcelona, 2002.
- DE LUCAS, J.; TORRES, F. (2002r): «Introducción: el debate sobre la inmigración en España», en VV. AA. (de Lucas, J.; Torres, F., eds.), *Inmigrantes, ¿cómo los tenemos?*, Barcelona, Talassa, 2002.
- DE LUCAS (2001a): Sobre las condiciones de la ciudadanía inclusiva (el test del contrato de extranjería)», *Hermes*, 1/2001.
- (2001b): «Ciudadanía y Unión Europea intercultural», *Anthropos*, 191/2001.
- (2001c): «La ciudadanía europea inclusiva: su extensión a los inmigrantes», en *Ciudadanía europea e inmigración*, Anuario CIDOB, 2001.
- (2001d): «Las propuestas sobre política de inmigración en Europa y la nueva ley de extranjería 4/2000 en España», en VV.AA. (Colomer ed.) *Emigrantes y estabilidad en el Mediterráneo*, Valencia, Nomos/P y Coma, 2001.
- (2000a): ¿Hay que cambiar la ley de extranjería?, *Le Monde Diplomatique*.
- (2000b): «El marco jurídico de la inmigración. Algunas proposiciones acerca de la necesidad de reformar la ley orgánica 4/2000», *Jueces para la democracia*, 38/2000.
- (1999): «¿Qué políticas de inmigración? (Reflexiones al hilo de la reforma de la ley de extranjería en España)», *Tiempo de Paz*, 55/1999.
- VV. AA. (De Lucas, J., ed.) (2002a): *El vínculo social, entre ciudadanía y cosmopolitismo*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- VV. AA. (De Lucas, J., ed.) (2002b): *La sociedad multicultural*, Cendoj, San Sebastián, 2002.
- VV. AA. (De Lucas, J.; Torres, F., eds.) (2002c): *Inmigrantes, ¿cómo los tenemos?*, Talassa, Barcelona, 2002.