

Inmigración y justicia: ¿A quién dejamos pasar? ¹

JOSEPH H. CARENS
Universidad de Toronto

RESUMEN. Este artículo quiere ofrecer una visión general de lo que la justicia demanda respecto a la admisión de inmigrantes en Europa y en América del Norte si se aceptan dos presupuestos generales: un derecho general de los Estados a controlar la inmigración y el compromiso con los principios liberales democráticos. El artículo argumenta que los Estados están moralmente constreñidos en cuanto a los tipos de criterios que pueden utilizar para excluir y seleccionar inmigrantes. En particular, normalmente no pueden utilizar criterios raciales o étnicos en la selección. Más aún, los Estados tienen la obligación de admitir como inmigrantes a los parientes cercanos (esposa e hijos menores de edad), o a los ya ciudadanos, a los residentes permanentes y tienen la obligación de aceptar a los refugiados que solicitan asilo.

ABSTRACT. This paper provides an overview of what justice requires with respect to the admission of immigrants in Europe and North America given two general assumptions: a general right of states to control immigration and a commitment to liberal democratic principles. The paper argues that states are morally constrained in the sorts of criteria they can use to exclude and select immigrants. In particular, they normally cannot use racial or ethnic criteria in selection. Furthermore, states have an obligation to admit as immigrants the immediate relatives (spouse and minor children) or current and permanent residents and an obligation to accept refugees who apply for asylum.

En este artículo quiero ofrecer una visión general de lo que demanda la justicia con respecto a la admisión de inmigrantes en los Estados liberales democráticos de Europa y América del Norte. El propósito del artículo es explorar cómo están constreñidas moralmente las políticas referentes a la admisión de inmigrantes de los Estados liberales democráticos, aunque se presuma un derecho general de los mismos a controlar la inmigración. Habrá quien ponga en duda este presupuesto de que los Estados están generalmente autorizados a controlar la inmigración y yo lo he hecho en otra parte (Carens, 1987; Carens, 1992a). Sea como fuere, este presupuesto refleja tanto la práctica del sistema internacional como una percepción moral generalizada entre la gente de los Estados occidentales. Por tanto, propongo que nos limitemos a ver lo que puede decirse

¹ Traducción de Ángel Rivero.

sobre lo moral de la admisión dentro de los límites enmarcados por tal presupuesto.

El artículo se divide en tres secciones principales. En la primera, tomo en consideración las formas en las que los criterios que utilizan los Estados para seleccionar o excluir inmigrantes pueden ser moralmente problemáticos. A continuación exploro la obligación de los Estados de permitir la reunificación familiar. Por último, vuelvo a la cuestión de la obligación de admitir refugiados. Aunque se trata de un análisis normativo, me ocuparé todo el tiempo de lo que hacen los Estados, porque podemos aprender mucho al reflexionar sobre la evolución de las políticas y las prácticas y porque es muy importante que percibamos la distancia que hay entre la realidad y cómo debieran ser las cosas.

Toda discusión sobre cuestiones morales tiene lugar en el contexto de presupuestos por la sencilla razón de que no se puede discutir todo de golpe. Para decir algo, uno ha de presuponer otras cosas. Si uno tiene la esperanza de decir algo sobre un tema como la inmigración y la justicia, por ejemplo, no puede empezar por las cuestiones fundamentales de la metafísica y la epistemología, y ello a pesar de que las respuestas a dichas cuestiones pueden tener implicaciones para el tema. En este artículo, presumo un compromiso con los principios liberales democráticos en tanto estructura normativa de mi investigación. Ofreceré una interpretación particular y discutible de lo que implica tal compromiso, pero no intentaré defender las normas liberales democráticas contra las muchas objeciones filosóficas que han recibido en el pasado y en el presente. También asumo como un presupuesto del trasfondo de lo que digo que estamos reflexionando sobre la justicia y la inmigración en el contexto del orden mundial presente, esto es, un mundo dividido en Estados formalmente soberanos y con grandes desigualdades de riquezas y de oportunidades entre ellos. En un contexto distinto, querría uno someter todos estos hechos acerca del mundo a un examen crítico y normativo, y así las cuestiones acerca de la justicia y la inmigración se verían muy distintas en tal contexto. Por último, como observé antes, acepto como presupuesto la visión convencional de que los Estados son en general libres a la hora de controlar la admisión de los inmigrantes a su gusto.

Como último comentario introductorio, me gustaría anticipar una posible objeción a todo intento de evaluar políticas de inmigración desde una perspectiva normativa sobre la base de que interfieren la autonomía de una comunidad política. Podría argumentarse, por ejemplo, que el control sobre la inmigración es crucial para la soberanía y que a los Estados habría de permitírseles discreción absoluta en esta materia. Que desafiar las políticas estatales en este ámbito es poner en cuestión totalmente el sistema de soberanía de los Estados. De forma parecida, alguien podría insistir en que las comunidades políticas han de poder decidir quién es admitido y quién es excluido, porque la determinación de la pertenencia política constituye el núcleo de la auto-

determinación democrática. Estas objeciones confunden procedimiento y sustancia. Existe una diferencia entre la pregunta de quién debe tener el poder de tomar una decisión y la pregunta acerca de si la decisión es correcta. Pudiera ser cierto que ningún organismo internacional ha de pretender inmiscuirse en las políticas de inmigración de un Estado. Pero de esto no se sigue que las políticas mismas hayan de estar libres de críticas, incluso de críticas externas, especialmente cuando los críticos apelan, como hago yo aquí, a los principios morales que los Estados mismos asumen².

ADMISIONES DISCRECIONALES

Algunos inmigrantes potenciales pudieran tener argumentos morales a favor de su admisión (familiares cercanos de personas ya miembros y refugiados en busca de asilo). Más tarde me ocuparé de ellos. Aquí quiero concentrarme en los inmigrantes potenciales que carecen de tales argumentos para examinar las constricciones morales en torno a lo que podríamos denominar admisiones discrecionales. ¿Cómo se comportan los Estados liberales democráticos en relación con este segmento de inmigrantes potenciales y cómo deberían comportarse?

En primer lugar, las políticas de los Estados dirigidas a este tipo de inmigración varían mucho. Algunos Estados como Canadá, Australia y los Estados Unidos se perciben como países de inmigración. Esperan admitir nuevos inmigrantes cada año y tienen preparadas políticas e infraestructura administrativa diseñadas para regular tal flujo. Otros Estados, como muchos de los de Europa, no se perciben como países de inmigración. A pesar de ello, se sienten obligados a aceptar algunos inmigrantes, incluso números importantes, por razones de reunificación familiar y de protección de los refugiados, sin embargo, intentan que no haya más inmigrantes que los que están obligados a admitir. Y otros, por su parte, están entre medias, al admitir un número limitado (pero por encima de sus obligaciones) por motivos específicos. Dado el presupuesto que hemos adoptado en este artículo, los Estados son sin duda moralmente libres de admitir tantos inmigrantes o tan pocos como les plazca. Pero esto no quiere decir que sean moralmente libres para utilizar cualquier criterio a la hora de decidir a quién admiten.

Habrà quien objete el uso mismo de un criterio a la hora de decidir a quién se admite sobre la base de que tal criterio será siempre discriminatorio. Desde esta perspectiva, los Estados estarían autorizados a limitar el número pero no a distinguir entre los que quieren entrar. Sin embargo, éste es un límite demasiado amplio. En cierto sentido, es verdad que utilizar un criterio de selección significa discriminar a aquellos que no cumplen con el criterio

² Acerca de los intentos por parte de los Estados de blindar sus políticas de inmigración frente a la crítica externa, véase Walzer, 1983, y Meilaender, 2001.

frente a quienes sí lo hacen. Pero aquí lo que pasa es que se utiliza el término *discriminación* como equivalente a elección no fortuita. Sin embargo, hay muchos ámbitos de la sociedad, al margen de la inmigración, en los que hay más solicitantes que plazas y elegimos a los solicitantes sobre la base de criterios. Piénsese en las plazas universitarias o en los trabajos. En estos casos elegimos entre los solicitantes utilizando algún criterio que consideramos relevante de acuerdo con la plaza a ocupar. En tales contextos no nos ponemos a rechazar que haya criterios ni insistimos en que el proceso de selección se deje al azar. Consideramos que algunos criterios son moralmente permisibles (por ejemplo, exámenes, expediente) y que otros son moralmente indefendibles (por ejemplo, raza, género, religión). Por tanto, la verdadera pregunta es qué tipos de discriminación (utilizando el término en sentido amplio) son moralmente aceptables o, por ponerlo de otra manera, que formas de elección son discriminatorias (utilizando el término en un sentido restringido, en referencia a las formas de elección objetables en sentido moral).

Al elegir a quién no se admite entre los inmigrantes potenciales, ¿qué han de tomar en consideración los Estados? Podemos distinguir entre criterios de exclusión y criterios de selección. Los primeros son utilizados para identificar a la gente que no debe ser admitida, los últimos para elegir quién será finalmente escogido entre los elegibles para la admisión.

Criterios de exclusión

Consideremos primero los criterios de exclusión. Todos los Estados utilizan algún tipo de pantalla de seguridad, negando la admisión a aquellos que se perciben como amenazas para la seguridad nacional. No hay nada problemático con este principio. Refleja con claridad el interés público. Ningún Estado está obligado a admitir a saboteadores o a subversivos. Por supuesto, en la práctica la seguridad nacional se puede definir de forma harto vaga o puede interpretarse de forma demasiado amplia, como fue el caso de los Estados Unidos durante el momento más álgido de la guerra fría.

De forma parecida, los Estados rechazan como inmigrantes a aquellos que tienen antecedentes penales notorios. Aquí hay obviamente un interés público, aunque la preocupación es la seguridad pública y el mantenimiento de la ley el orden en lugar de la seguridad nacional. De nuevo, la utilización de este criterio no es irracional, siempre que se tome en consideración el contexto. Por ejemplo, algunos Estados pueden utilizar leyes penales para reprimir la disidencia política, y los Estados liberales tienen que estar atentos para no reforzar tal práctica rechazando la admisión a aquellos así convictos.

Si bien algunos criterios de exclusión son claramente lícitos en sentido moral, otros son de forma igualmente clara inaceptables. Ningún Estado puede excluir inmigrantes potenciales sobre la base de la raza, la religión o la etnicidad. Esto no es una suposición hipotética; Canadá, los Estados Unidos y Australia

utilizaron criterios explícitamente raciales para excluir a potenciales inmigrantes en el pasado. El funcionamiento de tales criterios no fue oficialmente abolido hasta la década de los sesenta del siglo pasado y todavía se oyen hoy voces que piden la vuelta de tales políticas³ (Brimelow, 1995). En el siglo XIX la inmigración de católicos y judíos se retrataba, a menudo, como una amenaza a la sociedad americana y esto se hacía en un lenguaje llamativamente parecido al que hoy día se usa para presentar a los inmigrantes musulmanes como amenazas a la democracia liberal en Europa y en América. Sin embargo, no es posible interpretar los principios democráticos liberales de forma que sean compatibles con la exclusión de personas por tales motivos, y ningún Estado liberal democrático utiliza tales criterios hoy día.

A esta lista de criterios moralmente inaceptables me gustaría añadir la categoría de orientación sexual. Durante muchos años, la homosexualidad se consideraba fundamento suficiente para declarar no admisible a un inmigrante potencial en los EE.UU. Esto es incompatible con el respeto a la libertad y dignidad humanas. Como en el caso de la raza o de la religión, utilizar la homosexualidad como criterio de exclusión refleja prejuicios profundamente enraizados que no pueden sostenerse públicamente como si estuvieran conectados racionalmente con el bien común.

Dos criterios de exclusión usados comúnmente me parecen más ambiguos que los que hemos estado considerando: condiciones médicas y necesidades financieras. Estados como Canadá y los Estados Unidos, que acogen normalmente grandes cantidades de inmigrantes, examinan a los inmigrantes para saber si serán capaces de sostenerse a sí mismos económicamente. Si los inmigrantes han sido elegidos por su potencial económico, entonces no pasa nada, pero muchos inmigrantes son admitidos en primer lugar por sus relaciones familiares. Los Estados exigen a menudo avalistas domésticos —personas que ya están en el país— y que pueden demostrar que tienen medios económicos suficientes, que han de comprometerse a ocuparse económicamente de los inmigrantes si fuera necesario, de forma que éstos no acaben por depender del sistema de bienestar social del Estado. En la práctica, estas garantías han resultado de muy difícil cumplimiento, pero los inmigrantes que no pueden encontrar un avalista doméstico pueden no ser aceptados, incluso aunque, en caso contrario, lo fuesen.

De forma parecida, los Estados examinan a los inmigrantes potenciales que han tenido algún problema preliminar para determinar si sufren alguna enfermedad (por ejemplo, enfermedades contagiosas como tuberculosis o transmisibles como el SIDA) que pudieran afectar a la salud de la población existente o por si tuvieran una situación médica (por ejemplo, una enfermedad de riñón

³ Algunos argumentan que las políticas de inmigración de estos países siguen siendo racistas, sin embargo, ha de hacerse notar que la inmensa mayoría de los inmigrantes a estos tres países en los últimos años son personas de origen no europeo. En los tres, la inmigración asiática, en particular, ha crecido dramáticamente.

que precisara de diálisis o trasplante) que supusiera costes elevados al sistema de salud.

¿Son estos argumentos moralmente permisibles para la exclusión? Permítanme distinguir primero entre objeciones a las aplicaciones particulares del principio y objeciones al principio mismo. Algunas veces se objeta que estos criterios son aplicados de forma inapropiada y arbitraria. Por ejemplo, los activistas contra el SIDA han observado que el riesgo de contraer VIH es mucho menor que el riesgo de contraer otras enfermedades igualmente peligrosas que no se toman en consideración como fundamento de exclusión. También se puede objetar que las autoridades se equivocan cuando presuponen que un determinado estado médico (por ejemplo, una discapacidad física) hace más probable que la persona afectada produzca costes médicos inusualmente elevados comparados con una panoplia de condiciones distintas que no se utilizan como fundamento de exclusión. Recuérdese que nos interesan ahora los inmigrantes potenciales que no tienen una razón moral específica para ser admitidos (al contrario que los familiares cercanos y los refugiados, de los que me ocuparé más adelante). Sin embargo, tienen derecho a que se les trate de forma equitativa y a no ser sujetos a una forma de estigmatización discriminatoria. Es por esto por lo que la raza, la religión y la etnicidad no pueden utilizarse como criterios de exclusión. Por lo tanto, en la medida en la que la elección de esas circunstancias médicas como fundamento de exclusión refleja un prejuicio popular y un miedo falto de conocimiento, en lugar de un cálculo razonado de los riesgos y cargas que implica, entonces aquellos excluidos sobre esta base tienen buenas razones para quejarse por no haber sido tratados justamente.

¿Qué pasa con los principios generales, en tanto opuestos a su aplicación en condiciones particulares? Éstos implican conceder un peso decisivo a los riesgos y cargas que habrán de sufrir los que se encuentran en la sociedad receptora a la hora de tomar decisiones sobre a quién no admitir, en un contexto en el que hemos asumido que la sociedad no está obligada a admitir a nadie de ese contingente. En este contexto, el uso de tales criterios me parece moralmente permisible porque hay un importante interés público en juego y tomar en consideración este interés no viola ninguna de las reclamaciones morales de los solicitantes.

Criterios de selección

- 4 Permítanme ahora que me ocupe de los criterios de selección. Muchos quieren entrar pero pocos son los elegidos. ¿Qué criterios utilizan los Estados y cuáles deberían usar al seleccionar a esos relativamente pocos? Si atendemos a la práctica veremos que los Estados utilizan con frecuencia las relaciones familiares, el potencial económico, las afinidades culturales y los lazos étnicos a la hora de elegir entre inmigrantes potenciales.

Veamos primero los lazos familiares. Por «lazos familiares» entiendo conexiones con personas que ya viven en la sociedad receptora, tanto si son ciudadanos como si no. Quiero distinguir entre dos tipos de lazos familiares. El primero es una relación familiar inmediata. Implica una vida compartida y un alto grado de dependencia o interdependencia, como ocurre en la relación de uno con su cónyuge y sus hijos menores. El segundo tipo implica normalmente conexiones menos íntimas como las relaciones que uno tiene como adulto con sus hermanos, sus abuelos o primos, o tías y tíos. Algunas relaciones (por ejemplo, con los padres o con niños mayores) quedan entre medias de estas dos categorías. De momento quiero concentrarme en los lazos familiares que caen claramente en la segunda categoría, la de las relaciones menos íntimas. Algunos Estados no conceden peso alguno a tales relaciones en sus políticas de admisión, mientras que otros (como Canadá) las toman algo en consideración, y otros (como los Estados Unidos) se ocupan enfáticamente de ellas. Bajo mi punto de vista, estos tres enfoques son moralmente permisibles. En este ámbito los Estados son moralmente libres de ejercer su discreción. Los ya miembros de una sociedad no tienen un interés vital en estos lazos familiares secundarios como para que concluyamos que los Estados tienen una obligación de admitir a tales miembros de la familia. Por otra parte, un Estado puede decidir que esas conexiones menos íntimas pudieran jugar un papel positivo en sus decisiones de admisión sobre la base, quizás, de que sería más fácil para aquellos con contactos habituarse a la vida en la nueva sociedad o quizás porque las conexiones son importantes para las personas que son ya miembros de la comunidad o por alguna combinación de estos y otros factores. La idea es que los Estados son moralmente libres para tomar en consideración, si quieren, estas relaciones en el proceso de selección.

Permítanme proseguir un poco más con un ejemplo concreto. La política de inmigración norteamericana concede una importancia inusual a estos tipos de conexiones familiares. Esto ha sido criticado desde distintos ángulos. Primero, se ha objetado que el énfasis en los lazos familiares conduce a una selección de los inmigrantes que producirá probablemente menos éxito económico que en el caso de que el proceso de selección se centrara de forma más directa en factores relevantes para el éxito económico, como ocurre en el sistema canadiense que concede poco peso a tales lazos familiares y enfatiza en su lugar factores como la educación, la capacitación y el conocimiento de las lenguas principales (Borjas, 1990 y 1999). Si el sistema canadiense de selección genera un contingente de inmigrantes con mayor capacidad de adaptación es algo discutido en la literatura y sobre lo que no tengo opinión. En cualquier caso, no plantea cuestiones de justicia. Aún si la política norteamericana resultara ineficiente o errada desde determinada perspectiva, eso no la haría injusta.

Una segunda objeción es que el énfasis norteamericano en los lazos familiares como criterio de selección es que es injusta porque discrimina a aquellos que no tienen parientes en los Estados Unidos y porque está pensada para

reproducir la composición racial y étnica existente en el país, que es injusta con las minorías. No me parece que este argumento sea, en último término, persuasivo, aunque tiene algún mérito. Como observé líneas arriba, cualquier criterio puede resultar discriminatorio contra aquellos que no lo satisfacen. De esto es de lo que se trata al fijar un criterio. Lo que me interesa para mi propósito es si el criterio es arbitrario o, dicho de otra manera, si es objetable moralmente. El uso de lazos familiares secundarios no es arbitrario porque hay razones para utilizarlo en relación con los supuestos acerca de lo que es bueno para la comunidad existente y para sus miembros. Decir que discrimina a aquellos que no tienen parientes en los Estados Unidos es ignorar el hecho de que los inmigrantes potenciales no tienen derecho a ser admitidos. Discriminar de acuerdo con las conexiones familiares no es algo que resulte evidentemente cuestionable de la misma forma en la que lo sería discriminar de acuerdo con la raza. La única objeción moral plausible sería, por tanto, que dicho criterio quiere perpetuar el *status quo* racial y étnico, de forma que las preferencias familiares son una forma encubierta de discriminación racial y étnica.

Hay un punto de justificación en esta objeción. Desde la década de 1920 a la de 1960, la política de inmigración norteamericana tenía una cuota de «orígenes nacionales» que ligaba el número de plazas disponibles para los inmigrantes de otros países a la proporción de personas de dichos países ya presentes en los Estados Unidos. Esto estaba pensado explícitamente como un mecanismo de restricción del flujo de inmigrantes de fuera de Europa y para mantener inalterada la composición étnica y racial de los Estados Unidos. Se trataba de una política racista e injusta. También es cierto que la sustitución de esta política a mediados de la década de 1960 por otra que abolía las formas explícitas de discriminación racial y que introducía el sistema de preferencias familiares fue defendida por sus proponentes sobre la base de que perpetuaría los patrones de la vieja política sin emplear de forma explícita categorías odiosas. Sin embargo, esta política no funcionó como estaba pensado porque relativamente poca gente quería emigrar de Europa. De forma que la política de preferencias familiares dio lugar a un modelo de migración en cadena en el cual la abrumadora mayoría de nuevos inmigrantes a los Estados Unidos, durante las últimas tres décadas, vienen de Asia y América Latina. De hecho esto es precisamente lo que objetan hoy día aquellos que se oponen a la creciente diversidad étnica y cultural en los Estados Unidos (Brimelow, 1995). En este contexto, resulta difícil mantener que esta política pueda considerarse injusta porque discrimina sobre la base de la raza y la etnicidad.

Un segundo criterio utilizado comúnmente en la selección es el de la potencial contribución económica del inmigrante. Por ejemplo, el programa canadiense de inmigración evalúa a los inmigrantes potenciales mediante un complejo cálculo que sopesa una serie de factores, muchos de los cuales (por ejemplo, edad, educación, experiencia laboral) se presume que son indicadores

del potencial de éxito económico del inmigrante en Canadá. Los Estados Unidos también toman en consideración el potencial económico en la selección de aquellos inmigrantes sin lazos familiares. Diversos países europeos que no han tenido tradicionalmente programas de reclutamiento de inmigrantes han empezado a considerar el hacerlo de esta manera. En general, también este criterio parece moralmente permisible. Ha de quedar claro que el país receptor no actúa de forma altruista al adoptar este tipo de política de inmigración. Selecciona a los inmigrantes sobre la base de una percepción del interés nacional. Pero puesto que el país es moralmente libre para no admitir inmigrantes (de los del contingente que estamos considerando aquí), el hecho de que se guíe por su propio interés en la selección y admisión de algunos no constituye una objeción decisiva.

A veces se admite a los inmigrantes porque poseen algún tipo de capacitación de la que anda escaso el mercado de trabajo receptor (por ejemplo, programadores informáticos) o porque están dispuestos a realizar determinados tipos de trabajo que los trabajadores locales no quieren hacer (por ejemplo, servicio doméstico). Cuando los inmigrantes no son seleccionados por su capacitación general, sino por necesidades laborales específicas del país receptor, se suele restringir su admisión al objeto de asegurarse que realicen específicamente esas funciones, en especial si se trata de cometidos poco deseados. La admisión también puede limitarse en su duración. Estos tipos de restricciones marcan una barrera divisoria entre los derechos de la sociedad civil en general y los derechos que tienen los inmigrantes admitidos de forma condicional, incluidos los inmigrantes que son residentes permanentes. Ésta es la razón de que mucha gente considere tales restricciones profundamente problemáticas desde una perspectiva moral. Mi opinión es que tal organización puede ser permisible moralmente siempre que quede estrictamente limitada en el tiempo y en la medida en que las condiciones impuestas sean razonables.

El tiempo ha de quedar limitado porque cuanto más esté y trabaje en dicha sociedad una persona, más habrán de considerarse sus reclamaciones como las de un miembro de pleno derecho de la sociedad. Ésta es sin duda la lección que ha de aprenderse de la experiencia europea de los «trabajadores invitados» de los años sesenta y setenta. A los trabajadores invitados se les dijo desde el principio que no podrían quedarse de forma permanente y aceptaron tales condiciones. Si dicho consentimiento fuera lo único relevante, entonces se les podría haber enviado legítimamente de vuelta cuando cambiaron las condiciones económicas y ya no se les necesitaba. Pero los Estados europeos fueron incapaces de hacer esto. A la vista de los lazos que establecieron con los lugares a los que se habían trasladado, los términos originales del acuerdo se volvieron irrelevantes. A medida que pasa el tiempo, los residentes temporales acaban por tener derecho a convertirse en permanentes.

Estas restricciones sobre el tipo de trabajo que hacen los trabajadores temporales y dónde lo hacen están conectadas íntimamente con la razón que subyace

a querer ante todo trabajadores temporales, y ésta es la necesidad de determinado tipo de trabajo en determinados ámbitos. Por lo tanto, no pueden eliminarse las restricciones sin eliminar la idea básica de las admisiones temporales. Como he observado, algunos pensarán que esto es lo que exige la justicia. Sin embargo, a mí me parece que las restricciones son permisibles en tanto que no sean más restrictivas de lo necesario de acuerdo con su función económica. Quizás el peligro mayor sea que el tipo de restricciones únicas que enfrentan los trabajadores temporales les haga mucho más vulnerables al maltrato de los patrones que a los trabajadores normales, al margen de la similitud formal de sus derechos legales. El riesgo es probablemente mayor cuando su permiso de entrada y trabajo está limitado a un único patrón y no al tipo de trabajo, aunque también en este último caso su *status* les hace vulnerables.

Otro criterio que se utiliza a veces en la selección de inmigrantes es el de la afinidad cultural. Por ejemplo, el sistema canadiense de selección de inmigrantes no sólo concede valor al potencial económico, sino al conocimiento de las lenguas oficiales de Canadá, el inglés y el francés⁴. La razón que subyace a esta práctica es que el conocimiento de la lengua usada en una sociedad facilitará la integración social y económica. Es ésta una opinión razonable, bien apoyada por evidencia empírica. Más aún, el conocimiento del inglés o del francés es algo que todo el mundo puede adquirir y no es un indicador oculto de identidad racial, étnica o religiosa. Por lo tanto, no veo razón alguna para objetar el uso de la competencia lingüística como un factor a la hora de seleccionar inmigrantes.

Sin embargo, hay otros aspectos de la cultura cuyo uso en la selección sería mucho más problemático. Uno claramente inaceptable moralmente sería la filiación religiosa. Puede resultar útil ver por qué esto es así. Después de todo, las culturas de todos los Estados de Europa y de América del Norte están profundamente modeladas por la tradición cristiana. Es más, no creo estuviera desencaminado empíricamente el afirmar que a una proporción significativa de la población de muchos de éstos Estados le resultaría mucho más fácil aceptar inmigrantes cristianos, en igualdad del resto de condiciones, que a musulmanes. A este respecto, sería más fácil integrar inmigrantes cristianos en la sociedad receptora (de nuevo, si el resto de condiciones estuviesen iguales). De hecho ha aparecido, especialmente en Europa, todo un discurso que construye a los inmigrantes musulmanes como una amenaza cultural a

⁴ Para ser más preciso hay dos procedimientos para la selección de inmigrantes en Canadá, uno para inmigrantes que consideran Quebec como destino y otro para los que planean instalarse en cualquier sitio de Canadá. Para el resto de Canadá el conocimiento del inglés o del francés puntúa de igual manera. Quebec tiene su propio procedimiento de selección y concede mucho más valor al conocimiento del francés que del inglés. El principio básico, sin embargo, es el mismo en ambos casos, a saber, que se da valor al conocimiento de una lengua oficial de la sociedad receptora.

la sociedad receptora ⁵. Sin embargo, ningún Estado en Europa o en América del Norte puede anunciar que vaya a dar preferencia a los inmigrantes cristianos o que vaya a perjudicar a los musulmanes en el proceso de selección ⁶. ¿Por qué no? La respuesta es indudablemente que la utilización de la religión como criterio de selección violaría profundamente las normas liberales democráticas acerca de la libertad religiosa y la tolerancia religiosa. Lo que tales normas demanden es algo a discutir, por supuesto, pero resulta difícil imaginar una interpretación de las mismas compatible con el favorecer sistemáticamente a un grupo religioso o con perjudicar sistemáticamente a otro en la selección de inmigrantes ⁷.

Otro criterio de selección de inmigrantes que es utilizado por algunos Estados y que a menudo es visto como algo íntimamente relacionado con la cultura es la etnicidad. Es importante distinguir aquí entre etnicidad y lazos familiares. Los lazos familiares implican relaciones personales efectivas por parentesco o matrimonio: tías y tíos, sobrinas y sobrinos, primos, etc. Por el contrario, una conexión étnica es algo más distante, que se proyecta sobre generaciones y que no implica una conexión particular con un individuo en el país receptor. A los inmigrantes potenciales con lazos étnicos con el grupo o grupos dominantes de la sociedad receptora se les da preferencia en la selección en parte sobre la base de que la población existente aceptará más fácilmente la llegada de este tipo de inmigrante y en parte porque se presupone que los inmigrantes con este tipo de dotación étnica tendrán más en común con la mayoría de la población del país receptor que otros inmigrantes y que, en consecuencia, les resultará más fácil adaptarse. A veces, a los de la misma etnia se les favorece no sólo en la decisión inicial de admisión, sino también en asistencia social y en el acceso a la ciudadanía. En el pasado, los Estados Unidos y Canadá tuvieron políticas de inmigración que favorecían los lazos étnicos, y Alemania, Italia, Japón y otros muchos Estados las tienen todavía hoy. De hecho, hay quien niega que los miembros del mismo grupo étnico sean realmente inmigrantes, como fue el caso durante mucho tiempo con la política de *Aussiedler* en Alemania.

⁵ Para una crítica de dicho discurso, véase Carens y Williams, 1996.

⁶ En algunos Estados, los funcionarios de inmigración pueden utilizar tales criterios de forma encubierta. Por ejemplo, en una ocasión hablé con un funcionario de inmigración de Quebec que me explicó que a su oficina le gustaba reclutar inmigrantes procedentes del Líbano porque hablaban, normalmente, muy bien francés, y que preferían reclutar libaneses cristianos a libaneses musulmanes porque los primeros se adaptaban mejor a la cultura dominante en Quebec. Como no podían anunciar abiertamente el uso de la religión como criterio a considerar y como no podían preguntar sobre la afiliación religiosa, lo que hacían era fijarse en el nombre del solicitante. Aquí pueden hacerse dos observaciones. La primera es que la práctica puede ser distinta a los principios y que tenemos que fijarnos en lo que hace la gente y no en lo que dice. La segunda es, sin embargo, que lo que dicen es importante. Resulta interesante que los funcionarios sientan la necesidad de ocultar lo que hacen. Como dice el viejo proverbio, la hipocresía es el tributo que el vicio paga a la virtud.

⁷ La Ley de Retorno de Israel constituye aquí un caso especial. Me ocupó brevemente de ella más adelante.

En mi opinión, el uso de la etnicidad como base para la selección de inmigrantes es muy problemático, aunque puede justificarse a veces en situaciones especiales. Dar tratamiento preferencial a determinadas personas con un perfil étnico particular significa establecer que dicho grupo étnico tiene una posición privilegiada con relación a la totalidad de la comunidad política. Esto pone implícitamente en cuestión el *status* del resto de los miembros de la sociedad que proceden de otros grupos étnicos, sobre todo si se hace que la etnicidad sea el único criterio crucial. En Alemania, por ejemplo, personas cuyos ancestros abandonaron dicho país hace cientos de años y que, a veces, no saben alemán, eran aceptados en el país, se les daba amplia asistencia social y se les facilitaba el acceso a la ciudadanía, mientras que otras personas que habían pasado toda su vida en Alemania (los descendientes de los «trabajadores invitados» turcos) eran privados de la ciudadanía (Kanstroom, 1993; Barbieri, 1998). Estas políticas han sido muy criticadas dentro y fuera de Alemania en tanto incompatibles con los principios liberales democráticos, precisamente por identificar la comunidad política con un grupo étnico. Toda concepción satisfactoria de la democracia liberal ha de construir el *demos*, el pueblo de la comunidad política, de forma tal que incluya a todos aquellos sujetos a su autoridad política, a largo plazo, y no puede crear una entrada especial para aquellos que sólo comparten una conexión étnica pero ningún lazo social sustantivo con los miembros del grupo étnico dominante (Rubio-Marín, 2000).

La única justificación para utilizar la etnicidad como criterio para la selección de inmigrantes es cuando tal identidad étnica entraña desventajas en el resto del mundo. A este respecto, la política alemana de *Aussiedler* tenía una justificación más plausible en décadas pretéritas que hoy en día. En el período posterior a la Segunda Guerra Mundial, las personas de origen alemán en Europa oriental y en la Unión Soviética fueron discriminadas, y cosas peores, debido a su etnicidad. En este contexto, puede ser razonable dar preferencia especial a las personas de origen alemán que buscan emigrar a Alemania desde esos territorios. Esto ha dejado de ser un argumento plausible desde hace tiempo. De hecho, Alemania reconoce de manera implícita la dificultad cada vez mayor de defender tal política en el presente contexto. Alemania limita ahora el número de *Aussiedler* que admite cada año y tiene previsto finalizar con esta vía especial de admisiones la próxima década. Es más, Alemania exige ahora más pruebas de afinidad cultural, como el conocimiento de la lengua alemana, a aquellos que quieren ser admitidos en esta categoría, lo que hace que el proceso se parezca más a una selección del tipo afinidad cultural, aunque el lazo étnico siga siendo fundamental (Kanstroom, 1993).

Israel también representa aquí un caso especial. La Ley de Retorno israelí garantiza a todo judío el derecho a emigrar a Israel y a tener la ciudadanía israelí nada más pisar su suelo. El criterio de selección en la Ley de Retorno puede parecer un híbrido de etnicidad, puesto que el *status* de uno como

judío es determinado en primer lugar por la genealogía (madre judía) al margen de las creencias o la práctica religiosa que se tenga, pero también se puede ser judío a efectos de la Ley de Retorno por medio de la conversión. Aunque Israel admite a algunos no judíos como inmigrantes, éstos son muy pocos y el contraste entre los derechos de los judíos y los no judíos con relación a la inmigración es muy marcado. La primera respuesta que uno recibe si plantea la pregunta de cómo puede reconciliarse esta política con los principios liberales democráticos es que Israel fue fundado como un Estado judío y que la Ley de Retorno está en el corazón mismo de su identidad como Estado judío. Sin embargo, esto traslada la cuestión a otro nivel, porque plantea la pregunta de cómo encaja la identidad de Israel como Estado judío con su identidad como Estado liberal democrático. Éste es un tema complejo y muy polémico en el propio Israel, y también fuera, y no me puedo ocupar de él aquí con detalle. Sólo diré que cualquier justificación de la Ley de Retorno dentro de una perspectiva liberal democrática habrá de apelar a las especiales circunstancias del pueblo judío como objeto de persecución en muchos países y durante muchos siglos, y que culmina con el Holocausto, aunque no se limite a éste. A la vista de esta historia, podría aducirse que es razonable ponerse en guardia frente a la posibilidad de que el antisemitismo vuelva a alzarse hasta en aquellos sitios en los que está inactivo hoy día, y que la Ley de Retorno proporciona una forma de protección necesaria y justificable para los judíos de todo el mundo, la garantía de que siempre habrá un sitio seguro para los judíos. No dispongo aquí de espacio para desarrollar en detalle este argumento o para considerar las importantes objeciones que pueden plantearse en relación con sus implicaciones para los ciudadanos no judíos de Israel, en especial para la minoría árabe. Por supuesto, he dejado a un lado por completo todas las cuestiones acerca de los derechos de los refugiados palestinos a regresar a sus hogares, así como la multitud de cuestiones del conflicto entre Israel y los palestinos que interseccionan con la pregunta de quién puede vivir en tal sitio. La idea general que quiero transmitir en este artículo es simplemente que cualquier desviación del principio de que los inmigrantes no pueden ser seleccionados sobre la base de la etnicidad o la religión precisa de una justificación especial.

REUNIFICACIÓN FAMILIAR

Todo el mundo reconoce que los refugiados que buscan asilo tienen derechos de admisión que limitan el derecho del Estado a controlar la inmigración (examinaré la naturaleza de tales límites más adelante). Sin embargo, se dice menos que también hay otro argumento moral ampliamente reconocido que limita igualmente la discreción del Estado: el derecho a la reunificación familiar. Incluso Estados que de otra forma no admitirían a inmigrantes no refugiados, admiten a las personas que buscan reunirse con miembros de su familia que

ya están en tal Estado. Es particularmente llamativo que los Estados permitan la reunificación familiar no sólo a los ciudadanos sino también a los residentes no ciudadanos. Por ejemplo, aunque muchos Estados de Europa dejaron de reclutar trabajadores invitados a principios de la década de los setenta e intentaron limitar otras vías de inmigración, siguieron admitiendo a las esposas y a los hijos menores de aquellos que ya estaban en el país. ¿Por qué? Después de todo las familias podrían haberse reunificado si los trabajadores invitados hubieran vuelto a casa (como se les sugería que hicieran). En lugar de esto, estos Estados, que habían demostrado mediante las políticas que eligieron que no querían más inmigración, admitían nuevos inmigrantes, a menudo en gran número. De nuevo, ¿por qué? La respuesta es que sentían la obligación moral de hacerlo, una obligación que a veces reconocían los funcionarios del gobierno y que otras veces era resultado de la presión de los tribunales acerca de sus consecuencias para los principios constitucionales. De hecho, este derecho a traer a los miembros de la familia era y es reconocido a menudo incluso cuando aquellos que se traen a sus familias no tienen el estatuto de residentes permanentes, satisfecha la condición de la presencia legal durante un período largo (por ejemplo, como estudiantes, como profesionales visitantes o como trabajadores visitantes).

El principio que subyace a la práctica de la reunificación familiar es simple. Las personas tienen un interés profundo y vital por vivir con los miembros cercanos de su familia. El principio colateral es que es un error que el Estado exija a la gente elegir entre la vida familiar y la oportunidad de estar en una sociedad en la que van a tener presencia legal durante un período extenso. El derecho a la reunificación familiar no es un absoluto. Los Estados no tienen la obligación de admitir a personas que consideren una amenaza para la seguridad nacional, por ejemplo, aunque sean miembros de una familia⁸. Pero el derecho de las personas a vivir con su familia limita moralmente con claridad el derecho del Estado a fijar su política de admisiones a su discreción. Se necesita de una justificación especial para ignorar tal reclamación y no vale el usual cálculo de intereses.

Como dije antes, la mayoría de los Estados reconocen las demandas de reunificación familiar, aunque algunos limitan tales demandas o las socavan de maneras moralmente problemáticas. Por ejemplo, los Estados Unidos dan una prioridad mayor a los residentes ciudadanos que a los no ciudadanos en cuanto a la admisión de cónyuges e hijos menores, e incluso fijan un límite numérico a la cantidad de miembros cercanos de la familia de los no ciudadanos a los que permite entrar (Motomura, 1997). Dada la importancia de la reunificación familiar, creo que no es defendible moralmente el fijar límites numéricos a la entrada de miembros inmediatos de la familia y discriminar a los residentes no ciudadanos aún me parece peor.

⁸ Por otra parte, los Estados tienen la obligación de no interpretar qué sea una amenaza a la seguridad nacional de forma irracionalmente amplia.

Con frecuencia, los obstáculos a la reunificación familiar son administrativos y procedimentales, por eso es útil llamar la atención sobre tales límites como recordatorio de que una política formalmente justa puede ser profundamente injusta en la práctica en función de cómo es desarrollada. En Canadá, por ejemplo, hay quejas frecuentes acerca de que las personas con cónyuges e hijos en determinadas partes del mundo (por ejemplo, el sureste asiático) tienen que esperar años para lograr la autorización que permita inmigrar a los miembros de la familia debido a que hay un atasco de solicitudes. Los Estados tienen la obligación moral, en principio, no sólo de respetar el derecho a la reunificación familiar, sino también de desarrollar los procedimientos administrativos que aseguren que tal principio sea efectivo en la práctica.

Otro ejemplo de obstáculo injusto a la reunificación familiar puede verse en las formas en las que algunos Estados tratan de evitar el abuso del derecho a la reunificación familiar. Para muchas gentes en el mundo, poder entrar en los Estados de Europa y América del Norte es una oportunidad poco frecuente y muy valorada. Puesto que las formas de obtener la admisión son limitadas, es inevitable que algunos intenten aprovecharse de puntos de acceso que les están vedados. Algunas personas realizan matrimonios fraudulentos con ciudadanos o residentes con los que ni tienen ni aspiran a tener una conexión íntima, con el simple propósito de conseguir ser admitidos. Dado que aquí se ha aceptado el presupuesto de que el Estado tiene derecho a controlar la inmigración, el Estado está claramente autorizado a tomar medidas para prevenir esta forma de fraude. Sin embargo, ha de hacerlo de forma justificada y no utilizarlo como excusa para negar el acceso a cónyuges legítimos. Por ejemplo, el Reino Unido ha adoptado la política de rechazar la admisión de personas para las que el «propósito principal» de su matrimonio con un residente en dicho país es emigrar allí. De este modo se sitúa la carga de la prueba sobre aquellos que buscan la reunificación familiar, puesto que han de demostrar que la emigración al Reino Unido no era el motivo del matrimonio, lo que establece un criterio difícil de satisfacer⁹. Como ha señalado un comentarista, el resultado de esto es que el derecho a la reunificación familiar en el Reino Unido está mejor asegurado para los ciudadanos de la UE que no son británicos (porque sus demandas de reunificación familiar se rigen por la legislación de la UE) que para los mismos británicos (Joppke, 1999). Sin duda, el gobierno británico ha ido demasiado lejos. Su política no es satisfactoria respecto al legítimo derecho de los residentes a la reunificación familiar, y su pretensión de que únicamente busca evitar matrimonios fraudulentos realizados con propósitos migratorios no es más que el intento apenas disfrazado de evitar un

⁹ Originalmente, esta política se aplicaba sólo a varones no británicos que buscaban unirse a sus mujeres británicas. Cuando esto fue desautorizado por un tribunal de la UE como una forma de discriminación de género, los británicos extendieron esta política a los maridos británicos que querían traer a sus esposas no británicas, haciendo de esta forma la política más neutral en términos de género y también más restrictiva.

flujo migratorio políticamente impopular pero fundado en argumentos de justicia.

REFUGIADOS

Desde la perspectiva de una exploración sobre la justicia y la inmigración, uno de los temas clave es el de cómo evaluar las cuestiones morales planteadas por las personas que afirman ser refugiados y que buscan emigrar por tales razones. Sin embargo, debemos tener presente que tales personas constituyen una pequeña fracción de la población refugiada del mundo. Por tanto, al ocuparnos de los refugiados en tanto potenciales inmigrantes en las sociedades industrializadas avanzadas, estamos dejando de lado el conjunto mucho más amplio de cuestiones acerca de las responsabilidades de los Estados respecto a los problemas creados por la migración forzada.

Hemos de empezar distinguiendo dos tipos de personas. Primero, hay personas que se ha determinado que son refugiados mediante algún procedimiento formal dirigido por el Alto Comisariado de las Naciones Unidas para los Refugiados o por un potencial país receptor y que son después seleccionados para su reasentamiento en el país receptor. Las cuestiones fundamentales aquí respecto a estos refugiados son saber cuántos estamos obligados a admitir y qué criterios habrán de utilizar los Estados al seleccionarlos. Me ocuparé brevemente de ambas cuestiones. La segunda categoría está compuesta por personas que llegan a uno de los Estados de Europa o de América del Norte, que afirman ser refugiados y que solicitan asilo. Hay muchos interrogantes que se pueden plantear acerca de este grupo desde la perspectiva de la justicia, pero me concentraré en dos: Primero, ¿los refugiados que llegan a un Estado y piden asilo tienen justamente derecho a ser admitidos? Segundo, ¿quién merece ser clasificado como refugiado?

Reasentamiento

El número de refugiados aceptados para su reasentamiento por Estados liberales democráticos varía de país en país y de año en año. Suecia y Canadá han intentado hacer todo lo posible, en términos *per capita*, en las últimas décadas. En números absolutos, los Estados Unidos aceptan generalmente a más refugiados que el resto del mundo en conjunto —una media de 100.000 al año durante la década de los noventa—. Los Estados consideran la admisión de refugiados para su reasentamiento como algo enteramente discrecional tanto con relación al número a aceptar como con relación a la selección de individuos particulares de entre el contingente de personas cuyo *status* como refugiados está fuera de duda. (Esto contrasta llamativamente con el tratamiento que reciben los solicitantes de asilo, como veremos) No quiero decir que no haya

constricciones, sino que las únicas constricciones que aplican aquí son las normales en las admisiones discrecionales (por ejemplo, no utilizar criterios raciales). Por ejemplo, Canadá utiliza su sistema de puntos para seleccionar para su reasentamiento a aquellos refugiados que los funcionarios canadienses consideran en mejores condiciones de adaptación al Canadá y de contribuir económicamente al país.

¿Qué se puede decir de esta visión del reasentamiento desde una perspectiva moral? Por una parte, la idea de elegir refugiados en función de su potencial económico le parece perversa a mucha gente porque los refugiados están en una situación de necesidad desesperada. Por otra parte, las personas seleccionadas para el reasentamiento ya han encontrado normalmente asilo fuera de su país, pues éste es un prerrequisito para que sean calificados formalmente como refugiados¹⁰. Por esta razón, los refugiados que esperan o desean el reasentamiento ya han escapado del peligro inmediato que les hizo convertirse en refugiados, tienen alguna suerte de puerto seguro, y normalmente no tienen un argumento de peso por el que sea de justicia que se les admita en un nuevo país (dado el presupuesto de fondo del derecho de los Estados a controlar la inmigración). Por tanto, las razones para admitir refugiados para su reasentamiento vienen normalmente envueltas en términos humanitarios como la generosidad, pero no es obligatorio.

Una pequeña matización a este cuadro general es que los Estados a veces actúan como si tuvieran una obligación especial de admitir grupos particulares de refugiados cuando las propias acciones del Estado han actuado sobre el proceso mediante el cual estas personas se han convertido en refugiados. Por ejemplo, durante muchos años después de la guerra de Vietnam, los Estados Unidos acogieron a gran número de refugiados del sureste asiático. Aunque los Estados Unidos no realizaron ningún reconocimiento formal de obligación moral alguna respecto a aceptar a dichos refugiados, los debates públicos en torno a tales procesos traslucieron que muchos americanos, tanto partidarios como opositores a la guerra, sentían que la aceptación de tales refugiados era una obligación moral derivada de la implicación americana en la guerra que dio lugar a su desplazamiento¹¹.

¹⁰ Esto simplifica demasiado las cosas porque en unos cuantos de los países originadores clave (Cuba, la antigua Unión Soviética, Vietnam, Haití en los primeros años noventa) los Estados Unidos habían diseñado un procedimiento para determinar qué personas podrían ser clasificadas como refugiados y aceptadas para su reasentamiento incluso antes de que hubieran abandonado su país de origen. Aunque tales personas no satisfacían técnicamente los requisitos de la definición de refugiado de la Convención de Ginebra (alguién fuera de su país), tanto los Estados Unidos como los países de origen para los que se establecieron estos programas encontraron que ésta es una manera mucho más ordenada de controlar un flujo de refugiados que, anticiparon, se produciría de todas formas pero de manera clandestina. Sin embargo, los Estados Unidos nunca consideraron estos programas como políticas a las que se sintieran obligados moralmente y desde luego nunca dejaron ver que un refugiado pudiera tener un derecho moral a ser admitido en los Estados Unidos.

¹¹ Por otra parte, algunos países como Canadá acogieron un número aún mayor de refugiados *per capita* al margen de la ausencia de participación en la guerra.

Asilo

Según la Convención de Ginebra, que han firmado todos los Estados de Europa y de América del Norte, las personas que lleguen a un Estado y afirmen ser refugiados deben recibir justa audiencia para determinar si son de hecho refugiados y, si lo son, se les ha de permitir quedarse. Lo llamativo acerca de este requisito desde la perspectiva de este ensayo es que limita el derecho normal del Estado a controlar la entrada y la permanencia de los no ciudadanos. Esta obligación deriva, legalmente, de la decisión de los Estados de firmar la Convención de Ginebra, pero, ¿qué pasa en lo moral? ¿Se trata de una simple limitación auto-impuesta o refleja una obligación moral más profunda respecto a aquellos que buscan asilo?

Uno de los enigmas que se plantean aquí es por qué las obligaciones de los Estados hacia los demandantes de asilo han de ser mucho mayores que sus obligaciones respecto a los refugiados que buscan reasentamiento. Los críticos de las políticas contemporáneas de asilo hacen observar en ocasiones que los buscadores de asilo no suelen proceder de entre los que se encuentran en peor situación entre los refugiados del mundo. Los refugiados que llegan por medio de solicitudes de asilo suelen ser adultos y varones, suelen tener mejor educación y mejores recursos financieros que la población de refugiados en su totalidad. Se precisan recursos y conocimientos para llegar hasta América del Norte o Europa y plantear la petición. Por tanto, desde una perspectiva moral puede resultar chocante conceder a este subgrupo de entre los refugiados del mundo un mayor derecho moral de entrada (Singer y Singer, 1988).

Sin embargo, la clave de la demanda moral de los solicitantes de asilo radica en el hecho de que su llegada nos compromete directa e inmediatamente con su destino. Una cosa es dejar que alguien languidezca en un campo de refugiados y otra muy distinta mandar a alguien de vuelta a su país de origen para ser torturado o asesinado. Dejar a la gente en campos de refugiados y no ofrecerles entrar no es tan diferente de dejar a la gente en las condiciones de vida de muchos países y no ofrecerles entrar. Si bien las condiciones de los campos de refugiados son a veces horribles, a menudo sólo son marginalmente peores que las que enfrentan los habitantes corrientes de los países que han abandonado o de los países a los que han llegado. En mi opinión, hay buenas razones para criticar las injusticias de un orden mundial que permite tan vasta disparidad de oportunidades de vida para las personas de países distintos y que abandona a muchos a su suerte en la pobreza más desesperada, al margen de cómo se expliquen las causas de tales condiciones. En tal contexto, no dejar entrar al máximo de inmigrantes posibles también pudiera ser moralmente problemático. De todas formas, éste es un tema que reservo para otra ocasión ¹². Si aceptamos el sistema de Estados existente, incluido el presupuesto

¹² Me he ocupado del mismo en Carens, 1987 y 1992a.

del derecho general de los Estados a controlar la inmigración, como estoy haciendo aquí a los efectos de este ensayo, entonces dejar a la gente en campos de refugiados una vez que están a salvo no viola ninguna obligación moral.

Por el contrario, si negamos la entrada a los solicitantes de asilo y los mandamos de vuelta, entonces estamos implicados directamente en lo que les ocurra. Aquellos que les quieren hacer daño no se lo podrían hacer si no los devolvemos. Esto significa que nuestra responsabilidad moral por lo que les ocurra es mayor. Algunos aducirán que este argumento descansa en una distinción problemática entre actos y omisiones (Singer y Singer, 1988). Yo diría, por el contrario, que eso depende de una descripción contextual de la responsabilidad en el que nuestro grado de responsabilidad depende de las formas en las que nuestros actos están conectados con determinados resultados y de los contextos institucionales de nuestras acciones. En este caso, nuestro rechazo a su entrada conduciría (hipotéticamente) directamente al sufrimiento del solicitante de asilo, mientras que el refugiado que busca reasentamiento ya está a salvo¹³. Por tanto, la obligación legal de la Convención de Ginebra no es puramente contingente, sino que, por el contrario, está fundada en la profunda obligación moral que tienen los Estados hacia quienes buscan asilo, al margen de la Convención.

Si la obligación hacia los que buscan asilo precede moralmente a la Convención, entonces nuestra concepción de quién merece la protección del asilo también podría ser distinta de lo que enuncia la Convención y también podría precederla moralmente. ¿A quién debemos conceder asilo? ¿Cómo de bien identifica la definición de la Convención a esta clase de personas?

Lo primero que hay que decir es que no hay una línea clara que divida a aquellos que merecen asilo de los que no lo merecen. Lo que hay en su lugar es un *continuum*. En un extremo están los que tienen un derecho moral más fuerte al asilo, aquellos que huyeron literalmente de un régimen opresivo para salvar sus vidas. Los judíos europeos que huían de la Alemania nazi son el arquetipo del genuino refugiado. La negativa trágica y vergonzosa de muchos países, incluidos los Estados Unidos y Canadá, a aceptar judíos que solicitaron asilo perdura como memoria viva aún hoy y proporciona buena parte del impulso moral a favor de mantener un régimen para los refugiados que incluya el derecho de asilo como uno de sus elementos clave (Abella y Troper, 1983). En el otro extremo del *continuum* y sin derechos morales de entrada (dado nuestro presupuesto subyacente en este ensayo acerca del derecho general de los Estados a controlar la inmigración) están aquellas personas que afirman ser refugiados pero que no enfrentan peligros reales en su país. Quieren mejorar sus oportunidades económicas emigrando a los Estados industriales avanzados y utilizan la solicitud de asilo como medio de meter

¹³ Un desarrollo mayor de este argumento puede verse en Carens, 1992b.

el pie en el hueco de la puerta. La mayoría de los demandantes de asilo están probablemente entre los dos extremos, tienen motivos diversos para partir y enfrentan grados distintos de riesgo.

A la hora de decidir quién recibirá asilo y quién no, los países receptores han de construir categorías que tracen una línea a través del *continuum*¹⁴. Sea donde fuere que se trace la línea, los casos que queden justo a un lado de la misma (los que apenas cualifiquen como refugiados) se parecerán mucho más a los casos justo al otro lado de la línea (los que por muy poco no cualifican) que lo que cada uno de ellos se parezca a los de las personas en los extremos. Esto es inevitable, pero tenemos que tenerlo presente porque incluso con la mejor definición posible y con el mejor sistema posible para determinar quién se ajusta a la definición, muchos de aquellos que fracasen en su búsqueda de reconocimiento serán personas con razones suficientes para rellenar una solicitud. Todo sistema de determinación de refugiados, al margen de lo bueno que sea, tendrá dimensiones legales complejas que harán que la interpretación y aplicación de los criterios a los casos particulares resulte discutible e incierta. Por tanto, no debemos asumir que todos los demandantes rechazados actúan de mala fe.

De acuerdo con la Convención de Ginebra de 1951 (tal como fue modificada en el protocolo de 1967), un refugiado es cualquier persona que «debido a un miedo bien fundado a ser perseguido por razones de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social particular u opinión política, se encuentra fuera del país de su nacionalidad y es incapaz, o debido a tal miedo no desea, de disfrutar de la protección de tal país...». Casi cada palabra de la definición es susceptible de interpretación y discusión. Por ejemplo, ¿qué es un miedo bien fundado? ¿Son relevantes los sentimientos subjetivos del solicitante o sólo lo son las condiciones del país de origen? ¿Ha de haber pruebas de que el solicitante ha sido personalmente objeto de persecución o es suficiente con que hayan perseguido a otros en situación parecida? ¿Para que se le considere a uno refugiado, es necesario que el gobierno mismo esté implicado en la persecución o basta con que el gobierno sea incapaz de evitar la persecución a manos de otros (por ejemplo, escuadrones «privados» de la muerte)? ¿Qué significa «pertenencia a un grupo social particular» a efectos de adquirir el *status* de refugiado? ¿Qué daños son suficientemente serios como para que se les califique de persecución? Podría añadir muchas otras cuestiones parecidas que pondrían a prueba la extensión y el significado

¹⁴ Por supuesto es posible construir más de una categoría. Por ejemplo, puede otorgarse a determinados solicitantes de refugio una forma más limitada de protección que a otros. No dispongo de espacio aquí para examinar las ventajas y desventajas de un enfoque de este tipo (si se desea algo más véase Carens, 1997). No obstante, añadir categorías no altera el problema fundamental planteado por la necesidad de establecer una línea a través del *continuum*.

de la definición, pero no tengo sitio para enumerarlas todas y mucho menos para contestarlas.

En la práctica cada Estado ha de cumplir la Convención de Ginebra de acuerdo con su legislación interna, lo que significa que ha de adoptar la definición (a veces de forma modificada) y después interpretarla y aplicarla a través de sus propios procedimientos legales. Algunos Estados adoptan interpretaciones mucho más amplias que otros. Numerosos estudiosos han criticado la definición de la Convención sobre la base de que se concentra de forma muy restrictiva en amenazas y objetivos políticos en tanto opuestos a otros peligros para el bienestar humano que pueden ser mayores y frente a los cuales el Estado de origen proporciona poca o ninguna protección (Shacknove, 1985; Zolberg, Suhrke y Aguayo, 1989; Martin, 1991). Desde una perspectiva moral, la mayor debilidad de la definición es que puede construirse de forma tan restrictiva que excluya a personas del *status* de refugiado cuando con toda claridad han huido temiendo por sus vidas y precisan de ayuda exterior. Por ejemplo, según muchas interpretaciones, las personas que huyen de una guerra civil violenta no cualifican como refugiados según la Convención, incluso si la guerra misma está profundamente marcada por identidades religiosas y étnicas. Así, la gente que huía de la guerra en Bosnia veía a menudo formalmente rechazado su *status* de refugiado en Europa de acuerdo con la Convención. Desde una perspectiva moral, lo más importante sería la gravedad del peligro y el alcance del riesgo, no la fuente de la amenaza o la motivación (si la hay) tras ella. Por tanto, en principio, la definición habría de revisarse para que reflejara esta perspectiva más amplia. Sin embargo, en la práctica, cualquier intento de modificar la definición sería un error, porque, dado el presente clima político, cualquier cambio conduciría, con toda seguridad, a la reducción y no a la ampliación, del número de aquellos a los que cubre.

CONCLUSIÓN

Incluso si uno acepta el punto de vista ético convencional del derecho del Estado a controlar la inmigración, la justicia impone importantes constricciones morales sobre cómo ha de ejercerse tal control. Los Estados están moralmente obligados a admitir a refugiados que busquen asilo y también a admitir a la familia próxima (cónyuges o equivalentes e hijos menores) de las personas que ya son ciudadanos o residentes permanentes. Más aún, al decidir a quién admitir de forma discrecional, los Estados están moralmente obligados a no discriminar a favor o en contra de los solicitantes sobre la base de criterios tales como la raza, la etnicidad y la orientación sexual. Estas constricciones morales no son meramente las lucubraciones de un teórico acerca de cómo debiera ser el mundo. Están ya ampliamente reflejadas, si bien imperfectamente, en las prácticas de la mayoría de los Estados de Europa y América del Norte.

En este texto he intentado mostrar cómo estas constricciones surgen de principios liberales democráticos fundamentales.

REFERENCIAS

- BARBIERI, William (1998): *The Ethics of Citizenship: Immigration and Group rights in Germany*, Durham, NC, Duke University Press.
- BRIMELOW, Peter (1995): *Alien Nation: Common Sense about America's Immigration Disaster*, Nueva York, Random House.
- BORJAS, George J. (1990): *Friends or Strangers: The Impact of Immigration on the US Economy*, Nueva York, Basic Books.
- (1999): *Heaven's Door: Immigration Policy and the American Economy*, Princeton, NJ, Princeton University Press.
- (1987): «Aliens and Citizens: The Case for Open Borders», *Review of Politics*, núm. 49, pp. 251-273.
- (1992a): «Migration and Morality: A Liberal Egalitarian Perspective», en BARRY, Brian, y GOODIN, Robert (eds.), *Free Movement*, Londres, Harvester Wheatsheaf, pp. 25-47.
- (1992b): «Refugees and the Limits of Obligation», *Public Affairs Quarterly*, núm. 6:1, pp. 31-44.
- (1997): «The Philosopher and the Policymaker: Two Perspectives on the Ethics of Immigration with Special Attention to the Problem of Restricting Asylum», en HAILBRONNER, Kay; MARTIN, David, y MOTOMURA, Hiroshi (eds.), *Immigration Admissions: The Search for Workable Policies in Germany and the United States*, Oxford, Berghahn Books, pp. 3-51.
- CARENS, Joseph, y WILLIAMS, Melissa (1996): «Muslim Minorities in Liberal Democracies: The Politics of Misrecognition», en BAUBÖCK, Rainer; HELLER, Agnes, y ZOLBERG, Aristide (eds.), *The Challenge of Diversity: Integration and Pluralism in Societies of Immigration*, Aldershot, UK, Avebury Press, pp. 157-186.
- JOOPKE, Christian (1999): *Immigration and the Nation State: The United States, Germany and Great Britain*, Nueva York, Oxford University Press.
- KANSTROOM, Daniel (1993): «Wer Sind Wir Wieder? Laws of Asylum, Immigration, and Citizenship in the Struggle for the Soul of the New Germany», *Yale Journal of International Law*, núm. 18, pp. 155-211.
- MARTIN, David (1991): «The Refugee Concept: On Definitions, Politics, and the Careful Use of a Scarce Resource», en ADELMAN, Howard (ed.), *Refugee Policy: Canada and the United States*, Toronto, York Lanes Press, pp. 30-51.
- MEILAENDER, Peter (2001): *Toward a Theory of Immigration*, New York, Palgrave.
- MOTOMURA, Hiroshi (1997): «The Family and Immigration: A Roadmap for the Ruritanian Lawmaker», en HAILBRONNER, Kay; MARTIN, David, y MOTOMURA, Hiroshi (eds.), *Immigration Admissions: The Search for Workable Policies in Germany and the United States*, Oxford, Berghahn Books, pp. 79-119.
- RUBIO-MARÍN, Ruth (2000): *Immigration as a Democratic Challenge: Citizenship and Inclusion in Germany and the United States*, Cambridge, Cambridge University Press.
- SHACKNOVE, Andrew (1985): «Who Is a Refugee?», *Ethics*, núm. 95, pp. 274-284.
- SINGER, Peter, y SINGER, Renata (1988): «The Ethics of Refugee Policy», en GIBNEY, Mark (ed.), *Open Borders? Closed Societies?*, Nueva York, Greenwood Press, pp. 111-130.

- WALZER, Michael (1983): *Spheres of Justice*, New York, Basic Books. Traducción castellana, *Esferas de justicia*, México, FCE, 1993.
- WEINER, Myron (1995): *The Global Migration Crisis*, New York, Harper Collins.
- ZOLBERG, Aristide; SUHRKE, Astri, y AGUAYO, Sergio (1989): *Escape from Violence*, Nueva York, Oxford University Press.