Libro completo en https://tinyurl.com/3cwz8475
2026. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas,
https://www.juridicas.unam.mx/
Acervo de la BJV: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

Capítulo noveno

CONCLUSIÓN: CONSTRUYENDO Y DECONSTRUYENDO AL EXTRANJERO. ¿UN VERDADERO ENFOQUE INNOVADOR Y EXCEPCIONAL?

> Finalmente, y antes de empezar a dar la palabra, quería hacer una brevísima reflexión... pero nos parece que los tiempos que corren en nuestro país, donde la crisis económica, social, política e institucional, una crisis de una gran profundidad, creo que todos nosotros tenemos compatriotas, hermanos, parientes, que hoy en Estados Unidos, o en España, o en algún país del denominado "primer mundo" están padeciendo discriminaciones y maltrato. Y este Congreso de la Nación en distintos proyectos se ha hecho carne de esta situación, hemos hecho gestiones, hemos hecho solicitudes, pedidos, a estos países para que se preserve el derecho de nuestros migrantes. Y nos parece contradictorio esto cuando nosotros mismos todavía no tenemos en nuestra propia legislación esos derechos consagrados.[1377]

I. Introducción

Este libro ha investigado doscientos años de construcción jurídica del "extranjero" y del "nacional" en diez países de América del Sur a través de un

[1377] Palabras de Rubén Giustiniani, antiguo senador y diputado argentino, quien propuso la nueva Ley de Migraciones del país, finalmente adoptada en 2004. Audiencia Pública del Congreso Nacional bajo el título de conferencia "Ley de Migración en la República Argentina" el 26 de septiembre de 2002. Esta frase llamó mi atención cuando la vi por primera vez en la tesis doctoral de Melde, Susana, *op. cit.*, p. 145.

análisis comparativo e histórico de sus marcos normativos sobre migración y nacionalidad. Desde inicios del siglo XXI, Sudamérica ha optado por un discurso de mayor apertura sobre estos temas. Esto queda claro si se tiene en cuenta la emergencia de los principios de no criminalización de la migración irregular, el derecho a migrar como un derecho humano fundamental, así como el apoyo a las fronteras abiertas y la ciudadanía universal. En un momento en que las medidas restrictivas son, en términos generales, predominantes alrededor del mundo, tanto los formuladores de políticas públicas como los académicos sudamericanos han presentado este enfoque como innovador y excepcional e, incluso, como moralmente superior y como parte de una vanguardia hacia la formulación de leyes y políticas públicas más abiertas.

¿Constituye América del Sur un modelo realmente innovador y excepcional? Llegados a este punto, es posible que cada lector haya respondido a esta pregunta de manera diversa tras haber analizado los capítulos anteriores. Lo que queda claro es que los marcos jurídicos de migración y nacionalidad en América del Sur están en constante desarrollo. En algunos aspectos, estos marcos son deficientes y contradictorios. En otros, podría también decirse que son innovadores, excepcionales, y hasta estimulantes en ocasiones. Su carácter paradójico resulta de la yuxtaposición de dos visiones de gran calado histórico en la región. La primera está basada en la seguridad y el control, y es heredera de las medidas restrictivas del siglo XX. La segunda está enfocada en los derechos humanos; tiene una historia más reciente, pero también entronca con algunas prácticas más abiertas del siglo XIX.

Más allá de las afirmaciones de innovación y excepcionalidad, hay dos elementos que resultan evidentes. El primero, tanto histórico como actual, es que los países sudamericanos han construido jurídicamente al extranjero de manera muy similar. En segundo lugar, esta construcción legal del extranjero es diferente a la que podemos ver en Estados Unidos o Europa. Por sí solo, este hallazgo confirma la necesidad de extender el análisis de la regulación de las migraciones más allá de la tradicional aproximación limitada de investigar tan solo a un puñado de países europeos, Estados Unidos y, en algunos casos, Australia y Canadá. Además, este hallazgo sirve también para tomar con mucha precaución el trabajo de aquellos que generalizan modelos y teorías supuestamente globales cuando estas están basadas en una reducida selección de casos.[1378]

[1378] Joppke debe ser elogiado por reconocer que su obra sobre ciudadanía e inmigración es una "historia provincial, limitada a la zona de confort de Norte América, Europa Occidental y los dominios británicos en Oceanía". Joppke, Christian, *Citizenship and immigration*, Cambridge, Polity Press, 2010, p. 147.

En las siguientes páginas, este capítulo ofrecerá un recorrido por los temas que han surgido al evaluar a los regímenes legales migratorios y de nacionalidad en la región, tanto históricos como contemporáneos. Posteriormente, se sugerirán algunos temas de investigación sobre los cuales ha de seguirse ahondando en aras de romper el modelo hegemónico de estudios que solo prestan atención a Estados Unidos y Europa. Esto es aún más importante en el momento actual, en que la región se enfrenta ya desde hace unos años al que es posiblemente el desplazamiento de nacionales de un solo país más importante a nivel global. De hecho, uno de los principales resultados de este libro es entender que, en lo referente a la migración y la nacionalidad, América del Sur tiene elementos que no pueden ser comprendidos o explicados satisfactoriamente si se utilizan tan solo algunos de los principales modelos teóricos que se han presentado como globales. Por tanto, esto demanda un esfuerzo renovado por diseccionar las dinámicas sociopolíticas migratorias en la región desde un punto de vista conceptual diferente. Por fortuna, desde la publicación en inglés de este libro en 2018, el número de estudios comparados sobre América del Sur ha ido en aumento, así como la cantidad de académicos de excelente formación y nivel que han contribuido al debate.[1379] Esto es importante, porque existe una necesidad imperativa de ofrecer alternativas a los enfoques estadounidense y europeo que permitan gestionar mejor los retos y desafíos en esta área.

II. Las leyes de migración y nacionalidad en los siglos XIX y XX

A partir de la independencia a inicios del siglo XIX, los nuevos Estados latinoamericanos se quisieron presentar como diferentes de Europa y Estados Unidos y como mejores que ellos.[1380] A pesar de la influencia que recibieron de ambos, los Estados latinoamericanos incluyendo, por supuesto, a todos los de América del Sur, tomaron decisiones diferentes, que todavía influencian la regulación de la nacionalidad y de la extranjería y que los distingue de Europa y Estados Unidos.

[1379] Ramírez, Jacques, "Ecuador: entre la ciudadanía universal y el control migratorio", en Hernández, Alberto y Campos-Delgado, Amalia, *Migración y movilidad en las Américas*, Ciudad de México, CLACSO-Siglo XXI, 2022; Barbieri, Nicolás Gissi *et al.,* "Respuestas de los países del Pacífico suramericano ante la migración venezolana. Estudio comparado de políticas migratorias en Colombia, Ecuador y Perú", *Diálogo Andino,* núm. 63, 2020, pp. 219-233.

[1380] Miller, Nicola, "Latin America: State-building and nationalism", en Breuilly, John (ed.), *The Oxford handbook of the history of nationalism*, Oxford, Oxford University Press, 2013, pp. 389 y 390.

En el momento de definir la composición de las naciones embrionarias, las elites criollas sudamericanas otorgaron el valor máximo al nacimiento en el territorio mediante la adopción del *ius soli.* Este fue el medio más adecuado para crear nacionales "a partir de los súbditos coloniales" y para empezar a forjar comunidades en sociedades con profundas divisiones sociales y raciales.[1381] Este modelo sirvió también para aumentar la población, lo cual resultaba algo deseable para países que requerían de nacionales para cumplir con obligaciones de carácter personal que se habían introducido a nivel constitucional tales como el servicio militar. Evidentemente, el *ius sanguinis* no habría conseguido aumentar el número de nacionales de la misma manera.

Si bien esta visión inclusiva a través del uso del *ius soli* anunciaba, en teoría, el fin de la discriminación racial, los criollos mantuvieron una posición privilegiada en la estructura social y limitaron la influencia del resto de la población.[1382] Esto se consiguió a través de la distinción entre nacionales y ciudadanos, dado que solo estos últimos tenían derechos políticos y acceso a cargos municipales. La visión de la elite era la de una transformación gradual de la sociedad en lugar de una ruptura radical con el orden colonial anterior, la cual garantizara la exclusión de las poblaciones indígenas y negras, principalmente en cuanto a lo referido a derechos políticos. El titular de esos derechos políticos debía ser varón, alfabetizado, casado y autónomo, ya fuera a través de la propiedad, el comercio, el capital o la profesión independiente. Solo estos hombres eran "considerados como poseedores de la «virtud cívica»; solo ellos eran capaces de autogobernarse; y solo ellos accedían a la igualdad de derechos".[1383] Esta concepción de la nación, en la que las elites blancas de origen europeo desempeñaron un papel dominante, influyó enormemente en las políticas de inmigración y naturalización.

En efecto, la imagen del ciudadano ideal coincidía perfectamente con la del inmigrante ideal. Ambos eran representados como un europeo o, al menos, como un descendiente de europeo blanco, varón, casado, autónomo y trabajador. Por tanto, la idea de fronteras abiertas fue ante todo un proyecto civilizador en el que los agentes que lo iban a llevar a cabo tenían que ser europeos blancos, varones y productivos. Para los primeros legisladores, el inmigrante ideal sería aquel que poblara regiones que se presentaban como vacías, trajera industrias y conocimiento necesarios para participar en los mercados globales y contribuyera al blanqueamiento de poblaciones mesti-

[1381] Appelbaum, Nancy P. *et al.*, *op. cit.*, p. 4.
[1382] Simon, Joshua, *op. cit.*, p. 32.
[1383] Appelbaum, Nancy P. *et al.*, *op. cit.*, p. 4.

zas. Y, sin embargo, aun si tenemos en cuenta estas limitaciones, la libre circulación de personas representó una ruptura radical con el anterior sistema colonial y sus restricciones.

La relación con los extranjeros, incluso con aquellos que eran idealizados, fue siempre ambivalente. La construcción de una categoría jurídica de "extranjero naturalizado" manifiesta claramente la importancia atribuida al nacimiento en el territorio. Por tanto, la nacionalidad y la ciudadanía fueron siempre categorías que a su vez estuvieron estratificadas en varios niveles. Con esto no nos referimos aquí a lo que Holston ha denominado como "ciudadanía diferenciada" en el caso de Brasil, en donde la categoría de ciudadanía "gestiona diferencias sociales por medio de la legalización de estas de manera que se legitime y se reproduzca la desigualdad", siendo este un aspecto que está presente desde la época colonial.[1384] Al contrario; a lo que nos referimos es al modo en el cual las leyes distinguen entre los que son considerados como "naturales" o "nativos" y los que son "naturalizados". En la actualidad, los diez países continúan usando esta distinción. Los "hijos de americanos" fueron los nativos nacidos en el continente.[1385] El resto fueron siempre extranjeros perpetuos, excluidos de toda posibilidad de desempeñar numerosas posiciones gubernamentales y llevando siempre a cuestas el pecado original de haber nacido en el exterior. Los únicos que podrían ser considerados como "naturales de la patria" serían sus descendientes.[1386]

El nacer dentro del continente acarreaba tal peso e importancia, que fue necesario construir una tercera categoría legal entre el nacional y el extranjero. Se trataba, en concreto, del hispanoamericano, es decir, el antiguo español de las Américas, posiblemente aquellos que podían identificarse como criollos. El criollismo estaba compuesto por una pequeña elite con un cierto sentido de "americanidad", quienes no se veían a sí mismos como "separados de sus vecinos criollos" y quienes, de hecho, "se identificaban a sí mismos como americanos —en oposición a los españoles—, pero no como parte de una nacionalidad específica".[1387] Esto explica, en parte, las dificultades para construir naciones en una región en la que la brecha

---

[1384] Holston, James, *Insurgent citizenship: Disjunctions of democracy and modernity in Brazil*, Princeton, Princeton University Press, 2009, pp. 3 y 4. Otros autores han argumentado que el principio de igualdad sigue sin cumplirse también en los Estados Unidos. Véase, por ejemplo, Sassen, Saskia, "The repositioning of citizenship and alienage: Emergent subjects and spaces for politics", *Globalizations*, vol. 2, núm. 1, 2005, p. 84.

[1385] Herzog, Tamar, "Communities becoming a nation: Spain and Spanish America in the wake of modernity (and thereafter)", *Citizenship Studies*, vol. 11, núm. 2, 2007, p. 163.

[1386] Brown, Matthew, *op. cit.*, pp. 195 y 196.

[1387] Centeno, Miguel Angel, *op. cit.*, p. 24.

"entre blancos, negros e indios dentro de los países era siempre mayor que las diferencias entre cualquiera de estos grupos a través de las fronteras".[1388] Por lo tanto, las leyes otorgaron al sujeto hispanoamericano, posiblemente al criollo, un estatus jurídico privilegiado. La figura jurídica del hispanoamericano del siglo XIX representa una forma diferente de membresía. Se trata de un nivel de política situado no en el ámbito nacional, sino en el supranacional. En otras palabras, en el contexto hispanoamericano no hubo nunca una simple dicotomía entre el nacional o el ciudadano y el extranjero. La voluntad, consagrada a nivel constitucional, de aceptar a aquellos provenientes de Hispanoamérica como parte de la comunidad por medio de la naturalización automática, representa un acercamiento a la membresía política que choca con las descripciones clásicas. Es decir, estos individuos tuvieron el derecho a una identidad común en el espacio poscolonial hispanoamericano

Por lo general, las elites criollas desconfiaban de la población local,[1389] no solo por motivos de raza, sino también por clase social.[1390] De manera que no sorprende que, coincidiendo con la llegada de un gran número de extranjeros con billetes de tercera clase a partir de la década de 1880, especialmente a Argentina, Brasil y Uruguay, la región empezara a implementar mecanismos de exclusión fronteriza y migratoria. Las leyes en vigor en aquel momento, las cuales facilitaban la libre circulación e igualdad de trato, se fueron deteriorando con la inclusión de diversas restricciones que fueron justificadas por motivos étnicos, raciales, ideológicos, morales, físicos y económicos. Todo esto dio paso a una nueva era de control. Para el inicio del siglo XX, las elites empezaron a preocuparse por la naturaleza de la inmigración europea. La llegada de europeos blancos continuaba siendo bienvenida como un paso hacia "la mejora racial" desde la visión impuesta por los proyectos de las elites de construcción de nación.[1391] Sin embargo, el anhelado e idealizado inmigrante del siglo XIX, el europeo blanco (del norte), trabajador y con capital, no fue necesariamente el que llegó en gran número a partir de las décadas de 1870 y 1880, pues eran más bien en su mayoría personas provenientes del sur de Europa, las cuales eran percibidas como menos civilizadas en comparación con los del norte.[1392] Los inmigrantes fueron llenando de forma natural los espacios disponibles en el mercado

[1388] *Ibidem,* p. 175.
[1389] Hobsbawm, Eric, *op. cit.*, pp. 311-326.
[1390] Simon, Joshua, *op. cit.*, p. 32.
[1391] Loveman, Mara, *op. cit.*, p. 154.
[1392] Alberdi, Juan Bautista, *op. cit.*, pp. 15-17.

laboral, pero también trajeron consigo nociones de derechos e igualdad que se consideraban subversivas. Las restricciones que se empezaron a imponer a partir de entonces tuvieron su origen en una interpretación muy concreta y profundamente arraigada por parte de las elites del significado de conceptos como la conformidad, la pertenencia y la exclusión.

Todo esto representó tanto una continuación de rasgos excluyentes ya presentes el siglo XIX (tales como la limitación del acceso a la ciudadanía por motivos de clase),[1393] como un retroceso en algunos aspectos respecto del migrante europeo anteriormente idealizado. Además, a principios del siglo XX, el control de las fronteras se transformó en "un aspecto indivisible de la soberanía".[1394] De este modo, las restricciones fueron favorecidas incluso por países en la región que prácticamente no recibían inmigración, dado que el control de fronteras comenzó a emerger como un requisito básico para ser reconocido en el concierto internacional "como un Estado-nación moderno".[1395]

Las restricciones que empezaron a afectar lentamente a los europeos tomaron más tiempo en incluir también a los americanos. Como observó elocuentemente un académico en 1928, "una cosa es regular la inmigración del Viejo Mundo y, otra distinta, es tratar de imponer restricciones a los inmigrantes que provengan de otro Estado americano".[1396] Como si de la construcción de un muro simbólico se tratara, los Estados fueron categorizando a los extranjeros en diversos grupos, que había que excluir. Esto llevó a que estas categorías, o ladrillos, se fueran apilando, lenta, pero inexorablemente, unos sobre otros, a lo largo de todo un siglo de restricciones incorporadas a través de leyes y decretos.[1397]

Como si se estuviera construyendo un muro, cada una de las piezas individuales de ladrillo representaban categorías despreciadas de extranjeros que se fueron acumulando, de forma lenta, pero segura, unas sobre otras a lo largo de todo un siglo de disposiciones legislativas y administrativas. La exclusión llegó a su punto más álgido en la década de 1970 en un contexto marcado por dictaduras militares, y en el cual la regulación jurídica del extranjero alcanzó su versión más represiva y denigrante hasta ese momento.

[1393] Capítulo segundo, pp. 57 y 58.

[1394] McKeown, Adam, K., *op. cit.*, p. 95.

[1395] *Ibidem,* pp. 320 y 321.

[1396] Brown Scott, James, *op. cit.*, p. 320.

[1397] FitzGerald, David Scott y Cook-Martín, David, *op. cit.*

III. Las leyes de migración y ciudadanía en la actualidad

La discriminación de los extranjeros fue solo uno de los elementos del que fue, posiblemente, el periodo más oscuro en la historia de América del Sur. Bajo la sombra de los regímenes militares se cometieron con impunidad los más atroces crímenes contra la humanidad: desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales, tortura y represión arbitraria. Es en este contexto en el que se ha de evaluar el surgimiento de una nueva arquitectura legal a nivel internacional, regional y doméstica desde la década de 1990, la cual se basa en la protección de los derechos. Las democracias nuevamente restablecidas se apresuraron a ratificar tratados internacionales de derechos humanos como una suerte de "antídoto contra las regresiones autoritarias".[1398] El proceso conocido como el "nuevo constitucionalismo latinoamericano", el cual ha influenciado a la mayoría de los países, implica conceder al derecho internacional de los derechos humanos una posición mucho más prevalente en el orden constitucional doméstico. A nivel material, las nuevas Constituciones incorporan amplios catálogos de derechos que protegen a los grupos vulnerables, como los afrodescendientes y las poblaciones indígenas, pero también a los migrantes, los cuales son considerados como vulnerables en comparación con los trabajadores nacionales.[1399] La creciente importancia de la jurisprudencia de la Corte IDH, así como de la CIDH, ha jugado un rol notable a través del énfasis en la necesidad de proteger a los migrantes y sus derechos. Es sabido, por ejemplo, que la aprobación de la Ley de Migraciones argentina de 2004 (la primera de una serie de textos progresistas en la región) fue en gran medida el resultado de un acuerdo amistoso alcanzado ante la CIDH en 2003.[1400]

Sin embargo, la creciente importancia del derecho internacional tras el fin de atroces dictaduras no puede por sí solo explicar el cambio hacia una regulación más humana del estatus de los no nacionales. Para entender este giro se ha de tomar en cuenta también la transformación de un continente entero, que pasó de ser uno de destino a ser uno de origen. El enorme núme-

[1398] Abramovich, Víctor, *op. cit.,* p. 217.

[1399] Corte IDH, Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados, OC – 18/03, párrafos 112, 131 y 160.

[1400] Corte IDH, Informe 85/11, Petición 12.306, Solución Amistosa *Juan Carlos de la Torre* (Argentina), 21 de julio de 2011. De la Torre era un ciudadano uruguayo que había sido detenido y expulsado sin ninguna supervisión judicial tras veinticuatro años de residencia en Argentina.

ro de sudamericanos que han emigrado desde la década 1970 y, más específicamente, con el cambio de siglo, representa un elemento clave para entender los nuevos discursos, leyes y prácticas que surgieron desde inicios de los 2000. Los principios de no criminalización de los migrantes indocumentados, el derecho a migrar como un derecho humano fundamental y la apertura de fronteras, fueron enunciados teniendo en mente a los emigrantes. Fue tan solo más tarde cuando esos principios encontraron acomodo en las nuevas leyes migratorias con base en principios de coherencia y justicia, como bien ejemplifica la frase introductoria de este capítulo. El hecho de que las cifras de inmigración se mantuvieran bajas en la región también facilitó la enunciación de dichos principios. Evidentemente, todo el panorama se ha complejizado enormemente con la llegada de millones de nacionales venezolanos.

El régimen de migración y nacionalidad resultante en Sudamérica es peculiar si se compara con otros a nivel mundial. La nacionalidad se encuentra regulada bajo los mismos parámetros adoptados inmediatamente después de la independencia, es decir, *ius soli*, periodos de residencia cortos antes de la naturalización, así como la discriminación entre los "naturales" y los "ciudadanos naturalizados". A pesar de esta naturaleza supuestamente liberal, y en línea con lo acaecido históricamente, el número de naturalizaciones en Sudamérica es sorprendentemente bajo. Esto puede ser el resultado de la combinación entre la discrecionalidad administrativa y otros obstáculos burocráticos, junto con el limitado incentivo que los migrantes regionales puedan tener para naturalizarse cuando pueden usar regímenes de libre circulación de personas. Sin embargo, es crucial seguir investigando los motivos por los cuales el mecanismo de transformación entre el extranjero y el nacional parece tener tan poca aceptación.

Por su parte, las leyes migratorias yuxtaponen la reconfiguración de conceptos heredados del siglo XIX, como las fronteras abiertas, con una nueva realidad política en donde la emigración es numéricamente más alta que la inmigración, incluso tras la llegada de nacionales venezolanos. A inicios del siglo XX, los países sudamericanos siguieron caminos ya transitados, sin espacio alguno para lo distintivo, y lo hicieron para aparentar ser lo suficientemente soberanos en la arena internacional.[1401] Por el contrario, la situación actual refleja una cierta singularidad en cuanto a la elección de las soluciones más adecuadas a los desafíos actuales, las cuales corresponden de forma muy cercana a la idiosincrasia de la región. Estas respuestas no son necesariamente las mismas que aquellas que son tomadas por parte de Europa o de Estados Unidos.

[1401] Véase capítulo cuarto, pp. 122-127

Se podría decir que ha surgido un espíritu diferente, que tiene como componente fundamental la dignidad humana, y que entiende que la respuesta más adecuada a los flujos migratorios es la regularización. La membresía en Sudamérica nunca se basó en periodos largos de residencia, sino más bien en la contribución del individuo en el mejoramiento de la nación, en los vínculos familiares y en ser parte de un espacio supranacional mayor. Estos tres elementos continúan prevaleciendo sobre cualquier requisito de residencia a la hora de reclamar la membresía, afectando no solo la regularización, sino también el acceso a la residencia y la nacionalidad. Por ejemplo, es innecesario que los migrantes indocumentados permanezcan varios años con un estatus irregular antes de poder acceder a un permiso de residencia. Al contrario, generalmente solo necesitan ser nacionales sudamericanos, familiares de un residente o tener una oferta de trabajo en el lugar de destino.[1402] Un punto importante es que, en Sudamérica, las categorías de irregular, regular y migrante regional suelen ser difusas, y no se encuentran bien definidas, lo cual lleva a la implementación de soluciones individuales de tipo parcial o temporal.

En lugar de haber una clara ruptura con el pasado, lo que surge es una "perspectiva de la gobernabilidad de las migraciones", donde "los derechos humanos tienen un rol central, aunque ambivalente".[1403] Los derechos que existen sobre el papel son, en ciertas ocasiones, de difícil acceso en la práctica. Esos derechos coexisten además con instrumentos de seguridad y de control, como son los visados (los cuales afectan principalmente a individuos provenientes de África, Asia y el Caribe), el rechazo en frontera, así como las prerrogativas de expulsión por diversas causales. El carácter provisional de los permisos de residencia, incluso para aquellos comprendidos dentro del marco de los Acuerdos de Residencia del Mercosur, es posiblemente la mejor ejemplificación de la tensión existente entre el enfoque de seguridad y el de derechos humanos, algo que Domenech califica como "una política de control con rostro humano" en el caso argentino.[1404] Al mismo tiempo, el énfasis en los derechos de los emigrantes sudamericanos ha impulsado a que los Estados acepten la doble nacionalidad, extiendan el derecho a voto también a los extranjeros y hayan firmado acuerdos de libre movilidad con otros países de la región. Estas modificaciones, si bien no pueden ser cata-

[1402] Véase capítulo quinto, p. 183.

[1403] Domenech, Eduardo, "Crónica de una «amenaza» anunciada. Inmigración e «ilegalidad»: visiones de Estado en la Argentina contemporánea", en Feldman-Bianco, Bela *et al.*, *La construcción social del sujeto migrante en América Latina: prácticas, representaciones y categorías*, Quito, FLACSO-Ecuador / CLACSO / UAH, pp. 66-68.

[1404] Domenech, Eduardo, "Las migraciones son como el agua…", *cit.*, p. 2.

logadas como una verdadera visión de fronteras abiertas, han facilitado el acceso a derechos y a un estatus legal para cientos de miles de individuos. Estos cambios demuestran un giro dramático del enfoque regional, en comparación con lo ocurrido en el siglo XX.

IV. Preguntas abiertas en la literatura académica

Como ya se ha señalado, la mayor parte de los académicos que trabajan temas migratorios y de nacionalidad tienen la tendencia a extrapolar conclusiones supuestamente generales y globales a partir del estudio de un reducido número de casos, en concreto, Estados Unidos, Canadá, Australia y algunos países europeos, principalmente Francia, Alemania, Holanda y el Reino Unido. Este enfoque limitado ha producido modelos teóricos que no explican adecuadamente las dinámicas de los países de Sudamérica ni en su conjunto ni de manera independiente. Esta carencia teórica demanda una evaluación más cuidadosa tanto empírica como teórica que permita revisar estos modelos. Dicho refinamiento puede ayudarnos a comprender mejor el caso sudamericano, el cual ofrece una aproximación diferente a la materia si se compara con estos modelos supuestamente globales. Por consiguiente, las próximas páginas van a proponer de manera tentativa algunas líneas de investigación, que parecen importantes.

1. *Nacionales y extranjeros*

Los Estados Unidos se han presentado como el ejemplo prototípico de un país en donde el *ius soli* absoluto prevalece como un aspecto constitucionalmente protegido por la Decimocuarta Enmienda.[1405] Esta enmienda fue adoptada en 1868, en un contexto histórico particular, como resultado de la guerra civil, y tan solo un año después de que la Corte Suprema denegara en *Dred Scott v. Sanford* el acceso a la ciudadanía para las personas de raza

[1405] La Decimocuarta Enmienda, cláusula de ciudadanía, establece que "Toda persona nacida o naturalizada en los Estados Unidos y sujeta a su jurisdicción, será ciudadana de los Estados Unidos y del estado en el que resida. Ningún estado aprobará o hará cumplir ley alguna que restrinja los privilegios o inmunidades de los ciudadanos de los Estados Unidos; ni ningún estado privará a persona alguna de su vida, su libertad o su propiedad sin el debido procedimiento legal; ni negará a nadie, dentro de su jurisdicción, la protección de las leyes en un plano de igualdad".

negra.[1406] Por su parte, Europa, más en concreto Alemania, se ha usado siempre como un ejemplo de la tendencia opuesta, es decir, como ilustración de un caso en el que únicamente aquellos con padres alemanes podían obtener la nacionalidad al nacer. Como resultado de esto, el número de individuos que han quedado excluidos de la participación política a pesar de haber nacido en el país se ha multiplicado durante décadas.[1407] Alemania enmendó parcialmente este aspecto en 1999 al introducir una forma limitada de *ius soli*. En cualquier caso, el *ius sanguinis* sigue siendo preponderante en Europa,[1408] lo que lleva a etiquetar a muchos residentes nacidos en los respectivos países como migrantes de segunda o tercera generación, algo contradictorio en sí, dado que esas personas nunca emigraron.

Como se explicó en el capítulo segundo, Sudamérica adoptó desde la independencia una forma absoluta de *ius soli*, aunque por razones distintas que Estados Unidos. El lugar de nacimiento fue tomado como indicador de la pertenencia a la comunidad y usado para separar a los nacionales de los extranjeros desde la cuna hasta la tumba. Históricamente, América del Sur no ha puesto en duda su uso del *ius soli* absoluto, con la excepción del caso colombiano, que lo derogó en 1886,[1409] así como de Chile, en donde ha habido algunos llamados a limitar el acceso a la nacionalidad para los hijos de padres en situación irregular.[1410] En el caso estadounidense, el hecho de que el *ius soli* no haya suscitado muchas controversias ha sido interpretado como una prueba de la "decreciente importancia del propio concepto de ciudadanía".[1411] Otros académicos han expuesto que el *ius soli* es inmodificable dado que cambiarlo implicaría una "traición a un ideal nacional de carácter fundamental".[1412]

La membresía social tiene que ver con cómo se interpretan los límites de la participación en un sistema político, no solo al nacer, sino también a través de la naturalización. La literatura existente en la materia ha asumido siempre que la naturalización permite a la persona, completar el proceso de

[1406] Para una descripción más extensa del contexto histórico, véase Rubio-Marín, Ruth, *Immigration as a democratic challenge. Citizenship and inclusion in Germany and the United States*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000, pp. 177-182.

[1407] *Ibidem,* pp. 186-234.

[1408] Dumbrava, Costica y Bauböck, Rainer (eds.), "Bloodlines and belonging: Time to abandon ius Sanguinis?", *Florence: EUI,* Working Paper RSCAS 2015/80, 2015.

[1409] Véase capítulo segundo, pp. 79 y 80.

[1410] Chile, artículo 166, Ley 21.325, Ley de Migración y Extranjería de 2021.

[1411] Spiro, Peter J., *Beyond citizenship: American identity after globalization,* Oxford, Oxford University Press, 2008, p. 30.

[1412] Carens, Joseph, *op. cit.*, pp. 37 y 38.

transformación jurídica desde ser extranjero hasta convertirse en nacional con igualdad absoluta de derechos. Esto es así tanto en Europa[1413] como en Estados Unidos, con la única excepción de que en este último hay una prohibición para los ciudadanos naturalizados de ser elegidos presidente o vicepresidente del país. Por tanto, el estatuto jurídico de nacionalidad o ciudadanía se ha descrito como "internamente inclusivo" y "externamente excluyente" o como duro en su corteza externa, pero blando en la parte interior.[1414] Sin embargo, el hecho de que Sudamérica discrimine a los extranjeros naturalizados contradice completamente esta visión. De hecho, en otros sistemas legales se podría considerar al término de "extranjero naturalizado" como una imposibilidad. Esto no es así en América del Sur, donde quienes se naturalizan constituyen una categoría legal diferente de residentes, dado que tienen menos derechos. Ha de señalarse entonces que América del Sur tiene un sistema legal de naturalización imperfecto. En el caso de Uruguay, esto va más allá, dado que el país no tiene ni siquiera un mecanismo de naturalización. Es por tanto llamativo que, tal vez con la excepción de Uruguay, este sistema imperfecto no genere demasiado debate ni académico ni político, y esto a pesar de que la imperfección del sistema socava los cimientos de la aspiración de igualdad entre todos los nacionales en el territorio.

Por último, la cifra extremadamente baja de naturalizaciones que se da anualmente en cada país es otro aspecto que amerita mayor investigación. Todos estos hallazgos hacen necesario que nos replanteemos algunas de las teorías existentes sobre nacionalidad y ciudadanía y que exploremos también si otras regiones del mundo con un pasado colonial también tienen sistemas de naturalización similares.

2. *La desaparición de la ciudadanía*

A lo largo de las últimas tres décadas, los académicos han debatido sobre el declive del rol de la ciudadanía como estatus jurídico. Esto se debe principalmente a la facilitación de la naturalización en muchos países, el incremento en la aceptación de la doble nacionalidad, el otorgamiento de mayores derechos a los no nacionales residiendo en el territorio y, en el contexto europeo, la creación de un estatus supranacional. La ciudadanía, según Bauböck,

[1413] Véase artículo 5 de la Convención Europea sobre la Nacionalidad, 1997, prohíbe la discriminación entre los nacionales por nacimiento y aquellos naturalizados.

[1414] Brubaker, Rogers, *op. cit.*, pp. 50-72.

no seguirá siendo "un conjunto denso de identidad, derechos, deberes y compromiso político que conecta a los individuos con un Estado-nación en particular".[1415] Al contrario, lo que se está produciendo es la emergencia de lo que Joppke ha denominado "ciudadanía ligera" (*citizenship light*).[1416]

Hammar acuñó el término *"denizens"* a inicios de 1990 para referirse a los extranjeros que gozaban en un determinado territorio de varios derechos civiles, sociales y, en menor medida, políticos, a pesar de no ser ciudadanos.[1417] Desde entonces, los términos para describir la transformación del concepto jurídico de ciudadanía se han multiplicado, incluyendo "posnacional", "supranacional" o "transnacional", entre otros. El principal interés de este capítulo tiene que ver con cómo el acceso por parte de los extranjeros a derechos que tradicionalmente se consideraban asociados a la nacionalidad pueda llegar a "erosionar la distinción entre ciudadano y extranjero" y, por tanto, a devaluar el significado de la "categoría de ciudadanía".[1418] Para comenzar el análisis, resulta en primer lugar útil distinguir entre conceptos y teorías que examinan "fenómenos empíricos" similares referidos a la desaparición de "una única relación de identidad entre los ciudadanos y los Estados-nación".[1419]

La ciudadanía posnacional se puede definir como "«la idea de ciudadanía más allá de», en lugar de, «por encima de» la nación; por ejemplo, la transformación por la cual la ciudadanía basada en el Estado se disocia por completo de la identidad nacional".[1420] La ciudadanía se vería socavada tanto por la continua promoción como por la difusión de "reglas y concepciones universalistas respecto de los derechos del individuo",[1421] así como por el creciente rol de las normas internacionales de derechos humanos, las cuales llevarían a nuevas modalidades de membresía.[1422] Algunos autores cometen un error conceptual al utilizar los términos "ciudadanía posna-

[1415] Bauböck, Rainer, "Genuine links and useful passports", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 45, núm. 6, 2019, pp. 1015-1026.

[1416] Joppke, Christian, *Citizenship and immigration*, *cit.*, pp. 301-305. Sin embargo, Shachar alega que, en especial después del 11 de septiembre, las medidas draconianas adoptadas para regular la migración y el estatus de los extranjeros implican que la importancia de ostentar la nacionalidad de un país es hoy más relevante que nunca. Véase Shachar, Ayelet, *The birthright lottery: Citizenship and global inequality*, Cambridge, Harvard University Press, 2009, p. 2.

[1417] Hammar, Tomas, *op. cit.*, p. 13.

[1418] Sassen, Saskia, "The repositioning of citizenship…", *cit.*, p. 103.

[1419] Bauböck, Rainer, "Genuine links and useful passports", *cit.*, pp. 1 y 2.

[1420] *Ibidem*, pp. 1 y 2.

[1421] Soysal, Yasemin Nuhoglu, *op. cit.*, p. 145.

[1422] Benhabib, Seyla, *op. cit.*, pp. 10 y 21.

cional" y "ciudadanía supranacional".[1423] En realidad, "supranacional" se refiere a los derechos que los individuos obtienen debido a que tienen la nacionalidad de un Estado que participa en una organización supranacional. El ejemplo más claro de esto es la ciudadanía europea.[1424] Por otra parte, el concepto de "ciudadanía transnacional" enfatiza que aquellos que migran son simultáneamente inmigrantes y emigrantes y, por ende, cuentan con ciertos derechos tanto en su país de destino como en el de origen. A esto se le ha llamado también "ciudadanía externa".[1425]

Los debates sobre el proceso de defunción de la concepción más tradicional de ciudadanía se han dado sobre todo en Europa occidental y en Estados Unidos en un periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial.[1426] Como ha observado Joppke, algunos derechos, tales como el de no sufrir detención arbitraria, ya amparaban a todos los individuos en el marco de la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789. Desde su punto de vista, esto pone en "duda que el concepto posnacional de derechos de la persona sea novedoso".[1427]

En este contexto, Sudamérica aparece nuevamente como un rompecabezas. En primer lugar, está el desarrollo histórico de los derechos que son habitualmente asociados con el concepto ciudadanía. Durante el siglo XIX, América del Sur fue una región en donde estos derechos estaban disponibles para los no nacionales, y en la cual, en muchos aspectos, no había una distinción clara entre ciudadanos y extranjeros.[1428] De hecho, el extranjero podía residir en el territorio, ejercer ciertos derechos civiles y no temer ser deportado, puesto que las medidas de expulsión eran en gran medida inexistentes. Además, los inmigrantes europeos tenían más privilegios en comparación con muchas de las poblaciones nativas. En el caso de los hispanoamericanos, o posiblemente en el caso de una reducida elite criolla, la figura del extranjero se complejizó aún más debido a que los hispanoamericanos tenían rutas privilegiadas para la naturalización, así como más derechos políticos. Esto contradice a quienes argumentan que desde la

[1423] Soysal, Yasemin Nuhoglu, *op. cit.*, p. 159. Para una perspectiva multinivel de la ciudadanía con el fin de evitar conceptualizar la ciudadanía europea como posnacional, véase Bauböck, Rainer, "The three levels of citizenship within the European Union", *German Law Journal*, vol. 15, núm. 5, 2014, pp. 751-764.

[1424] Kochenov, Dimitry, *op. cit.*

[1425] Bauböck, Rainer, "Introduction", *cit.*, p. 3.

[1426] En cuanto a Estados Unidos, véase Bosniak, Linda, "Human rights, state sovereignty…", *cit.*

[1427] Joppke, Christian, "Citizenship and immigration", *cit.*, p. 29.

[1428] Véase capítulo segundo.

Revolución francesa "los derechos del hombre están inextricablemente asociados a la ciudadanía".[1429] Por tanto, Sudamérica transforma 180 grados lo que había sido habitualmente aceptado en la literatura académica como válido hasta el día de hoy.

De hecho, lo que Bosniak denomina como "ciudadanía extranjera" (*alien citizenship*)[1430] era una realidad normalizada en Sudamérica hasta los años 1930. A su vez, siguiendo la configuración de Brubaker,[1431] la relevancia de la ciudadanía como un "instrumento" y "objeto" de exclusión social fue menos destacado. No fue un instrumento, porque su principal función, que era permitir al Estado controlar quién entraba a su territorio, no fue empleada hasta el siglo XX. Tampoco era un objeto, debido a que las limitaciones para acceder a la ciudadanía a través de las leyes de nacionalidad jugaban un rol marginal. Si acaso, la ciudadanía funcionó como un instrumento y un objeto de apertura social para el "tipo correcto" de extranjeros, los cuales eran seducidos para entrar al país, y a los que luego se les ofrecía un proceso de naturalización rápido, o, incluso, para el caso de los hispanoamericanos, automático. Para complicar aún más el panorama, otros derechos, tales como la protección consular en el exterior y el reconocimiento de títulos, fueron extendidos a los hispanoamericanos a través de instrumentos supranacionales mediante tratados multilaterales y bilaterales.[1432]

Esta apertura hacia la llegada de extranjeros llevó a la creación de numerosas configuraciones legales bajo las cuales los individuos podían acceder a derechos que provenían tanto del Estado de residencia como del de origen, en lo que era *de facto* una situación transnacional. Los extranjeros, especialmente aquellos de origen europeo, tenían la ventaja de ser excluidos de ciertas obligaciones, tales como las militares, e, incluso, en ocasiones, del pago de impuestos. Además, y aún más importante, podían optar por la protección diplomática de sus Estados de origen en caso de necesitarla. De esta manera, la América del Sur del siglo XIX enriquece los debates sobre las formas de membresía posnacional, transnacional y supranacional, no solamente geográfica y temporalmente, sino también demostrando complejidades aún mayores alrededor de las categorizaciones de membresía basadas en la nacionalidad, la clase y la raza. En ciertos aspectos, el modelo sudamericano contrasta con los de la Unión Europea y Estados Unidos, de modo que lleva a la pregunta central sobre los motivos por los cuales este

[1429] Soysal, Yasemin Nuhoglu, *op. cit.*, p. 164; Brubaker, Rogers, *op. cit.*, p. 46.
[1430] Bosniak, Linda, "Human rights, state sovereignty…", *cit.*, pp. 2-4.
[1431] Brubaker, Rogers, *op. cit.*, p. 34.
[1432] Véase capítulo tercero.

continente ha tomado una ruta tan diferente y cómo estas experiencias se relacionan o sirven de influencia entre ellas; por ejemplo, a través de trasplantes legales.

Cuando se trata de la regulación actual, Sudamérica ofrece también un importante material empírico para analizar las interacciones entre las formas de membresía posnacional, transnacional y supranacional, las cuales no han sido adecuadamente exploradas en el caso de esta región. Por ejemplo, los derechos humanos, principalmente la CADH, la jurisprudencia de la Corte IDH, pero también la ICMW, no pueden explicar por sí solos el proceso de extensión de derechos a los extranjeros en las legislaciones más recientes. Además, al contrario de lo que algunos autores proponen para el caso de Norteamérica y Europa, los tribunales domésticos no han sido los principales impulsores a la hora de limitar la capacidad de los Estados para controlar la inmigración.[1433]

El incremento de los derechos de los extranjeros puede ser parcialmente entendido como resultado de la extensión de los derechos a los sudamericanos emigrantes residiendo en el exterior. De esta manera, ciertos derechos, tales como los políticos, que los extranjeros han obtenido en determinados países de la región, no son el resultado de las demandas de los inmigrantes en Sudamérica, sino más bien de la reciprocidad que los propios Estados de América del Sur esperan por parte de los países de destino en donde residen emigrantes sudamericanos.[1434] Por tanto, la adopción de leyes más liberales se transforma en un vehículo a través del cual las demandas externas se hacen más creíbles en favor de los emigrantes.[1435] De hecho, las prácticas transnacionales de "ciudadanía externa"[1436] han sido comunes entre los Estados sudamericanos, dado su papel como países de emigración.[1437]

[1433] Joppke, Christian, "Immigration challenges the nation-state", en Joppke, Christian (ed.), *Challenge to the nation-state: Immigration in Western Europe and the United States*, Oxford, Oxford University Press, 1998, pp. 5-47. Recientemente, algunos autores han discutido que los derechos humanos están perdiendo fuerza como herramienta de protección para los migrantes. Véase, por ejemplo, Dauvergne, Catherine, *The new politics of immigration, cit.*, p. 120.

[1434] Escobar, Cristina, *op. cit.*, p. 8.

[1435] Véase la IX Conferencia Sudamericana sobre Migraciones. Declaración de Quito, 21 y 22 de septiembre de 2009, párrafo 5: "Nuestra voluntad de garantizar a las personas migrantes a lo interno de nuestra región el disfrute de los mismos derechos que perseguimos para nuestros ciudadanos en los países de tránsito y destino a lo externo de la región en aras del principio de coherencia, igualdad y no discriminación". Véase también Acosta, Diego y Freier, Luisa Feline, "Turning the immigration policy", *cit.*

[1436] Bauböck, Rainer, "Introduction *cit.*, p. 3.

[1437] Véase capítulo sexto, pp. 210-214, 219 y 220.

Cuando se trata de la ciudadanía supranacional, Sudamérica también amerita mayor análisis. Del mismo modo que en el caso europeo, los tres componentes principales de dicha ciudadanía supranacional incluirían la libre circulación de personas, la igualdad de trato, en particular en lo que respecta al acceso al mercado laboral, condiciones de trabajo, así como algunos derechos sociales y, por último, algunos privilegios menos importantes, como la protección consular en el extranjero.[1438] De manera similar a lo que ha ocurrido en Europa, los sudamericanos han sido muy cautelosos para no herir sensibilidades nacionales. En este sentido, los derechos de voto se han visto limitados enormemente, y se ha afirmado también en cualquier documento político sobre la materia que cualquier estatus supranacional solo ampliaría, pero no sustituiría, a la ciudadanía nacional.[1439]

Es aquí donde la tensión histórica entre, por una parte, la visión regional idealizada de una "patria grande" y, por otra, un nacionalismo profundamente arraigado, se hace más evidente. Como bien ha señalado Sanahuja, "el nacionalismo fue discurso fundacional del nuevo poder poscolonial, constituyendo las nuevas naciones a partir de una narrativa legitimadora del dominio de las élites dominantes sobre el indígena o el afrodescendiente".[1440] Este difícil equilibrio entre el nivel nacional y el nivel regional ha afectado a todas las iniciativas de integración, y representa claramente un reto de enorme magnitud. Esto queda bien ejemplificado de manera más reciente por el ascenso y caída inmediata del Unasur,[1441] organización que había propuesto iniciativas interesantes, como la adopción de un pasaporte co-

[1438] Plan de Acción para el Estatuto de Residencia del Mercosur, diciembre de 2010, pp. 2 y 5; Declaración de Bogotá, IV Foro Andino de Migraciones, Bogotá, 9 y 10 de mayo de 2013.

[1439] Hidalgo Tandazo, Ramiro, "El informe conceptual sobre ciudadanía suramericana: libre movilidad humana, identidad y derechos para los ciudadanos en la UNASUR", *Revista del Centro Andino de Estudios Internacionales,* núm. 16, 2016, pp. 73-88. UNASUR, "Informe conceptual sobre ciudadanía suramericana", *Informe de la reunión del grupo de trabajo de ciudadanía suramericana,* 2014; Declaración de Bogotá, IV Foro Andino de Migraciones, Bogotá, 9 y 10 de mayo de 2013.

[1440] Sanahuja, José Antonio, "Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica. El caso de UNASUR", en Serbín, Andrés *et al.* (coords.), *El regionalismo "post-liberal" en América Latina y el Caribe. Nuevos actores nuevos temas, nuevos desafíos: Anuario de la integración regional de América Latina y el Gran Caribe,* Buenos Aires, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, 2012, pp. 19-72.

[1441] Sanahuja, José Antonio, "Regionalismo e integración en América Latina: de la fractura Atlántico-Pacífico a los retos de una globalización en crisis", *Pensamiento Propio*, vol. 44, núm. 21, 2016, pp. 38 y 39; Nolte, Detlef y Mijares, Víctor M., "UNASUR: An eclectic analytical perspective of its disintegration", *Colombia Internacional*, núm. 111, 2022, pp. 83-10.

mún, filas especiales para nacionales regionales en la frontera, becas de movilidad para estudiantes e, incluso, una canción regional.[1442]

En conclusión, Sudamérica ofrece un gran espacio para que los académicos se replanteen y continúen investigando la supuesta novedad histórica de las configuraciones de membresía más allá de la ciudadanía, sea esta posnacional, transnacional o supranacional, así como los espacios geográficos en los que dichas configuraciones tienen lugar. Otra posible línea de investigación es analizar los motivos por los cuales se extienden ciertos derechos a los extranjeros, así como también definir cómo y cuándo las preocupaciones sobre los emigrantes pueden impulsar el avance en los derechos de los inmigrantes o los esquemas de movilidad de integración regional. Estos elementos pueden tener implicaciones en los procesos de políticas públicas, y requieren de nuevas investigaciones. Todo ello, por supuesto, sin descuidar una nueva realidad migratoria en la región desde la llegada de los nacionales venezolanos.

V. ¿Sudamérica como un modelo de influencia global?

Cuando presento mi trabajo sobre Sudamérica en cualquier rincón del mundo, siempre suele haber alguien que me hace la siguiente pregunta: ¿Qué influencia puede tener el enfoque de esta región en Europa o Estados Unidos? Si bien comprendo que esta curiosidad sea natural, la considero también una réplica, a menudo involuntaria, del enfoque hegemónico occidental que existe sobre la regulación global de la migración y la movilidad. Si tenemos en cuenta que casi el 50% de los flujos migratorios a nivel mundial se dan entre países del Sur global, la pregunta que me parece más interesante es ver en qué medida Sudamérica puede llegar a ofrecer una alternativa de utilidad para la regulación migratoria en otras partes del Sur global, así como, en segundo lugar, en Europa o en Estados Unidos.

América del Sur ya ha demostrado que puede tener una cierta capacidad de influencia, y que hay lecciones que se pueden aprender de un modelo que, por una parte, intenta ser más humano y, por otra, tiene deficiencias claras en su aplicación, como bien ha sido ejemplificado con la no aplicación de Cartagena a los nacionales de Venezuela. Es obvio que los principales países que pueden recibir un cierto impacto de la región son los otros Estados de América Latina, los cuales también están obligados por la CADH, han ratificado en su mayoría la ICMW y están sujetos a

[1442] UNASUR, Informe conceptual, *cit.*, pp. 15 y 16.

la jurisprudencia de la Corte IDH y a las decisiones de la CIDH. De hecho, podemos observar cómo hay ciertos aspectos, tales como el derecho a migrar o la regularización como primera alternativa a la irregularidad, que han sido incorporados en las legislaciones de El Salvador, Guatemala, México y Nicaragua, países que han sido influenciados por los debates sudamericanos.[1443]

América central y México y, en menor medida, Cuba y la República Dominicana, comparten muchos elementos con Sudamérica relativos a la construcción histórica y jurídica del nacional y del extranjero. El entender el espíritu interno de la región durante este periodo de construcción es crucial para identificar adecuadamente elementos que puedan resultar útiles en otros lugares del mundo. Por ejemplo, las condiciones históricas que llevaron a la creación de la Unión Europea, al establecimiento de una ciudadanía europea y a la libre movilidad de personas no son necesariamente replicables en otras regiones. En Europa, la integración fue un proyecto político que surgió tras la aniquilación de millones de personas durante la Segunda Guerra Mundial. Además, fue solo la pericia e insistencia de los negociadores italianos la que permitió que la libre circulación de trabajadores se consagrara como un principio clave en las década de los cincuenta y sesenta, dado que así se podía proteger a los cientos de miles de emigrantes italianos que ya residían en los otros Estados miembros en aquel momento.[1444] Por tanto, y dadas las distintas realidades, cada región debe desarrollar sus propias narrativas en favor de la movilidad regional, las cuales han de tener sentido en ese momento histórico en concreto.

A través del examen exhaustivo de una región del Sur global, este libro ha demostrado que Europa y Estados Unidos no son modelos que puedan replicarse alrededor del mundo. Esto no quiere decir que no sea posible que caminos diferentes lleven a resultados similares. Por ejemplo, cuando se discuten los regímenes de libre movilidad de personas en otras regiones del mundo, incluyendo América del Sur, es entendible que haya una cierta tendencia por parte de actores políticos y académicos a usar a la Unión Europea como un modelo idealizado con el cual se debe comparar a los demás. Sin embargo, estas comparaciones tienen una utilidad muy limitada si no se atiende a las peculiaridades e idiosincrasias de cada región. De hecho, ha de

[1443] México, artículos 132-137 sobre la regularización, Ley de Migración, 25 de mayo de 2011; Nicaragua, artículo 118, Ley General de Migración y de Extranjería, 31 de mayo de 2011; Guatemala, artículo 1, Decreto 44/2016. Código de Migración; El Salvador, artículo 5, Decreto 286, Ley Especial de Migración y Extranjería, 2 de abril de 2019.

[1444] Maas, Willem, *Creating European citizens*, Lanham, Rowman & Littlefield, 2007.

celebrarse el contar cada vez con más estudios migratorios especializados sobre otras regiones tales como África, Asia, Centroamérica, el Caribe, los países del Golfo o el territorio postsoviético. Debido a que casi la mitad de los migrantes de todo el mundo se desplazan entre países del Sur global, es vital continuar con esta producción de conocimiento. Además, las regiones del Sur global también deben iniciar un diálogo entre ellas sobre los retos que enfrentan para gestionar la movilidad humana, retos que en algunos casos pueden ser similares. Este diálogo ha de darse tanto a nivel político como académico, y este libro aspira a contribuir al mismo diálogo.

En efecto, América del Sur puede llegar a tener un rol crucial en dicho diálogo. A pesar de todas sus contradicciones, deficiencias y retos en la implementación, es indudable que resulta estimulante observar cómo se verbaliza un nuevo vocabulario sobre la no criminalización, la migración como un derecho y la ciudadanía regional y universal. El esfuerzo de muchos actores regionales de posicionar al migrante en primer plano como ser humano, en vez de únicamente como un aporte económico, es admirable. La jurisprudencia de la Corte IDH con su fuerte enfoque en la vida familiar, las garantías en contra de la detención y su amplia interpretación sobre los derechos de los cuales deben gozar los migrantes resulta de fundamental importancia. Dicha jurisprudencia provee de herramientas útiles no solo a actores legales en la región, sino también a actores jurídicos en otras regiones que puedan usar esta jurisprudencia para abogar por una interpretación más extensiva de los mismos derechos en sus propios marcos jurídicos en otros países.

Si nos limitamos a estudiar siempre a los mismos sospechosos habituales, entonces puede resultar que lo que señala Dauvergne sea cierto, es decir, que nos encontremos en un momento en el cual la regulación de la inmigración se caracteriza por un panorama en el que "no surgen nuevas ideas" o en el cual las pocas que surgen apuntan siempre en la dirección de mayor control y restricción.[1445] En aspectos tales como la migración irregular existe una necesidad urgente de repensar una aproximación diferente a nivel mundial. América del Sur ofrece un nuevo acercamiento a la regularización dado que sus ordenamientos jurídicos permiten conceder la residencia como primera opción para los migrantes indocumentados bajo ciertas condiciones. Si bien existen desafíos en la implementación, el modelo sudamericano provee una fórmula distinta para lidiar con un reto a largo plazo. América del Sur continúa contribuyendo con propuestas para fortalecer los mecanismos de regularización en el seguimiento de la implementación

[1445] Dauvergne, Catherine, *The new politics of immigration… cit.*, p. 7.

del Pacto Mundial para la Migración.[1446] El énfasis en la regularización no tiene que ver necesariamente con un enfoque humanista, sino más bien con uno pragmático mediante el cual se busca recaudar más impuestos, identificar mejor a quienes residen en el territorio y ofrecer la reciprocidad para los nacionales sudamericanos.[1447]

La migración continuará siendo un desafío urgente a nivel mundial durante las próximas décadas. El derecho no puede ofrecer soluciones a cada uno de los retos que plantea la movilidad humana. Sin embargo, la denigración y discriminación de los migrantes a través del derecho perjudica no solo a la persona en cuestión, sino a la sociedad en su conjunto. Sudamérica ofrece enfoques diferentes tanto a nivel histórico como actual con sus propias idiosincrasias y peculiaridades. La región presenta también reiteradas tensiones, que llevan a la superposición entre una agenda basada en los derechos humanos y otra en la seguridad. Estas tensiones se han puesto claramente de manifiesto con la llegada de los nacionales venezolanos, y ambas tendencias continuarán coexistiendo en el futuro. Todos aquellos actores que prefieran unas leyes y políticas de migración y de nacionalidad más abiertas tienen un papel decisivo que jugar. Continuemos por tanto en la búsqueda de argumentos jurídicos convincentes sin falsas esperanzas, pero también sin descanso.

[1446] Red de las Naciones Unidas sobre la migración, *Informe de la Revisión Regional de la implementación del Pacto Mundial para la migración segura, ordenada y regular en América Latina y el Caribe*, febrero de 2022, disponible en: *https://migrationnetwork.un.org/system/files/docs/Informe%20Revisi%C3%B3n%20Regional%20del%20PMM%20%28final%29_0.pdf*

[1447] Véase capítulo quinto.