



INSTITUTO DE INVESTIGACIONES
GINO GERMANI
Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de Buenos Aires

Odisea. Revista de Estudios Migratorios
Nº 6, 1 de octubre de 2019. ISSN 2408-445X

La equidad política entre nacionales y extranjeros: el caso brasileño

Roger Lucas Correa Martins*

Fecha de recepción: 18-04-2019
Fecha de aceptación: 21-05-2019

Resumen: El presente trabajo pretende introducir la discusión sobre el dilema democrático respecto de la equidad política entre nacionales y no nacionales. Se reflexiona acerca de la legitimidad de los gobiernos democráticos que cercenan los derechos políticos de individuos no nacionales que, sin embargo, son parte de la comunidad, están sujetos a sus leyes y se ven afectados por sus políticas. Se analizan las dos estrategias utilizadas por los Estados para responder a esta disyuntiva: la naturalización y la extensión de derechos políticos a los no nacionales. Por último, se estudian los principales instrumentos jurídicos brasileños para responder a este dilema: la nueva legislación migratoria de 2017, que reemplazó la legislación de 1980, y la Propuesta de Enmienda a la Constitución 25/2012.

Palabras clave: Equidad; migraciones; ciudadanía; democracia; Brasil.

Title: Political equality between nationals and foreigners: the Brazilian case.

Abstract: This paper intends to introduce the discussion of the democratic dilemma regarding political equality between nationals and non-nationals, that is, the legitimacy of democratic governments that do not guarantee the extension of political rights to non-national individuals, but that are part of the community, are subject to their laws and are affected by their policies. The two paths that States have used to respond to this dilemma are analyzed: naturalization and the extension of political rights to non-nationals. Finally, the main Brazilian legal instruments to answer to this dilemma are analyzed, such as the new immigration legislation of 2017, which replaced the 1980 legislation, and the Proposed Constitutional Amendment 25/2012.

Keywords: Equality; migrations; citizenship; democracy; Brazil.

* Graduado en Ciencia Política por la Universidad Federal del Estado de Río de Janeiro (UNIRIO) y estudiante de Maestría en el Instituto de Estudios Sociales y Políticos de la Universidad del Estado de Río de Janeiro (IESP-UERJ). Investigador del Grupo de investigación en Relaciones Internacionales y Sur Global (GRISUL) y del Laboratorio de Análisis Política Mundial (LABMUNDO). Brasil. E-mail: rlc136@gmail.com

1. Introducción

La ciudadanía sigue siendo una de las instituciones fundamentales de las democracias contemporáneas, pero la relación que el estatus de ciudadano establece entre los individuos de una comunidad política y el Estado no deja de presentar algunas ambigüedades. Al mismo tiempo que implica la inclusión de ciertos grupos de personas, también excluye a otros al definirlos como no ciudadanos. La exclusión puede ser formal, al negar el acceso a la ciudadanía a inmigrantes, o *de facto*, debido a desigualdades socioeconómicas o a la falta de reconocimiento cultural. Otra contradicción que atraviesa esta separación se refiere a la relación entre ciudadanía y nacionalidad, o entre el concepto de ciudadano como individuo sin ninguna característica cultural que lo diferencie del todo y el concepto de nacional como miembro de una comunidad con valores culturales comunes.

Dentro de las teorías liberales de la democracia, todos los ciudadanos deben ser considerados y tratados como personas libres e iguales, es decir, individuos semejantes entre sus conciudadanos. Así, la ciudadanía implica la separación entre los derechos y deberes de individuos miembros de una comunidad y su pertenencia a grupos específicos (basados en etnia, religión, clase social o identidad regional). Pero esta constatación contradice la realidad de la formación del Estado-Nación moderno. Un ciudadano es siempre un miembro de una nación. Así, si bien la ciudadanía es concebida como un estado universalizante, solo existe en el contexto de Estados-Nacionales y con base en una especificidad nacional (Castles y Davidson, 2000).

Actualmente, cerca de 257 millones de personas, el 3,4% de la población mundial (OIM, 2019), vive fuera de su país de origen y la concentración de migrantes en ciudades y países se vuelve cada vez más significativa. Con la creciente transnacionalización de la movilidad humana, la adquisición de la ciudadanía exclusivamente por los principios de *ius sanguinis*, por descendencia de sangre de un nacional, e *ius soli*, por nacer en el territorio nacional, parece muy limitada a la hora de asegurar los derechos de todos los que integran las sociedades contemporáneas.

Muchas democracias liberales buscaron resolver este problema desvinculando algunos derechos de la nacionalidad y redefiniéndolos como

derechos humanos universales para garantizar así el acceso a libertades civiles, políticas, servicios sociales de salud y educación, además de derechos específicos para migrantes como en el caso de la reunificación familiar. Sin embargo, los derechos de participación política continúan siendo una excepción.

Esto plantea un dilema de equidad entre nacionales y extranjeros, un problema de legitimidad democrática, dado que los migrantes se encuentran bajo las legislaciones y la autoridad gubernamental de los países de destino sin tener participación en la formulación de esas leyes. En las democracias pluralistas, este problema representa un déficit democrático en la medida en que perjudica el principio de justicia como equidad; es decir, la garantía de libertades civiles, políticas y sociales a través de la justicia social y la libertad humana; ignorándose los debates multiculturalistas sobre el derecho a la identidad cultural y la diferencia de las minorías en una comunidad política (Calderón Chelius, 2011).

Dos soluciones surgieron frente a este problema: por un lado, la opción dominante de facilitar y agilizar el proceso de naturalización de los inmigrantes; y, por otro lado, la opción menos elegida de conceder el derecho de voto a los inmigrantes residentes. A pesar de que esta segunda solución ha ganado mayor notoriedad en los últimos años, no abundan las políticas públicas que promuevan una mayor integración y acceso a derechos para los migrantes (Baubock, 2002; de Lucas et al. 2008).

Si bien Brasil tiene un porcentaje bajo de población extranjera: cerca de 735 mil inmigrantes, quienes representan el 0,4% de la población total del país (OIM, 2019), ha buscado responder a este dilema con nuevas legislaciones basadas en los derechos humanos y en el respeto de mayores libertades civiles y sociales. En efecto, con la nueva legislación migratoria, sancionada en 2017, que sustituyó al Estatuto del Extranjero -una ley migratoria de 1980 creada en plena dictadura militar-, el país dio un paso importante para un tratamiento más plural y justo al tema migratorio (Ramos, 2017).

Respecto de la cuestión de la equidad política, la nueva ley no concede derechos políticos para los extranjeros, sino que busca facilitar el proceso de naturalización (Brasil, 2017a). Sin embargo, existen propuestas

recientes que buscan ponderar la concesión de derechos políticos en base a la residencia y no a la nacionalidad. Por ejemplo, el 14 de junio de 2017 la Comisión de Constitución, Justicia y Ciudadanía (CCJ) aprobó para el tratamiento en la cámara la Propuesta de Enmienda a la Constitución (PEC) 25/2012, formulada por el entonces senador Aluysio Nunes Ferreira (PSDB-SP). En Brasil, una propuesta (PEC) debe pasar por el CCJ de la Cámara de Diputados y el Senado. Ambas cámaras deben evaluar su admisibilidad y mérito constitucional. Para su aprobación debe contar con el 60% de apoyo en la Cámara de Diputados y el Senado, y este último puede proponer cambios si lo cree necesario.

La propuesta 25/2012 tiene por objeto garantizar que los extranjeros -residentes o no-, tengan acceso a los derechos establecidos en el artículo 5, que garantiza derechos de libertad, igualdad, seguridad, propiedad y derecho a la vida, además de modificar los artículos 12 y 14 para que los extranjeros residentes en el país puedan votar y ser votados en elecciones municipales. No obstante, la concesión de los derechos de participación política depende de la reciprocidad por parte del país de origen de los inmigrantes residentes, es decir, está supeditada a que los brasileños residentes en esos Estados tengan acceso a los mismos derechos (Agência Senado, 2017).

El presente trabajo busca analizar cómo esta propuesta del Estado brasileño aborda el dilema de legitimidad democrática presentado anteriormente. Para ello es necesario un análisis más preciso del principio de equidad política y del impacto del crecimiento de la movilidad humana transnacional en las democracias contemporáneas. Para el estudio del caso brasileño analizamos la nueva legislación de inmigración del país, aprobada en 2017, así como las razones de sus vetos y el PEC 25/2012, en comparación con la antigua legislación de 1980. El caso brasileño es relevante debido al reciente cambio legislativo mediante el cual se reemplazó la antigua legislación migratoria del período de la dictadura militar, en consonancia con la puesta en marcha en la región de varias medidas positivas vinculadas a los derechos de los migrantes. El corte temporal se define por ese momento en América del Sur -a principios del siglo XXI-, sin tener en cuenta los recientes cambios ideológicos y políticos

que evidentemente amenazan muchos de los avances logrados durante ese período.

2. Equidad política y teoría democrática

La discusión sobre la equidad política parece un esfuerzo innecesario para la defensa de un principio que, para muchos, sólo expresa un ideal de las democracias liberales. Sin embargo, la discusión sobre el objeto, contenido y alcance del concepto de equidad política todavía plantea cuestionamientos sobre cómo podemos reinterpretarlo a la luz de la transnacionalización de la movilidad humana.

La cuestión de la pertenencia a una comunidad política difícilmente se considera un aspecto importante de las teorías de la democracia. La mayoría de los autores clásicos parecen partir del mismo presupuesto que Rawls establece en *Political Liberalism*: una comunidad política debe ser vista como un sistema completo, autosuficiente y a la vez cerrado. Es decir, por el hecho de que la entrada a la comunidad política se verifica mediante el nacimiento y la salida por la muerte (Benhabib, 2004).

Para Seyla Benhabib (2004), tal visión no es ni sociológica ni éticamente defendible. Según la autora, al identificar a los pueblos -y no a los individuos o a los Estados- como los principales agentes morales en cuestiones de justicia internacional, Rawls busca imponer restricciones morales a la soberanía estatal. Los pueblos son idealmente definidos como pueblos liberales que poseen un gobierno constitucional, democrático y razonablemente justo que sirve a sus intereses fundamentales, simpatías comunes y a su naturaleza moral. Sin embargo, concebir la formación del Estado como posterior a la conformación de un pueblo con un gobierno constitucional democrático y sus leyes, y no que lo precede, es sociológicamente cuestionable.

La idea de "comunidad cerrada" es aún más cuestionable. Rawls parte de una concepción monolítica de los pueblos, con fronteras bien delimitadas y valores morales claramente identificados. Sin embargo, "los pueblos no se encuentran, se desarrollan a través de la historia" (Benhabib, 2004: 80); y una de las principales maneras en que los pueblos se forman, en base a

diferencias de género, clase, etnia y religión, es a partir de la contestación de los términos y significados de su naturaleza moral.

La concepción de la "sociedad de pueblos" tampoco es normativamente defendible. No resulta normativamente viable la idea de comunidades compuestas por colectivos homogéneos y homogeneizantes. Esta concepción pone en peligro los propios valores liberales y democráticos que Rawls atribuye a los pueblos y/o permite el debate necesario entre, por un lado, los valores y normas universales de un gobierno justo y constitucional y, por el otro, las simpatías comunes y las naturalezas morales particulares (Benhabib, 2004).

Las críticas formuladas por Benhabib a la concepción de sociedad completa y cerrada de pueblos de Rawls pueden aplicarse también a las teorías clásicas sobre equidad. Desde el punto de vista normativo, al garantizar la deliberación solo a aquellas personas ya reconocidas como ciudadanos, los autores de la ciudadanía clásica excluyen a todos los que no comparten ese estatus, aunque ello represente una violación del principio de equidad. De ello se desprende que una teoría de la equidad política debe también tratar el tema de quién pertenece o no a la comunidad.

3. La relación entre ciudadanía y equidad política

La ciudadanía, entendida como la calidad de miembro o condición que define la pertenencia de un sujeto a una comunidad política, es un concepto multidimensional con diversos sentidos. En su sentido formal, la ciudadanía es el estatus legal que se adquiere o pierde de acuerdo con las normas de cada Estado, y que permite el acceso al ejercicio de derechos vinculados a la condición de miembro de ese Estado. Puede también ser entendida como un título de poder que permite que un ciudadano participe en las decisiones de una comunidad política. Por último, puede entenderse como un vínculo de identidad, pertenencia y reconocimiento vinculado a una identidad nacional (de Lucas et al, 2008).

Históricamente, el concepto moderno de ciudadanía está vinculado a la noción de soberanía y a la consolidación de los Estados nacionales. Junto a la titularidad de derechos frente a la autoridad política, que sirvió como factor distintivo de la nueva relación de los individuos con las instituciones

estatales -en tanto ciudadanos y no ya como súbditos-, se construyeron narrativas políticas fundacionales para consolidar una idea de identidad nacional. Este proceso de homogeneización y fusión entre nación, Estado y cultura llevó a la negación del pluralismo cultural preexistente al interior de los Estados y a la búsqueda de asimilación de minorías internas (de Lucas et al, 2008).

La homogeneización condujo a la construcción de la sociedad civil como un espacio que expresa una voluntad general, un conjunto de intereses que busca trascender las diferencias entre los ciudadanos. Así, la ciudadanía es entendida como: "una expresión de la universalidad de la vida humana; es un espacio de racionalidad y libertad en oposición al espacio heterónimo de la necesidad particular, del interés y del deseo" (Young, 1989: 253).

De esta forma, la universalidad de la ciudadanía, entendida como inclusión y participación, entra en tensión con los dos significados atribuidos a la universalidad en el pensamiento político moderno: generalidad y equidad. La universalidad no significó la extensión del estatus de ciudadano a todos los grupos y minorías que componían la sociedad civil. Por el contrario, aquellos que se desviaban de la norma, desde el punto de vista general, o cuya inclusión dividía o dispersaba al público, fueron conscientemente excluidos (Young, 1989).

Entre los ejemplos de grupos que fueron sistemáticamente excluidos, Young (1989) señala a las mujeres, los trabajadores, los afrodescendientes, las poblaciones nativas y los inmigrantes. Pero en el caso de este último grupo, la lucha por el reconocimiento de la ciudadanía parece ser más precaria que en los demás. La razón de ello reside en el vínculo que la ciudadanía mantiene con la nacionalidad. El reconocimiento formal de la ciudadanía para trabajadores, mujeres y afrodescendientes ocurrió muy recientemente, dejando aún problemas para una inclusión *de facto*, teniendo en cuenta desigualdades socioeconómicas, culturales, además del racismo y sexismo. En el caso de los extranjeros, estos han sido formalmente excluidos por no ser nacionales. Según Bauböck:

Una razón para ello es que la ciudadanía no trata sólo de principios universales de liberalismo y democracia, sino también de pertenencia a una comunidad particular. Los migrantes son diferentes de otros grupos de la población que fueron excluidos en base a la clase, el género, la raza o la religión, porque los primeros, no los últimos, son vistos como pertenecientes a una comunidad diferente y como seres que obedecen a otro soberano. A pesar de que los principios universalistas, morales y políticos de justicia pueden ser suficientes para sostener el caso para una ciudadanía inclusiva, cuando se trata de incluir a los migrantes, esos argumentos se filtran por percepciones más particularistas sobre quién pertenece o no (2002: 5).

El argumento de Bauböck (2002) puede parecer contradictorio respecto a las críticas de Young (1989) pero, en realidad, corrobora la posición de la autora. Por un lado, la construcción de la identidad nacional promovió la homogeneización y universalización del pluralismo interno en la comunidad política. La voluntad general se ha convertido en el interés nacional, y los grupos internos se han generalizado como nacionales o el "nosotros" de la comunidad nacional. Por otro lado, cualquier individuo de un grupo externo a la comunidad se convierte en otro. Su pertenencia a otra comunidad entra en conflicto abierto con el aspecto nacionalista de la concepción de ciudadanía en el pensamiento político moderno. Esto también revela una faceta de la institución de la ciudadanía en las comunidades políticas, el hecho de que necesariamente construye una separación entre "nosotros" y un "otro" (Mezzadra, 2005; de Lucas, 2006).

En vista de tal vinculación con la identidad nacional y de la necesaria circunscripción y organización territorial de los gobiernos constitucionales democráticos, podría cuestionarse si de hecho la exclusión política de los inmigrantes representa un dilema democrático (Benhabib, 2004).

Tradicionalmente, los Estados han abordado el nexo entre ciudadanía y migración desde una perspectiva internacional y no desde una perspectiva transnacional, sobreentendiendo que se trata de un asunto que debe ser discutido entre dos Estados soberanos, y no como algo que involucra instituciones y prácticas que trascienden las fronteras de Estados independientes. El Estado también determina los derechos y obligaciones de los inmigrantes de modo que: "los inmigrantes están sujetos a las leyes de su Estado de residencia, pero ellos no son ciudadanos porque no entraron en el contrato social que estableció la autoridad política legítima de ese país" (Bauböck, 2002: 8).

Una perspectiva transnacional sobre la migración toma en cuenta que la conexión entre sociedades de origen y destino no promueve sólo flujos económicos y cambios culturales, sino que también suscita la superposición de fronteras de pertenencia. La perspectiva transnacional permite cuestionar las concepciones tradicionales de ciudadanía como vínculo exclusivo a una única comunidad política, contribuyendo a redefinir las fronteras de las democracias al eliminar la línea divisoria entre el interior y el afuera de una comunidad política (Bauböck, 2002).

Se debe considerar que la presencia de individuos de culturas e identidades diferentes de los de la mayoría de la población introduce una dimensión de "*jurisgenerative politics*" (Benhabib, 2004: 169), un proceso donde el otro se convierte en un socio hermenéutico, nos hace repensar y reanudar instituciones y tradiciones culturales. Esto sugiere una dialéctica entre derechos e identidad, donde las identidades no se consideran fijas, sino sujetas a cambios a partir de la agencia política. La dialéctica entre identidad y política permite que las instituciones sean más sensibles a las cuestiones planteadas por diferentes grupos y posibilita una mayor inclusión e impacto de los mismos en la esfera pública.

Esto también nos permite repensar el enfoque dicotómico dado a la identidad de los migrantes que los clasifica como inmigrantes o como emigrantes. Entender la migración como un proceso transnacional nos habilita a incorporar el campo de la cultura y de las identidades en el marco legal político (Modolo, 2014; Penchaszadeh y Courtis, 2016). En este sentido, resulta importante retomar a Mezzadra (2005) y la relación entre la ciudadanía de los migrantes y sus subjetividades que cruzan esa identidad. El carácter legal de la ciudadanía no permite una interpretación basada en los procesos de subjetivación políticos de los migrantes, que considera la disidencia en sí misma o la diferencia como un elemento definitorio de la identidad de la ciudadanía. Esto nos lleva a otorgarle importancia al reconocimiento legal de los derechos políticos, al menos en lo que respecta a la votación y la expresión política. Al igual que de Lucas (2006), Mezzadra (2005) reconoce la necesidad de una concepción universalista del derecho de ciudadanía. La universalidad de la disidencia se "tipifica" a partir del derecho de fuga, reconocido como derecho universal, que nos remite a

pensar la pertenencia no como un estatus legal, sino como una identidad política en construcción, una "política de ciudadanía" (Mezzadra, 2005: 80). Por lo tanto, es importante adoptar una perspectiva de derechos humanos cuando se trata de la ciudadanía y la nacionalidad, dado que tal posición "cristaliza las contradicciones" (Calderón Chelius, 2011: 236) presentes en las concepciones modernas de ambos conceptos.

Sustituyendo entonces el carácter nacionalista de la ciudadanía por el carácter transnacional, se pueden reinterpretar los principios de legitimidad democrática (equidad entre nacionales y extranjeros). Para Song, eso significa "Tomar en serio la idea democrática de *soberanía popular*" (Song, 2009: 608-609). La autora argumenta que, sobre la base de los principios de legitimidad democrática, las fronteras de la comunidad política deben expandirse más allá de los límites convencionales de la ciudadanía nacional y de la soberanía territorial, para incluir a todos los que son afectados o que están bajo el juzgamiento de la coerción de políticas de un Estado (Song, 2009).

El primer principio estipula que todas las personas cuyos intereses son afectados por las políticas y leyes de un Estado deben poder participar en su formulación. Esto tiene implicancias radicales para el alcance de las democracias, ya que las políticas pueden afectar los intereses de muchos que se encuentran fuera de los límites de las fronteras territoriales, incluyendo no sólo a los no nacionales que residen en el territorio nacional, sino también a los nacionales que residen fuera de él (Song, 2009).

Una forma de restringir el principio es limitarlo sólo a aquellos cuyos intereses básicos o fundamentales se ven afectados. La restricción ayuda a evitar la universalización y a caer en la exigencia de una democracia mundial, dado que es probable que todas las personas del mundo se ven afectadas por numerosas decisiones de diferentes países. Sin embargo, este principio hace que las fronteras de la comunidad política no coincidan con las fronteras de la ciudadanía nacional y la soberanía territorial (Song, 2009).

Según el segundo principio, todos aquellos que se encuentran sometidos a la coerción de un Estado deben tener el derecho de determinar cómo ese poder debe ser ejercido. Tal principio parte de dos premisas: que cada individuo sabe cuáles son sus intereses, garantizando la autonomía

individual de los miembros de la comunidad, y que el Estado debe tratar con igual consideración los intereses de todos bajo el juicio de sus leyes, garantizando la equidad entre los miembros. Así, el principio de coerción vincula la autonomía individual con la autonomía pública (Song, 2009). Como afirma Benhabib: "el centro del autogobierno democrático es el ideal de autonomía pública, es decir, el principio de que aquellos que están sometidos a la ley deberían ser sus autores"(2004: 217).

Para Song (2009), la idea de soberanía popular expresada por estos dos principios es suficiente para desvincular la inclusión política de los límites de la nacionalidad y de la soberanía territorial, sugiriendo una concepción de democracia extraterritorial. Así, la base para la inclusión política no es la residencia en una comunidad, sino si el individuo posee intereses básicos afectados o si está sometido a la coerción del Estado.

A pesar de que Benhabib (2004) defiende la idea de autogobierno en el sentido de que aquellos sometidos a la ley deben ser sus autores, ella también sostiene que los gobiernos democráticos necesariamente crean fronteras sobre la base de reglas de pertenencia, aunque las mismas no obedezcan necesariamente a la separación entre nacional y no nacional. De hecho, sería imposible concebir gobiernos constitucionales democráticos sin algún tipo de demarcación territorial.

Para la autora, resulta necesario adoptar una concepción de ciudadanía desagregada que permita que los individuos desarrollen múltiples afiliaciones en diferentes comunidades nacionales. Esta superposición de afiliaciones colabora con una ciudadanía democrática en la medida en que van acompañadas de una participación activa en instituciones representativas, con transparencia y representatividad y en determinadas circunscripciones electorales (Benhabib, 2004).

Es importante resaltar que los principios defendidos y expuestos por los autores arriba mencionados, no difieren mucho de los principios usados por las teorías de equidad política. La diferencia reside en el alcance de cada uno de ellos. Un enfoque transnacional permite extrapolar los límites de la comunidad nacional y expandir la comunidad política, identificando violaciones del principio de equidad respecto del trato a los extranjeros en las democracias contemporáneas. En vista de esto, cabe ahora evaluar las

vías por las cuales se promueve la equidad política entre nacionales y no nacionales y, a continuación, analizar la forma en la que Brasil aborda este dilema.

4. Naturalización y extensión de los derechos políticos

Como ya fuera planteado previamente, hay dos formas de alcanzar la equiparación de derechos políticos entre nacionales y no nacionales: la reforma de leyes que regulan el acceso a la nacionalidad, facilitando la naturalización; y la reformulación de derechos de los extranjeros mediante la ampliación legal de derechos políticos a residentes no nacionales (Bauböck, 2002; de Lucas et al, 2008).

La primera opción es la escogida comúnmente por las democracias contemporáneas. Esto se debe a que mantiene las fronteras de la democracia con las de la comunidad nacional, simplemente facilitando el proceso por el cual los extranjeros se convierten en nacionales y, por consiguiente, en ciudadanos con acceso a derechos políticos. Este enfoque defiende que la ciudadanía nacional es una institución cuyo valor vale la pena preservar (Song, 2009). El acceso a los derechos sigue siendo, en gran medida, dependiente de la vinculación al Estado nacional. Arendt (2012) ya señalaba críticamente la necesidad de adscripción nacional para la adquisición de derechos dentro de un Estado y el ejercicio del derecho a tener derechos.

El proceso de naturalización puede ser más inclusivo, necesitando sólo que el inmigrante haya residido regularmente en el país por un determinado número de años; o más restringido, atendiendo criterios que van más allá de la presencia territorial, como, por ejemplo, el interés por la identidad nacional o la creación de vínculos sociales en la comunidad. La formación de lazos sociales también puede ser un camino para la naturalización de inmigrantes en situación documentaria irregular que no pueden usar la residencia legal como criterio, dado que los vínculos pueden interpretarse como un elemento de pertenencia a la comunidad (Song, 2009).

A pesar de ser una vía necesaria e importante para el proceso de integración social y política, la naturalización todavía presenta problemas como alternativa para tratar la falta de equidad entre nacionales y no

nacionales. En primer lugar, no atiende al dilema directamente, ya que no extiende el principio de equidad más allá de los límites de la comunidad nacional. Sin embargo, intenta extender la comunidad nacional facilitando la nacionalización de los extranjeros. En el caso de que se produzca un proceso de interacción cultural dentro de la comunidad, todavía está arraigada a la idea de unidad homogénea del Estado-nación, donde el otro solo está habilitado para formar parte de la comunidad, como ciudadano, cuando se transforma en "uno de nosotros".

Justamente por no romper las fronteras entre comunidad política y comunidad nacional, la vía de la naturalización difícilmente responde a las necesidades de una ciudadanía transnacional (Bauböck, 2002), desagregada (Benhabib, 2004) o extraterritorial (Song, 2009). La base para la participación todavía está asociada a la identidad nacional, no al principio de autonomía pública, o a los principios de intereses afectados y de coerción. Se debe considerar también que el inmigrante puede no estar dispuesto a pasar por el proceso de naturalización, sea porque no se identifica con el país donde reside o porque su país de origen no permite la doble nacionalidad, originando que él o ella pierdan su nacionalidad de origen al pasar por el proceso (de Lucas et al, 2008). Otra cuestión es la ilusión del supuesto vínculo entre la condición legal y política adquirida por medio de la naturalización y la pertenencia efectiva a la comunidad. El migrante naturalizado sigue siendo, en su condición social y cultural, un extranjero (Penchaszadeh y Courtis, 2016).

La segunda opción tiene por objeto desligar ciertos derechos de la ciudadanía nacional -como el derecho de participación-, y extenderlos a los no nacionales residentes en la comunidad política. Siguiendo los principios democráticos propuestos por Song (2009), por esta vía los individuos, y no solo los nacionales, se vuelven los principales actores morales y políticos y se promueve la equidad política. Esta posición está limitada por la residencia: solo aquellos que residen en el territorio por determinado tiempo tienen acceso a ciertos derechos de participación política y al voto. Así, esta opción defiende que la equiparación de derechos políticos puede hacerse por la vía de la residencia, sin que se necesite adquirir la nacionalidad del país de destino (de Lucas et al, 2008).

Esta visión parece mucho más cercana al principio de la equidad política entre nacionales y no nacionales, dado que, a diferencia de la opción de la naturalización, extiende las fronteras de la comunidad política más allá de la comunidad nacional. Introduce una concepción transnacional (Bauböck, 2002) y desagregada (Benhabib, 2004) de la ciudadanía, al desvincular los derechos políticos de la nacionalidad y vincularlos a la residencia.

Aquellos que buscan mantener el valor institucional de la ciudadanía nacional plantean algunas objeciones a esta propuesta. Argumentan que la ciudadanía basada en la residencia ofrece un privilegio especial para los migrantes en la medida en que brinda más derechos que obligaciones. Los inmigrantes tendrían acceso a derechos iguales, pero no tendrían las mismas obligaciones que los nacionales, por ejemplo, con respecto a la obligación de prestar servicio militar, y podrían acumular derechos de diferentes ciudadanía, una nacional de su país de origen y una de residencia del país donde viven. Esto plantea la pregunta acerca de si los derechos iguales implican obligaciones iguales, y si la doble nacionalidad no llevaría a derechos acumulativos y afiliaciones dudosas. Otra objeción se refiere a la balanza entre los derechos de los inmigrantes y los intereses de la comunidad: otorgar derechos iguales a los extranjeros podría disminuir el significado simbólico de la identidad nacional, haciendo que los ciudadanos nacionales no valoren su pertenencia, debilitando su lealtad exclusiva al Estado nación. Aquí la pregunta central es si los derechos de participación para extranjeros deberían incluir a todos los niveles federativos; y si es así, si esto no desvaloriza el estatus de la ciudadanía nacional y desmotiva a los inmigrantes a naturalizarse (Bauböck, 2002).

Según Bauböck (2002), derechos iguales no implican obligaciones iguales. A los inmigrantes que no están naturalizados no se les puede exigir que realicen servicios militares. Las desigualdades de derechos y obligaciones se justifican de manera independiente en base a capacidades específicas, necesidades, recursos y compromisos en la distribución de bienes sociales entre los ciudadanos (Bauböck, 2002).

Respecto de los Estados que promueven el derecho de sufragio completo a los no nacionales, Bauböck (2002) señala que no se puede concluir que actúen contra los intereses de los nacionales, pues no existe un

interés legítimo en excluir a los inmigrantes del derecho de voto. Para este autor, si el país ofrece condiciones de fácil acceso a la naturalización, promueve equidad en términos civiles y sociales para nacionales y no nacionales, y garantiza participación política local (simboliza ya la inclusión política de los no nacionales). La intención de registrarse para las elecciones nacionales puede interpretarse como una intención de convertirse en miembro pleno de la comunidad política. En este sentido, el proceso de naturalización puede ser reemplazado por el proceso de inscripción en las elecciones nacionales, en la medida en que refleja un compromiso pleno con la comunidad democrática en la que se vive.

Para Benhabib (2004), de Lucas et al (2008) y Song (2009), el ejercicio del derecho de voto, además de su valor práctico, tiene un peso simbólico fundamental para definir a las democracias modernas. La exclusión en parte del proceso hiere el principio de autonomía pública, al crear barreras institucionales que impiden que los individuos realicen contribuciones autónomas y adopten sus propias posiciones. Así, "el derecho de sufragio entendido como libertad positiva puede considerarse el paradigma de los derechos en general" (de Lucas et al., 2008: 48).

Es evidente que la participación política engloba más que el derecho de voto. Aunque los inmigrantes ejerzan su influencia política a través de asociaciones, iglesias y otras organizaciones, la falta del derecho de participación electoral representa un estado de vulnerabilidad e injusticia, dado que permite que las autoridades gubernamentales puedan ignorar o usar a los migrantes como chivos expiatorios de políticas xenófobas (Song, 2009).

Respecto de la objeción que señala que la equidad de derechos desmotiva a los extranjeros a buscar la naturalización, Bauböck (2002) explica que asume erróneamente que la búsqueda por la nacionalidad se da por su valor instrumental, beneficios y derechos, y no por su valor intrínseco y simbólico de pertenencia. Al tratar a los inmigrantes de forma equitativa, la búsqueda de naturalización reflejará un compromiso real y simbólico con la identidad del país.

Para Penchaszadeh y Courtis (2016), al asociar la igualdad de derechos con la nacionalidad, se perpetuó la esencialización de la clave

nacional en el vínculo entre la nacionalidad y la ciudadanía. Volviendo a la dimensión sociocultural, es posible que un individuo sea un migrante-nacional, que haya pasado por el proceso de naturalización, pero esté definido por una identidad política distinta, o un ciudadano-extranjero que no tenga acceso al proceso de naturalización pero se defina a sí mismo como parte integral de la comunidad. Por lo tanto, la naturalización pierde su carácter simbólico y se convierte solo en un proceso administrativo que no toma en cuenta el carácter subjetivo del proceso de inclusión política.

Finalmente, cabe hacer mención a la objeción acerca de la doble ciudadanía y los posibles conflictos de lealtad. Muchos Estados excluyen la posibilidad de la doble nacionalidad, de forma que los nacionales que se naturalizan en otro país pierden su nacionalidad original, en base a una política de afiliación exclusiva. Esta política resulta inadecuada porque ignora la realidad transnacional de los migrantes, quienes pueden tener lazos sociales y familiares en distintas comunidades (Bauböck, 2002), así como la realidad multinacional de las comunidades políticas contemporáneas (Modolo, 2014).

En lugar de una afiliación exclusiva, la segunda ciudadanía puede ser tratada como una ciudadanía dormida. Esta interpretación se combina con la concepción de la ciudadanía desagregada de Benhabib (2004), dado que en general, la práctica de los derechos y obligaciones de los ciudadanos tiene un carácter presencial, dentro de la circunscripción territorial de un gobierno soberano. Así, la ciudadanía de residencia tomará precedencia sobre la otra. Sin embargo, eso no significa que la otra ciudadanía no exista, ya que aún puede garantizar derechos al individuo, como el de participación política en el exterior, o el derecho de retorno al país de origen. De esta manera, se supera la dicotomía de inmigrante/emigrante, recordando que cada inmigrante es también un emigrante (Modolo, 2014). En lo que se refiere a la capacidad de votar en dos países diferentes, esto de ninguna manera hiere el principio de legitimidad democrática. Si dos jurisdicciones son independientes, el voto se contará sólo una vez en cada elección, respetando el principio de equidad (Bauböck, 2002).

La extensión de derechos de participación para no nacionales, sin embargo, todavía no se aproxima suficientemente a los principios de intereses afectados y de coerción. En primer lugar, la concepción de

ciudadanía por residencia sigue atrapada por una noción territorial de democracia, ignorando posibles intereses e individuos bajo coerción que se encuentran fuera del territorio soberano del Estado. En segundo lugar, la residencia solo puede ser reconocida en el caso de inmigrantes regularizados. Los inmigrantes en situación documentaria irregular se excluyen del derecho de participación por residencia y, en consecuencia, del principio de equidad política entre miembros de la comunidad (Song, 2009).

La primera objeción de Song (2009) hace referencia al problema de la condición territorial de los gobiernos constitucionales democráticos (Benhabib, 2004). La segunda objeción revela una insuficiencia en relación con la ciudadanía por residencia. En vista de que los inmigrantes en situación documentaria irregular se constituyen como miembros de la comunidad, al estar subordinados a las autoridades y políticas del Estado; y considerando que se encuentran en una posición de extrema vulnerabilidad -muchas veces sin acceso a derechos civiles y sociales básicos-, su inclusión formal como miembros, sea a través de la regularización de su situación migratoria o a través de otros mecanismos, resulta imprescindible para resolver el dilema democrático de equidad entre nacionales y no nacionales.

5. Brasil y el dilema democrático de equidad entre nacionales y no nacionales

Antes de la nueva normativa del año 2017, la política migratoria en Brasil estaba regulada por las leyes implementadas por la dictadura militar, que gobernó el país durante el período 1964 a 1985, y en las cuales el migrante era visto como una potencial amenaza a la estabilidad y la cohesión social. En este contexto, se impuso el *Estatuto do Estrangeiro* de 1980, garantizando un enfoque basado en la seguridad de la agenda migratoria brasileña: “asistirá principalmente à seguridad nacional, organización institucional, intereses políticos, socioeconómicos y culturales de Brasil, así como la defensa del trabajador nacional” (Brasil, 1980: art. 2).

Esta posición reflejó en menor medida una particularidad brasileña que una tendencia regional en el contexto político e ideológico de América del Sur. En aquella época, la perspectiva de control de las migraciones

adoptada por los gobiernos dictatoriales de la región sudamericana reflejaba un claro filtro ideológico y la búsqueda de mano de obra calificada, en base a una clara distinción entre migrantes 'deseables' e 'indeseables' (Domenech, 2015). En la ley brasileña, esta calificación quedó plasmada en el artículo 16 que establecía que el objetivo principal de la inmigración era "proporcionar mano de obra calificada a los diversos sectores de la economía nacional" (Brasil, 1980), teniendo en cuenta los principales intereses de los sectores productivos y las políticas nacionales de desarrollo. Por otro lado, el corte ideológico se hizo manifiesto en el énfasis otorgado a la restricción de los derechos políticos. El *Estatuto do Estrangeiro* prohibió, en su artículo 107º, cualquier tipo de participación de los extranjeros en los asuntos públicos, así como en organizaciones, en manifestaciones individuales o colectivas, desfiles y mítines de carácter político. En este sentido, se puede decir que la legislación brasileña de 1980 adoptó una visión coherente con una perspectiva internacional en los términos de Bauböck.

No obstante, a partir de la década de 1980, la cuestión migratoria pasó a ganar mayor relevancia, al aumentar la emigración brasileña, la entrada de trabajadores migrantes irregulares en el país y la llegada de haitianos tras el terremoto de 2010. El Consejo Nacional de la Inmigración (CNIg), creado por la legislación de 1980 buscó atender estos nuevos flujos a través de la regularización de extranjeros, realizadas en 1981, 1988, 1998 y 2009 a través de Resoluciones Normativas específicas en cada caso. Sin embargo, el Estado brasileño se mostró incapaz de atender las necesidades de los inmigrantes y emigrantes de forma efectiva y eficiente. Esta aparente "no política migratoria", en realidad, mostraba las herencias de la legislación del régimen dictatorial (Oliveira, 2017).

La importancia de los cambios en el perfil migratorio de Brasil planteó la discusión sobre la necesidad de avanzar en la legislación migratoria. Diferentes propuestas fueron desarrolladas por diversas secretarías del Gobierno Federal, con vistas a sintetizar el debate en una propuesta unificada: el Proyecto de Ley del Senado (PLS) 288/2013, del entonces senador Aloysio Nunes. La propuesta buscaba atender jurídicamente la garantía de derechos y la integración de los inmigrantes y las demandas de los emigrantes. La nueva legislación fue aprobada el 24 de mayo de 2017,

creando el nuevo órgano gestor de las políticas migratorias, el Consejo Nacional sobre Inmigración (CMIg), que sustituyó al antiguo CNIg, y puso fin al anacronismo de la antigua legislación que contradecía los principios de la Constitución democrática de 1988 (Oliveira, 2017). Aunque la aprobación y la reglamentación de la nueva ley todavía presentan problemas y desafíos, este cambio normativo representa un gran avance en el tratamiento de los migrantes en Brasil, transformando una legislación basada en la seguridad nacional a una vinculada al enfoque de los derechos humanos.

Este cambio en la perspectiva de las políticas de migración a nivel regional, se vio plasmado en las legislaciones nacionales de Argentina, Uruguay, Bolivia, Ecuador y Brasil, así como en los esfuerzos regionales contruidos desde la Comunidad Andina (CAN), el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). Para Jacques Ramirez (2016; 2017), en estos espacios regionales, especialmente en UNASUR, se realizaron esfuerzos concretos por construir una ciudadanía regional marcada por la libre movilidad y la equidad entre los miembros nacionales, tanto en las propuestas de ciudadanía "mercosureña" como en la "unasureña".

Resulta importante señalar que tales avances son, en gran medida, resultado del protagonismo y la presión de los inmigrantes en Brasil y de los emigrantes brasileños. Aunque el alcance de este trabajo no permita un análisis más minucioso de la participación de los movimientos migrantes en la conquista de sus derechos, es importante reconocerlos como sujetos activos y no pasivos de este proceso.

Actualmente, Brasil ofrece condiciones razonables para la naturalización, pero no se contempla el derecho de voto a los extranjeros, con excepción de los portugueses con residencia permanente, a los cuales se les reconoce este derecho en base al principio de reciprocidad.

Sin embargo, existen otras experiencias de participación política de migrantes, por ejemplo: en el Foro Social Mundial de las Migraciones de 2016 en San Pablo y en la elección de representantes inmigrantes en el Consejo Participativo Municipal de San Pablo, órgano consultivo cuyo objetivo es fiscalizar el trabajo de las prefecturas regionales y servir como

instancias de representación. La inclusión de inmigrantes en estos Consejos del municipio de San Pablo en 2013 fue pionera en el país. El Consejo ya realizó tres elecciones de representantes migrantes (2014, 2015 y 2017). Las elecciones de los Consejos de 2014 estuvieron marcadas por el lanzamiento de la campaña "Aquí vivo, aquí voto", liderada por el Foro Social por los Derechos e Integración de los Inmigrantes en Brasil que reúne a movimientos sociales, entidades, centrales sindicales y asociaciones que actúan en defensa de los derechos de los inmigrantes (Kanas, 2018).

Nuevamente, resulta necesario enfatizar que, a pesar de que el derecho al voto no es el único, o incluso el mejor camino para la acción política, su reconocimiento se vuelve imprescindible tanto para una integración efectiva de los inmigrantes, como para la reafirmación de la propia democracia de la sociedad de destino. En este sentido, una Propuesta de Enmienda Constitucional (PEC) aprobada en la Comisión de Constitución, Justicia y Ciudadanía -órgano responsable de verificar la admisibilidad de la propuesta-, y actualmente archivada hacia fines de 2018, pretende formalizar la participación política de los inmigrantes a nivel municipal, cualquier sea su origen (Agência Senado, 2017).

El proceso de naturalización está contemplado en la sección dos de la actual Ley de Migración (Brasil, 2017a). De acuerdo con la ley actual, las condiciones para la naturalización son: tener capacidad civil; haber residido en el territorio nacional durante al menos cuatro años; comunicarse en portugués; y no tener ningún tipo de condena penal. El artículo 66 establece que el plazo de residencia se reduce de cuatro años a un año, si se cumplen ciertas condiciones: tener un hijo brasileño o un cónyuge o compañero brasileño, haber prestado servicios relevantes para Brasil, o tener una probada capacidad profesional científica y artística. Otros artículos legislan sobre las condiciones para la naturalización extraordinaria, especial y provisional. Sin embargo, algunas partes del artículo 66 -que incluye a los extranjeros de los países de lengua portuguesa y de los Estados Partes o asociados del MERCOSUR-, fueron vetados por el ex presidente Michel Temer, quien argumentó que "el dispositivo tendría el poder para extender el ejercicio de la ciudadanía brasileña, pudiendo debilitar el proceso electoral nacional e introducir elementos con efectos imprevisibles sobre la democracia del país" (Brasil, 2017b).

El proceso de naturalización ordinaria en Brasil se configura como un proceso inclusivo que requiere cuatro años de residencia y no exige otros criterios vinculantes más allá del conocimiento de la lengua portuguesa. El veto de Temer a la reducción del tiempo de residencia ha demostrado que el Estado brasileño todavía considera a la comunidad nacional como un cuerpo homogéneo y a la adquisición del derecho al voto, vía la naturalización, como una posible amenaza a la democracia brasileña.

Aunque el proceso de naturalización es inclusivo, este mecanismo no resulta suficiente para tratar el dilema democrático de la equidad entre nacionales y no nacionales. Una política de naturalización debe ir acompañada de la extensión de los derechos políticos basados en la residencia. La PEC 25/2012, presentada también por Aloysio Nunes, propone modificar el artículo 5 de la Constitución con el fin de establecer la igualdad ante la ley entre nacionales y no nacionales, y garantizar los derechos de voto y la elegibilidad en las elecciones municipales a extranjeros residentes en el país y con base en la reciprocidad.

Con esa propuesta, Brasil introduciría ambas vías como mecanismo de adquisición de los derechos políticos. Aunque la propuesta de extensión de derechos políticos a residentes permanentes se limita a las elecciones municipales, no contemplando el principio de autonomía pública, inicia el camino para que los inmigrantes sean reconocidos como miembros de la esfera pública, pudiendo presionar, dentro de la esfera representativa, a favor de sus intereses y extensión de sus derechos.

El criterio de reciprocidad, por un lado, es una herramienta efectiva para crear lazos transnacionales entre comunidades políticas, abriendo la posibilidad de cooperación en el campo de las políticas migratorias. Una concepción de la ciudadanía transnacional depende tanto de que la comunidad de destino como la de origen sean normativamente sensibles a los cambios en sus concepciones de comunidad política (Bauböck, 2002), y un criterio de reciprocidad puede configurar un camino institucional para ello. Asimismo, vale recordar que Brasil posee cerca de 1,6 millones de emigrantes -más del doble de su población inmigrante-, que ronda los 735 mil personas (OIM, 2019). El criterio de reciprocidad resulta también una forma de proteger los derechos de los brasileños en el exterior, al

garantizar que puedan participar de elecciones en las localidades donde residen. Por otro lado, es necesario tener en cuenta las críticas al principio de reciprocidad como un obstáculo para asegurar el derecho a votar para miles de inmigrantes, constituyendo un menoscabo a la democracia. En este sentido, también debemos superar la lógica de la reciprocidad y establecer garantías de equidad política basadas en principios de derechos humanos, no en acuerdos bilaterales entre países (Ceriani, 2009).

En cuanto a la inclusión política de los inmigrantes en situación documentaria irregular, la Ley de Migración de 2017 (Brasil, 2017a) reconoce, en su artículo 1º, al migrante como persona que se desplaza de un país o región a otro país o región, no teniendo en cuenta la condición migratoria del mismo. Dentro de esta definición, la Propuesta de Enmienda Constitucional mencionada más arriba, podría incluir como residentes permanentes a migrantes irregulares que viven en el territorio nacional. Sin embargo, el inciso que establece esta definición fue vetado por el ex presidente Michel Temer, quien sostuvo:

Un concepto demasiado amplio de migrante, (...) lo que extiende a todo extranjero, cualquiera que sea su condición migratoria, la igualdad con los nacionales, violando la Constitución en su artículo 5, que establece que esa igualdad es limitada y tiene como criterio para su efectividad la residencia del extranjero en el territorio nacional (Brasil, 2017b).

De esta forma, la posibilidad de naturalización -que depende de la residencia-, y la extensión de derechos políticos, permanecen limitadas a la regularidad migratoria, excluyendo del principio de equidad del Estado democrático brasileño a migrantes en situación documentaria irregular.

6. Conclusión

La exclusión de los extranjeros de la participación política de las comunidades contemporáneas sigue representando un dilema de legitimidad democrática, pues los individuos se encuentran bajo leyes y políticas respecto de las cuales no tienen voz ni decisión. Las teorías clásicas de equidad política permiten analizar la relación entre equidad política y pertenencia a la comunidad, es decir, la relación entre inclusión política y ciudadanía.

Mientras la concepción moderna de ciudadanía está directamente vinculada al Estado-nación, una nueva concepción de la ciudadanía busca romper las fronteras de la comunidad nacional y logra identificar los problemas y deficiencias de las democracias contemporáneas en su tratamiento a inmigrantes residentes en su territorio nacional. Esto requiere que las comunidades adopten una perspectiva transnacional que considere principios democráticos que extrapolen los límites de la ciudadanía nacional, que reconozcan las diferentes identidades y subjetividades en la construcción de una política de ciudadanía, capaz de sostener a la migración como un derecho y al migrante como un sujeto político.

En vista del dilema presentado, los Estados buscaron resolver el problema de la equidad a través de la naturalización y la extensión de derechos políticos para los no nacionales. A pesar de la importancia de la política de naturalización, una política de extensión o concesión de derechos políticos para los no nacionales es necesaria para responder a las exigencias de la legitimidad democrática. Así, resulta importante reconocer los avances normativos e institucionales en cristalizar una equidad política basada en la residencia y no solo en la nacionalidad.

En el caso brasileño, se observaron los cambios introducidos por la nueva legislación brasileña comparada con la legislación del período de la dictadura militar. Si bien se han logrado progresos importantes, el Estado brasileño sigue resistiéndose a adoptar un enfoque transnacional en su agenda migratoria. Con respecto a la equidad política, esto se evidencia en los vetos de determinados artículos de la nueva legislación, basados en argumentos muy similares a los que sustentaban las disposiciones del antiguo *Estatuto do Estrangeiro*.

La naturalización plasmada en la nueva ley migratoria constituye el único camino actualmente disponible para que los migrantes puedan adquirir los derechos políticos. A pesar de aplicar criterios relativamente simples, la política de naturalización no resulta suficiente. La aprobación de la PEC 25/2012 se hace necesaria si el Estado brasileño pretende dar un primer paso para atender esta deuda de la democracia. Aunque la propuesta no otorga a los extranjeros derechos políticos plenos, limitando su ejercicio a nivel municipal y a los casos donde exista reciprocidad con el

Estado de origen del migrante, representa un avance en el reconocimiento de los migrantes como miembros de la comunidad política y ofrece condiciones para construir nuevas relaciones de derecho y habilitar procesos de subjetivación política de los no nacionales.

Bibliografía

Agência Senado (2017). Plenário analisará PEC que permite estrangeiros nas eleições municipais. Brasília: Brasil Recuperado de: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/06/14/estrangeiros-residentes-no-pais-poderao-participar-em-eleicoes-municipais>.

Arendt, Hannah (2012). *As origens do totalitarismo*. São Paulo: Companhia das Letras.

Bauböck, Rainer (2002). How migration transforms citizenship: international, multinational and transnational perspectives. IWE – *Working Paper Series*, 24. Recuperado de: <https://eif.univie.ac.at/downloads/workingpapers/IWE-Papers/WP24.pdf>. Traducción propia.

Benhabib, Seyla (2004). *The Rights of Others: Aliens, residents and citizens*. New York: Cambridge University Press. Traducción propia.

Brasil (1980). Lei N° 6.815, de 19 de Agosto de 1980. Estatuto do Estrangeiro, Brasília: Autor. Recuperado de: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6815.htm. Traducción propia.

Brasil (2017a). Lei N° 13.445, de 24 de Maio de 2017. Lei de Migração, Brasília. Recuperado de: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13445.htm. Traducción propia.

Brasil (2017b). Mensagem N°163, de 24 de Maio de 2017. Razões dos vetos à Lei N° 13.445, de 24 de Maio de 2017. Brasília: Autor. Recuperado de: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Msg/VEP-163.htm. Traducción propia.

Calderon Chelius, Leticia (2011). O que há por trás do direito ao voto dos emigrantes internacionais? Teoria, história e cidadania demandante. *Contexto Internacional*, 1(33), pp. 231-250. Recuperado de: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-85292011000100010&script=sci_abstract&tlng=pt. Traducción propia.

Castles, Stephen y Davidson, Alastair (2000). *Citizenship and Migration: Globalization and the politics of belonging*. New York: Routledge.

Ceriani, Pablo (2009). Los derechos políticos de extranjeros en España desde un enfoque de derechos humanos: la ilegitimidad del principio de reciprocidad. En de Lucas, Javier, Solanes, Angela (Coord.). *La igualdad en los derechos: claves de la integración* (pp. 481-520). España: Dykinson.

Domenech, Eduardo (2015). O controle da imigração "indesejável": expulsão e expulsabilidade na América do Sul. *Ciência e Cultura*, 2(67), pp. 25-29. Recuperado de:

http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0009-67252015000200010

Kanas, Giovanna de Oliveira (2018). *Cidadania e migrações internacionais: imigrantes no Conselho Participativo Municipal*. (Mestrado em Ciências). Programa de pós-graduação em Mudança Social e Participação Política, Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo. Recuperado de: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/100/100134/tde-09012019-120550/pt-br.php>

de Lucas, Javier (2006). La ciudadanía basada en la residencia y el ejercicio de los derechos políticos de los inmigrantes. España. *Cuadernos electrónicos de filosofía del derecho*, 13, (pp. 1-51). Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2207998>

de Lucas, Javier; Añón, María José; Galiana, Ángeles; García, José; Mestre, Ruth Mestre; Miravet, Pablo; Ruiz, Mario; Simó, Carles; Solanes, Ángeles y Torres, Francisco (2008). *Los derechos de participación como elemento de integración de los inmigrantes*. España: Rubes Editorial.

Mezzadra, Sandro (2005). Ciudadanos de la frontera y confines de la ciudadanía. En *Derecho de fuga. Migraciones, ciudadanía y globalización* (pp. 93-118). Madrid: Traficantes de sueños. Recuperado de: <https://www.traficantes.net/sites/default/files/pdfs/Derecho%20de%20fuga-TdS.pdf>

Modolo, Vanina (2014). Participación política de los migrantes. Reflexiones sobre la extensión de la ciudadanía en Argentina. *Ciudad de México: Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 220(59), pp. 349-370. Recuperado de: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rmcyps/article/view/47562/42796>

OIM (2019). *Migration Data Portal*. Recuperado de: https://migrationdataportal.org/?i=stock_abs_&t=2017&m=1.

Oliveira, Antônio Tadeu Ribeiro de (2017). Nova lei brasileira de migração: avanços, desafios e ameaças. *São Paulo: Revista brasileira de estudos de população*, 1(34), pp. 171-179. Recuperado de: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-30982017000100171

Penchaszadeh, Ana Paula y Courtis, Corina (2016). Sujetos políticos migrantes y el dilema de la naturalización. ¿Variaciones posnacionales? *Bogotá: Colombia International*, 88, pp. 159-182. Recuperado de: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0121-56122016000300008

Ramírez, Jacques (2016). *Hacia el Sur. La Construcción de la Ciudadanía Suramericana y la Movilidad Intrarregional*. Quito: CELAG.

Ramírez, Jacques (2017). De 'Trabalhador Migrante' a 'Cidadão Sul-americano': uma análise da política migratória multilateral. *Brasília: Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas*, 1(1), pp. 79-99. Recuperado de: <http://periodicos.unb.br/index.php/repam/article/view/24933/pdf>

Ramos, André de Carvalho (2017). *Direitos humanos são eixo central da nova Lei de Migração*. Recuperado de: <https://www.conjur.com.br/2017-mai-26/andre-ramos-direitos-humanos-sao-eixo-central-lei-migracao>.

Song, Sarah (2009). Democracy and noncitizen voting rights. *Citizenship Studies*, 6(13), pp. 607-620. Traducción propia.

Young, Iris Marion (1989). Polity and Group Difference: A Critique of the Ideal of Universal Citizenship. *Ethics*, 2(99), pp. 250-274. Traducción propia.