



**CONGRESO IBEROAMERICANO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL:** *"La Democracia Constitucional en América  
Latina: A 45 Años del Instituto Iberoamericano de Derecho  
Constitucional  
y a 40 Años de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional"*

21 | 22 | 23 - MAYO 2019. BUENOS AIRES. ARGENTINA

## **XIV CONGRESO IBEROAMERICANO DE DERECHO CONSTITUCIONAL**

**Buenos Aires, 21-23 de mayo de 2019**

### **MIGRACIONES, REFUGIADOS Y DESPLAZADOS: RETOS PARA EL DERECHO CONSTITUCIONAL CONTEMPORÁNEO**

Markus González Beilfuss, profesor titular de Derecho Constitucional

Universidad de Barcelona

markusgonzalez@ub.edu

#### **Introducción**

La movilidad es consustancial al ser humano, a su evolución y supervivencia. Desde su aparición como especie, los seres humanos se han desplazado constantemente buscando mejores condiciones de vida. Los medios empleados y las distancias recorridas han variado mucho, pero las sociedades siempre han sido producto y escenario de movimientos humanos. Los actuales Estados iberoamericanos también son el resultado de la movilidad humana y han asistido tradicionalmente a movimientos de personas desplazándose dentro de sus propias fronteras o cruzándolas en ambos sentidos. En muchas ocasiones, estos desplazamientos han sido y son forzados por conflictos armados o catástrofes naturales; en otras, han sido voluntarios, aunque el concepto y los contornos de la libertad también son discutibles cuando se trata de la autonomía del movimiento. En todo caso, la movilidad no es un fenómeno reciente, sino un elemento estructural del ser humano.

Las posibilidades de transportarse de un lugar a otro y las distancias que es factible recorrer han aumentado de manera exponencial a lo largo de la historia. Y también lo han hecho los motivos que impulsan a las personas a abandonar sus hogares: la



**CONGRESO IBEROAMERICANO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL:** *"La Democracia Constitucional en América  
Latina: A 45 Años del Instituto Iberoamericano de Derecho  
Constitucional  
y a 40 Años de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional"*

21 | 22 | 23 - MAYO 2019. BUENOS AIRES. ARGENTINA

violencia, la vulnerabilidad, la pobreza y la ausencia de perspectivas de futuro, por citar algunas de las causas principales de las migraciones, lejos de desaparecer, siguen provocando desplazamientos humanos constantes. Aunque las cifras sobre movilidad humana siempre plantean problemas metodológicos, según Naciones Unidas en el año 2000 en el mundo había 15,9 millones de refugiados. 15 años más tarde, en 2015, esta cifra se había elevado a 21,3 millones de personas. En el mismo período de tiempo, el número de migrantes internacionales pasó de 172,7 a 243,7 millones de personas. En el caso de los desplazamientos internos, el Centro de Seguimiento de los Desplazamientos Internos acaba de hacer públicas las cifras correspondientes a 2018, según las cuales 41,3 millones de personas se encontraban en esta situación por conflictos internos o desastres medioambientales, 16,8 millones de personas más que en el año 2006. La movilidad humana no es, pues, únicamente estructural al ser humano, sino que está aumentado en las últimas décadas. Los 3 millones de venezolanos que, según estimaciones, han salido en los últimos meses de su país constituyen un claro ejemplo en este sentido.

A pesar de ser un fenómeno consustancial al ser humano, que ha conformado y condicionado la vida en sociedad y que está en crecimiento, la movilidad humana no ha preocupado tradicionalmente al Derecho Constitucional. Íntimamente vinculadas al concepto de Estado, a los elementos que lo integran y a la voluntad de establecer las reglas básicas de la vida en sociedad, las Constituciones de la mayor parte de países han regulado aspectos como la nacionalidad, los derechos de sus ciudadanos y las fronteras. Aunque en Latinoamérica existen algunas excepciones como la Constitución Argentina, en que la necesidad de poblar territorios extensos llevaron a incluir previsiones sobre el fomento de la inmigración, por lo general los textos constitucionales apenas han hecho referencias a la movilidad humana. Algunas Constituciones recientes como la de Ecuador, República Dominicana o Colombia han incorporado, como se verá, previsiones en este ámbito sobre todo referidas a los extranjeros y a la inmigración. Pero al margen de estas y otras



**CONGRESO IBEROAMERICANO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL:** *"La Democracia Constitucional en América  
Latina: A 45 Años del Instituto Iberoamericano de Derecho  
Constitucional  
y a 40 Años de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional"*

21 | 22 | 23 - MAYO 2019. BUENOS AIRES. ARGENTINA

reformas constitucionales que puedan producirse en el futuro, el crecimiento de la movilidad humana está planteando cada vez más problemas constitucionales y, sobre todo, una creciente necesidad de incorporar la dimensión constitucional a las respuestas que requieren los interrogantes jurídicos que suscitan los desplazamientos de personas.

La presente ponencia pretende reflexionar sobre la dimensión constitucional de la movilidad humana en una triple dirección: la de las normas constitucionales que ya inciden de alguna manera en esta materia; la del Derecho Constitucional que se está desarrollando -sobre todo en el ámbito jurisprudencial- a raíz de casos concretos relacionados con el desplazamiento de personas; y la de la cultura constitucional con la que deben afrontarse los retos de la movilidad humana, que debería impedir de raíz que algunas iniciativas o propuestas para hacer frente a un fenómeno estructural y creciente como este pueden tener algún recorrido en Estados que pretenden calificarse de constitucionales.

Como es evidente, la reflexión que aquí se propone no puede ni pretende incluir las experiencias de los diversos países latinoamericanos. Desde una perspectiva mucho más modesta, se trata de compartir unas reflexiones surgidas sobre todo a raíz de la experiencia de España, país que en las últimas décadas y a raíz de dejar de ser un país de emigración para pasar a ser uno de inmigración ha ido desarrollando un incipiente "Derecho Constitucional de la movilidad humana" que pone de relieve algunos de los retos que plantean este fenómeno en nuestros días.

Con este propósito, la ponencia se estructura en cuatro apartados. En el primero, se pretende establecer un lenguaje común que supere la imprecisión conceptual y terminológica que en ocasiones se emplea para referirse al objeto de este Derecho Constitucional. En él se defiende que el concepto de movilidad humana es el más adecuado y neutral para referirse a un fenómeno que no solo es muy heterogéneo,



**CONGRESO IBEROAMERICANO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL: "La Democracia Constitucional en América  
Latina: A 45 Años del Instituto Iberoamericano de Derecho  
Constitucional  
y a 40 Años de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional"**

**21 | 22 | 23 - MAYO 2019. BUENOS AIRES. ARGENTINA**

sino que no finaliza con la llegada al lugar de destino, sino que también engloba fenómenos como el tránsito por uno o varios países o la movilidad circular, es decir, la que incluye sucesivos períodos de estancia en el país de destino y en el de origen. En este apartado más bien conceptual también se hará alusión a los aspectos de la movilidad humana que son relevantes para el Derecho Constitucional. Como es evidente, la movilidad humana suscita innumerables problemas o cuestiones que deben ser abordados por el Derecho. El Derecho Constitucional puede, como es obvio, dar respuesta a muchos de ellos, dependiendo de las normas constitucionales que tengan una incidencia directa o indirecta en los mismos. Pero al margen de los concretos preceptos constitucionales vigentes en cada momento, la creación y aplicación de las normas que regulan la movilidad humana plantean una serie de problemas de naturaleza constitucional que conviene tener en cuenta.

El segundo apartado de la ponencia pretende hacer un repaso a los textos constitucionales vigentes en los países latinoamericanos para identificar cuáles son las cuestiones sobre la movilidad humana que han sido abordadas hasta ahora. Como ya se ha mencionado, no se pretende ser exhaustivo y excesivamente descriptivo de unas normas que solo pueden ser entendidas e interpretadas en el contexto de cada país. Lo único que se busca es identificar qué partes del Derecho Constitucional de la movilidad ya están positivizadas y, sobre todo, qué cuestiones deben tenerse en cuenta para interpretar dichas normas y para garantizar que no se trate de un Derecho Constitucional excepcional, sino un Derecho Constitucional integrado en los valores y principios estructurales del Derecho Constitucional de cada país.

El tercer apartado de la ponencia deja de lado los preceptos constitucionales que se refieren directamente a cuestiones relacionadas con la movilidad humana para abordar el desarrollo de un Derecho Constitucional de la movilidad que tiene una



**CONGRESO IBEROAMERICANO DE DERECHO CONSTITUCIONAL:** *"La Democracia Constitucional en América Latina: A 45 Años del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional y a 40 Años de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional"*

21 | 22 | 23 - MAYO 2019. BUENOS AIRES. ARGENTINA

base jurisprudencial. Tampoco aquí se puede pretender ninguna exhaustividad, sobre todo teniendo en cuenta la diferente incidencia de jurisdicciones supranacionales en muchos países latinoamericanos. Pero la experiencia española puede ser ilustrativa de la importancia decisiva que pueden tener la jurisdicción constitucional y supranacional en el desarrollo de un Derecho Constitucional de la movilidad humana.

Por último, la ponencia reflexiona sobre el papel de la cultura constitucional en este ámbito. Es sabido que la Constitución no se limita a las normas, los pronunciamientos judiciales que las interpretan y desarrollan y la doctrina científica que la analiza. La Constitución también es cultura para que todos los poderes públicos y todos los ciudadanos aborden los retos que plantea la convivencia humana desde unos principios, valores y procedimientos reflejados en los textos constitucionales. En un ámbito como el de la movilidad humana, en el que el populismo y el maniqueísmo están encontrando un campo abonado para propagar un discurso que pone en peligro la convivencia humana y algunos de los valores sobre los que se basa el constitucionalismo democrático como la protección de los derechos humanos, resulta especialmente importante reflexionar sobre la narrativa de la movilidad humana y sobre el modo de afrontar los retos que plantea dentro de los marcos de convivencia constitucionales.

## **1. Marco conceptual del Derecho Constitucional de la movilidad humana**

Los términos que acostumbran a emplearse para referirse al movimiento de personas son los empleados en el título esta sesión plenaria: migración, refugio y desplazamiento. Los tres conceptos están asentados y gozan de reconocimiento en el ámbito jurídico: la migración hace referencia al desplazamiento de personas a través de las fronteras de uno o más países, el refugio a la salida a otro país a raíz



**CONGRESO IBEROAMERICANO DE DERECHO CONSTITUCIONAL:** *"La Democracia Constitucional en América Latina: A 45 Años del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional y a 40 Años de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional"*

21 | 22 | 23 - MAYO 2019. BUENOS AIRES. ARGENTINA

de la persecución que se sufre en el propio y el desplazamiento al movimiento forzoso dentro de las fronteras de un mismo país provocado por conflictos armados o desastres naturales. Las migraciones serían siempre internacionales, los desplazamientos internos y el refugio una migración internacional motivada por algunas causas concretas de persecución.

Desde un punto de vista jurídico las diferencias son importantes, puesto que la posición de la persona en movimiento frente al Estado receptor es distinta. Sin entrar ahora en detalles y colectivos vulnerables como el de los menores, el migrante no tiene un derecho incondicionado de entrada en un tercer país, el desplazado interno sigue siendo un nacional con todos sus derechos, mientras que el refugiado parte de una posición de derecho a ser protegido por un Estado diferente del suyo. El Derecho Internacional Público, que es el único que puede intentar regular de manera vinculante los movimientos transnacionales de personas parte de estas diferencias (que debe insistirse que son más matizadas en función de los supuestos y los países). Dicho de otra manera, aunque los Estados podrían regular la entrada y circulación en sus respectivos territorios de otra manera, hasta el momento lo han hecho desde una concepción muy vinculada a los conceptos tradicionales de soberanía y de nacionalidad y, por lo tanto, reconociendo el derecho de entrada y circulación únicamente a los nacionales y no a los extranjeros. La contraposición radical entre el nacional y el extranjero solo se ha superado en el caso de la protección internacional, en el que diversos instrumentos mundiales y regionales reconocen el derecho del extranjero de ser protegido o no devuelto a su país de origen en determinadas circunstancias.

La práctica de la movilidad internacional, sin embargo, está poniendo de manifiesto la insuficiencia de todos estos conceptos para hacer frente a los desplazamientos de personas en la práctica. La vieja distinción entre migraciones forzadas y voluntarias difícilmente puede sostenerse en un mundo en el que, más allá de los conflictos



**CONGRESO IBEROAMERICANO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL:** *"La Democracia Constitucional en América  
Latina: A 45 Años del Instituto Iberoamericano de Derecho  
Constitucional  
y a 40 Años de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional"*

21 | 22 | 23 - MAYO 2019. BUENOS AIRES. ARGENTINA

armados y la violencia, son muchas las circunstancias sociales, económicas o ambientales en las que las personas devienen claramente vulnerables, en el sentido que no existe para ellas una alternativa real o aceptable al desplazamiento. Más allá del carácter abierto de los motivos de persecución que fundamentan la protección internacional y de su posible flexibilización jurisprudencial, es evidente que el concepto y las modalidades actuales de protección internacional se han quedado pequeños para hacer frente a situaciones que desde el punto de vista de los derechos humanos no se alejan demasiado de los conflictos que provocaron el surgimiento del concepto de persecución y de refugio. En todo caso, y esto es una de las múltiples contradicciones de la situación actual, la necesidad de revisar estos conceptos coincide con un momento político a nivel mundial en el que el único replanteamiento posible parece el restrictivo. En este contexto, en efecto, lejos de superar un marco conceptual que está claramente desfasado, se impone mantenerlo e intentar aplicarlo con la mayor flexibilidad posible.

Más allá de las deficiencias conceptuales para hacer frente a la compleja realidad de la movilidad internacional, la segunda dificultad que debe ser señalada es la de los llamados flujos mixtos. Aunque son las personas las que se desplazan y su situación jurídica siempre requiere un análisis individualizado en función de las concretas circunstancias del caso, los movimientos de personas se realizan en muchas ocasiones en grupo o coinciden en un determinado lugar y momento. Las entradas irregulares de un grupo de personas a territorio nacional a través de embarcaciones precarias o la coincidencia de personas de distintas procedencias en un control fronterizo aeroportuario, por citar dos casos diferentes, son dos buenos ejemplos de la dificultad de aplicar categorías diferentes (inmigrante económico o refugiado, por ejemplo) a supuestos que no pueden depender de la mera declaración de las personas concretas y que en muchas ocasiones resultan muy difíciles de probar. Los conceptos que pretenden regular las diversas modalidades de movilidad internacional no solo son, pues, insuficientes, sino que su aplicación resulta



**CONGRESO IBEROAMERICANO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL:** *"La Democracia Constitucional en América  
Latina: A 45 Años del Instituto Iberoamericano de Derecho  
Constitucional  
y a 40 Años de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional"*

21 | 22 | 23 - MAYO 2019. BUENOS AIRES. ARGENTINA

especialmente compleja en un contexto de flujos mixtos, de escasez de medios y de tiempo para tomar decisiones que deben ser necesariamente individualizadas, y en el que las declaraciones de las personas concernidas suelen estar condicionadas por planteamientos estratégicos, por la dificultad de probar determinadas circunstancias o por situaciones que en algunos casos pueden ser traumáticas. En todo caso, no debe perderse de vista que los conceptos jurídicos que se emplean para regular la movilidad humana se emplean en muchas ocasiones en un contexto que dificulta en gran medida su aplicación.

El Derecho Constitucional de la movilidad humana debe partir de ambos condicionantes. Por un lado, no puede prescindir de unos conceptos tradicionales que son los utilizados por las normas constitucionales (cuando existen), por los tratados internacionales y por la doctrina científica. La noción general de movilidad internacional resulta útil, en efecto, para englobar las diversas modalidades de movilidad en una misma categoría que deja los motivos y las circunstancias de la movilidad en un segundo plano y que permite abordar desde un plano más abstracto y neutral las diversas cuestiones que plantean los desplazamientos de las personas. Pero categorías como nacional, extranjero, apátrida, así como solicitante o beneficiario de protección internacional siguen siendo fundamentales, aunque en el caso de la noción de extranjero estemos ante un concepto que en el plano de la legalidad es cada vez más heterogéneo.

El Derecho Constitucional de la movilidad tampoco puede prescindir, en segundo lugar, de los condicionantes que suelen acompañar a la aplicación de las normas, que van desde el uso de conceptos jurídicos muy indeterminados (seguridad nacional, orden público, persecución o situación nacional de empleo, por poner algunos ejemplos) hasta la necesidad de tomar decisiones importantes en breves espacios de tiempo y con una cantidad y calidad de información insuficientes.





**CONGRESO IBEROAMERICANO DE DERECHO CONSTITUCIONAL:** *"La Democracia Constitucional en América Latina: A 45 Años del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional y a 40 Años de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional"*

21 | 22 | 23 - MAYO 2019. BUENOS AIRES. ARGENTINA

Más allá de estos condicionantes, que en el fondo también lo son del Derecho ordinario que tiene por objeto la materia que nos ocupa, resulta necesario referirse de entrada a las cuestiones que pueden ser objeto del Derecho Constitucional de la movilidad internacional. Como es lógico, el objeto de esta materia depende de los propios preceptos constitucionales. Como se verá en el apartado siguiente, la mayor parte de las Constituciones latinoamericanas regulan aspectos relacionados con la movilidad internacional como la nacionalidad o los derechos de las personas extranjeras. Pero algunos textos constitucionales también incorporan preceptos relativos a la distribución de competencias en esta materia, algunos principios rectores como el fomento de determinado tipo de migración o mandatos o prohibiciones concretas como la obligación de registrarse o la prohibición de expulsiones colectivas.

Pero más allá de estas regulaciones expresas, el Derecho Constitucional de la movilidad humana también está integrado por las normas o principios constitucionales que afectan a las personas extranjeras o las personas desplazadas, así como a los diversos poderes públicos que toman decisiones en relación con dicha movilidad. Cuáles son, en efecto, los derechos constitucionales de las personas extranjeras y, sobre todo, los requisitos y los límites de su regulación y restricción son interrogantes que deben responderse desde un punto de vista constitucional. En qué medida la regulación y limitación de estos derechos puede ser distinta a la de los derechos de los nacionales también es una cuestión que debe ser abordada por el Derecho Constitucional de la movilidad humana.

Cuál es el nivel de gobierno competente para regular la movilidad humana y para aplicar esta regulación también es un aspecto que debe ser analizado. Aunque esta cuestión es especialmente relevante en los Estados territorialmente compuestos, la existencia, en algunos casos, de entes supraterritoriales que toman decisiones en este ámbito, así como la concurrencia de diversos Ministerios con competencias en



**CONGRESO IBEROAMERICANO DE DERECHO CONSTITUCIONAL:** *"La Democracia Constitucional en América Latina: A 45 Años del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional y a 40 Años de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional"*

21 | 22 | 23 - MAYO 2019. BUENOS AIRES. ARGENTINA

la materia también otorga a esta cuestión organizativa un papel primordial. Asimismo, cabe plantearse cuál es el papel de las administraciones locales en la gestión de la movilidad humana y, sobre todo, de la integración de las personas que residen en sus términos municipales. Esta es una cuestión que en muchos lugares está adquiriendo cada vez mayor protagonismo, puesto que, más allá de su estatuto jurídico, las personas acaban residiendo a algún municipio, lo cual se traduce en una reclamación de servicios, pero también en una necesaria actuación por parte de las administraciones locales para, entre otras cuestiones, garantizar la convivencia ciudadana.

Más allá de las administraciones competentes. el Derecho Constitucional de la movilidad humana también debe abordar cuestiones referidas a la creación de Derecho en este ámbito, así como al contenido y límites de las normas creadas. Cuál es, en efecto, el papel de las reservas de ley en la regulación de la movilidad humana, de las facultades del Presidente de la República o del Gobierno, así como la relación entre las normas generales y las que concretan las normativas existentes son cuestiones propias del Derecho Constitucional que son de gran importancia sobre todo en los países que no habían regulado estas cuestiones tradicionalmente y se ven en la necesidad de hacerlo para hacer frente a realidades nuevas.

Por lo que se refiere al contenido y límites de estas normativas, adquieren especial trascendencia los principios o preceptos constitucionales que afectan a las medidas de control y sanción, que en el ámbito de la movilidad humana pueden ser de tipo penal y, sobre todo, administrativo. Los límites constitucionales a la sanción de expulsión, a la ejecución de las deportaciones o a su garantía cautelar a través de la privación de libertad constituyen claros ejemplos en este sentido. Como lo son también las garantías constitucionales relativas a la asistencia letrada, al procedimiento sancionador o a la motivación de las resoluciones sancionadoras que



**CONGRESO IBEROAMERICANO DE DERECHO CONSTITUCIONAL:** *"La Democracia Constitucional en América Latina: A 45 Años del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional y a 40 Años de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional"*

21 | 22 | 23 - MAYO 2019. BUENOS AIRES. ARGENTINA

pueden ser aplicables a estas medidas, así como al control judicial de todas estas medidas de control.

En definitiva, el Derecho Constitucional de la movilidad humana no se limita a los preceptos constitucionales que se refieren expresamente a la misma o a cuestiones íntimamente conectadas como la nacionalidad, sino que incluye también todos aquellos principios y normas constitucionales que se proyectan sobre la creación de las normas que regulan y limitan la movilidad humana y sobre su aplicación administrativa y judicial. En todo caso, se trata de un Derecho especial por la realidad sobre la que se proyecta, pero que forma parte y se integra en el Derecho Constitucional de cada país y en sus principios fundamentales.

## **2. Regulación constitucional vigente de la movilidad humana**

Los textos constitucionales vigentes en Iberoamérica no hacen alusión expresa a la movilidad humana, pero sí regulan algunas cuestiones relacionadas con este fenómeno. Sin ánimo de exhaustividad, conviene hacer un repaso no tanto de los preceptos constitucionales concretos, sino de las cuestiones reguladas por los principales textos constitucionales.

La materia que se regula en la mayor parte de textos constitucionales es, sin duda, la nacionalidad. Son muchas, en efecto, las Constituciones que regulan las formas de adquisición de la nacionalidad, ya sea de forma completa, ya sea de forma parcial y remitiendo su desarrollo al legislador. No hay nada extraño en ello, puesto que las funciones constitutiva y de legitimación de las Constituciones requieren delimitar quienes son los nacionales del Estado que se crea. La nacionalidad entendida como vínculo entre los ciudadanos y el Estado integrado sobre todo por derechos de los primeros y algunas obligaciones constituye, por lo tanto, una materia típicamente



**CONGRESO IBEROAMERICANO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL: "La Democracia Constitucional en América  
Latina: A 45 Años del Instituto Iberoamericano de Derecho  
Constitucional  
y a 40 Años de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional"**

**21 | 22 | 23 - MAYO 2019. BUENOS AIRES. ARGENTINA**

constitucional. Algunos textos constitucionales también reconocen que la residencia continuada durante un determinado tiempo es una forma de adquisición de la nacionalidad por parte de los extranjeros. Los requisitos para ello son ciertamente variables, pero la idea que la movilidad humana puede acabar en la completa integración jurídica de quienes en un primer momento era extranjeros está presente en algunos textos constitucionales y en la mayor parte de Códigos Civiles. Muchos menos frecuentes son las alusiones a la apatridia y a los tratados de doble nacionalidad o a la existencia de nacionalidades superpuestas como el caso de la ciudadanía europea. Pero no hay duda que las formas de adquisición de la nacionalidad ya forman parte del Derecho Constitucional de la movilidad humana.

Otra materia regulada por un número considerable de las Constituciones es la de los derechos de los extranjeros. Aunque el extranjero es por definición el no-nacional, su exclusión de los textos constitucionales no acostumbra a ser absoluta por cuanto muchos de ellos contienen preceptos que los hacen titulares de (algunos) derechos constitucionales. Los regímenes constitucionales sobre esta cuestión son muy heterogéneos: algunas constituciones les hacen titulares de todos los derechos civiles, de algunos derechos concretos o de los mismos derechos que los nacionales, si bien aceptando limitaciones adicionales. También son frecuentes regulaciones específicas sobre el derecho al sufragio, que se acostumbra a vincular a la nacionalidad, pero que en algunos casos también exige un determinado tiempo de residencia. Finalmente, algunos textos reconocen derechos concretos a los extranjeros como no ser extraditados en determinados supuestos o no poder ser expulsados de forma colectiva o en supuestos en que su libertad, seguridad o integridad o la de sus familiares esté en peligro.

La regulación de los derechos y libertades de los extranjeros no tiene, pues, un régimen constitucional homogéneo en los diversos países latinoamericanos. De hecho, en la mayor parte de países la regulación es muy escasa y, sobre todo, muy



**CONGRESO IBEROAMERICANO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL:** *"La Democracia Constitucional en América  
Latina: A 45 Años del Instituto Iberoamericano de Derecho  
Constitucional  
y a 40 Años de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional"*

21 | 22 | 23 - MAYO 2019. BUENOS AIRES. ARGENTINA

tributaria de una concepción poco abierta de la sociedad, en la que la presencia de las personas extranjeras apenas es reconocida. En este sentido, cabe llamar la atención sobre el hecho que buena parte de los textos constitucionales están quedando desfasados por no reconocer la pluralidad creciente de sus sociedades. Un ejemplo claro lo ofrece la Constitución Española vigente, que en el año 1978 consideró necesario referirse explícitamente a los emigrantes españoles, pero no así a los extranjeros inmigrantes, a los que apenas se dedican algunas normas constitucionales. Como se verá en el próximo apartado, la insuficiente y deficiente regulación constitucional de los derechos de los extranjeros en España ha obligado al Tribunal Constitucional a pronunciarse al respecto a través de una jurisprudencia que ha aportado muchos elementos decisivos al Derecho Constitucional español de la movilidad humana. En todo caso, las Constituciones o las reformas constitucionales más recientes ponen de relieve que la titularidad de los derechos por parte de los extranjeros es una materia llamada a tener un mayor protagonismo en el futuro.

Otro elemento común de las Constituciones de los Estados iberoamericanos compuestos es la atribución al Estado central de las competencias para regular la movilidad humana internacional. En efecto, en aquellos Estados en los que se reconoce constitucionalmente la existencia de diversos niveles de gobierno las competencias en esta materia son atribuidas siempre a las instancias centrales de poder. Ello es lógico y también se produce en los Estados compuestos de otras partes del mundo, dado que la movilidad humana está íntimamente relacionada con la soberanía. Pero como en el caso de la titularidad de los derechos constitucionales, las regulaciones constitucionales suelen ser poco claras y matizadas, al no delimitar concretamente los conceptos de inmigración, asilo o integración y al partir de un concepto de exclusividad que no contempla ningún tipo de intervención por parte de las restantes administraciones públicas regionales y locales.



**CONGRESO IBEROAMERICANO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL:** *"La Democracia Constitucional en América  
Latina: A 45 Años del Instituto Iberoamericano de Derecho  
Constitucional  
y a 40 Años de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional"*

21 | 22 | 23 - MAYO 2019. BUENOS AIRES. ARGENTINA

Muchos menos frecuentes, en cambio, son las previsiones constitucionales sobre movilidad humana que tienen forma de mandatos o principios rectores. Entre los primeros se encuentran prohibiciones como las contenidas en la Constitución ecuatoriana sobre la prohibición de expulsiones colectivas o de repatriaciones a países en que la vida, la libertad o la integridad de las personas concernidas o sus familiares estén en peligro, así como la obligación de los extranjeros de registrarse en el Libro de Extranjería establecida en la Constitución de República Dominicana. Se trata, en todo caso, de normas constitucionales con naturaleza de reglas jurídicas que responden a determinados posicionamientos políticos o a instituciones tradicionales de los países concretos. También tiene una especial vinculación con la situación de cada país la constitucionalización de determinados principios rectores de la movilidad humana como el fomento de la inmigración europea en el caso de la Constitución argentina o la norma constitucional ecuatoriana según la cual se propugna la ciudadanía universal, la libre movilidad de todas las personas del planeta y el progresivo fin de la condición de extranjero como elemento transformador de las relaciones desiguales entre los países, especialmente Norte-Sur. Como es evidente, este tipo de normas con naturaleza de principios tienen un alto contenido político y actúan en el plano jurídico sobre todo como normas habilitadoras y principios interpretativos. Pero ni la ciudadanía universal, ni la libre movilidad ni la superación del concepto de extranjero son una realidad vinculante ni, en su caso, un derecho subjetivo.

La constitucionalización de normas relativas a la movilidad humana no es, pues, frecuente en los países latinoamericanos, aunque en los últimos años ha aumentado como consecuencia de la aprobación de Constituciones más modernas y transformadoras. El predominio de una concepción tradicional de la soberanía, de la sociedad y del Estado también han provocado que las normas constitucionales más frecuentes se refieran al "otro", es decir, al extranjero desde la perspectiva de la



**CONGRESO IBEROAMERICANO DE DERECHO CONSTITUCIONAL:** *"La Democracia Constitucional en América Latina: A 45 Años del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional y a 40 Años de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional"*

21 | 22 | 23 - MAYO 2019. BUENOS AIRES. ARGENTINA

posible adquisición de la nacionalidad y el disfrute de algunos derechos constitucionales. En los Estados compuestos también es frecuente que la regulación de la movilidad sea atribuida de manera exclusiva a las instancias centrales, que se limite el ejercicio de algunos derechos políticos por parte de los extranjeros o que se prevean determinados límites al trabajo la propiedad, así como determinadas obligaciones como la del registro. En todo caso, la constitucionalización de principios rectores o de prohibiciones específicas en algunos textos constitucionales pone de relieve que las Constituciones no tienen límites para incorporar las normas sobre la movilidad humana que consideren convenientes. El Derecho Constitucional de la movilidad puede estar integrado, pues, por un conjunto variable de preceptos constitucionales que, como se ha visto, tienen una naturaleza y estructura heterogénea. El contenido normativo de estos preceptos y su concreta interpretación depende, como es lógico, del sistema constitucional en que se integran. Pero el Derecho Constitucional de la movilidad humana no se limita, lógicamente, a estos preceptos constitucionales.

### **3. El Derecho Constitucional jurisprudencial de la movilidad humana**

Como en tantos otros ámbitos, el Derecho Constitucional de la movilidad humana no se limita a los preceptos que regulan esta materia. De forma todavía muy incipiente, la doctrina científica constitucional está empezando a desarrollar algunos elementos de este Derecho a través de la aplicación al mismo de principios generales presentes en el propio sistema constitucional o a través de la aportación de contenidos nuevos. En el caso de la doctrina científica española, por ejemplo, se ha



**CONGRESO IBEROAMERICANO DE DERECHO CONSTITUCIONAL:** *"La Democracia Constitucional en América Latina: A 45 Años del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional y a 40 Años de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional"*

21 | 22 | 23 - MAYO 2019. BUENOS AIRES. ARGENTINA

defendido la aplicación del principio de proporcionalidad como límite principal a las restricciones de los derechos constitucionales de los extranjeros por parte del legislador y los restantes poderes públicos, así como la existencia de una obligación constitucional de interpretar sistemáticamente la Constitución por encima de su literalidad, habida cuenta que categorías como extranjero y nacional son demasiado simples.

Pero han sido los tribunales los que han ido desarrollando un Derecho Constitucional de la movilidad humana que va mucho más allá de los preceptos constitucionales y que está en constante crecimiento. Como es natural, los órganos responsables de esta creación jurisprudencial depende de las funciones y estructura del poder judicial y, en su caso, de la jurisdicción constitucional, así como de los procedimientos jurisdiccionales en los que actúan. Por su parte, en algunos países la existencia de una jurisdicción supranacional encargada de velar por determinados convenios en materia de derechos humanos o por la primacía de un ordenamiento supraestatal está siendo de especial trascendencia enriquecer el contenido normativo del Derecho Constitucional de la movilidad humana.

Como se ha avanzado en la introducción, al presente ponencia no puede hacer un repaso a la jurisprudencia que en los diversos países ha contribuido a ampliar el contenido de este Derecho. De forma mucho más modesta, se pretende presentar algunos casos en que el Tribunal Constitucional español ha contribuido a constitucionalizar el régimen jurídico de la movilidad internacional y, por lo tanto, a desarrollar un Derecho Constitucional en este ámbito. Tampoco en el caso español se busca ser exhaustivo, sino simplemente poner de relieve el papel que la interpretación y la justicia constitucional está llamada a desempeñar en este ámbito.

Un claro ejemplo hace referencia a la titularidad de los derechos fundamentales por parte de las personas extranjeras. El art. 13 de la Constitución Española prevé que





**CONGRESO IBEROAMERICANO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL:** *"La Democracia Constitucional en América  
Latina: A 45 Años del Instituto Iberoamericano de Derecho  
Constitucional  
y a 40 Años de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional"*

21 | 22 | 23 - MAYO 2019. BUENOS AIRES. ARGENTINA

"Los extranjeros gozarán en España de las libertades públicas que garantiza el presente Título (el primero, relativo a los derechos fundamentales) en los términos que establezcan los tratados y la ley". Otros preceptos constitucionales hacen referencia a "los españoles" cuando regulan algunos derechos concretos (la igualdad o la libertad de circulación y residencia), mientras que en otros casos (singularmente el derecho al sufragio) se hace referencia a que los extranjeros pueden ejercer determinados derechos en determinados casos (por ejemplo, en las elecciones municipales cuando exista reciprocidad). La lectura del texto constitucional no permite concluir si la titularidad de los derechos fundamentales por parte de los extranjeros está desconstitucionalizada, si hay algunos derechos que no pueden ser nunca de los extranjeros o si cabe una regulación más restrictiva de los derechos fundamentales de las personas que no tienen la nacionalidad española.

A través de diversos pronunciamientos, ha sido el Tribunal Constitucional el que ha desarrollado una doctrina que puede considerarse consolidada que distingue claramente tres tipos de derechos fundamentales: unos primeros, íntimamente vinculados a la dignidad humana, que no solo son de titularidad por parte de las personas extranjeras, sino que deben ser regulados de idéntica forma que respecto a los ciudadanos nacionales; otros segundos, singularmente, el derecho al sufragio, que la Constitución española veta a los extranjeros excepto en el caso de las elecciones municipales; y otros, en los que existe margen para que el legislador y los tratados internacionales los excluyan o regulen de manera diferente en el caso de las personas extranjeras. Esta clasificación tripartita de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Española ha permitido al Tribunal Constitucional anular preceptos legales que contemplaban que determinados derechos solo podían ser ejercidos por personas en situación administrativa legal, así como que se considere que una expulsión de territorio español constituye una limitación del derecho a la libertad de circulación, que la reagrupación familiar afecta al derecho a la intimidad familiar y a la vida en familia, así como que el derecho a la tutela judicial



**CONGRESO IBEROAMERICANO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL:** *"La Democracia Constitucional en América  
Latina: A 45 Años del Instituto Iberoamericano de Derecho  
Constitucional  
y a 40 Años de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional"*

21 | 22 | 23 - MAYO 2019. BUENOS AIRES. ARGENTINA

efectiva sea reconocido a todas las personas con independencia de su estatuto de residencia. El Tribunal Constitucional española ha optado, pues, por una clara constitucionalización de los derechos fundamentales de los extranjeros y, por lo tanto, por una limitación del legislador cuando regula estos derechos, así como por una clara protección jurisdiccional de los mismos, en el sentido que su tutela debe ser preferente y puede llegar a la jurisdicción constitucional. Aunque los derechos de los extranjeros no son absolutos -como tampoco lo son los de los españoles-, el Tribunal Constitucional español ha contribuido de manera clara a dar dimensión constitucional a muchas limitaciones de los derechos de los extranjeros por parte de los poderes públicos. Ciertamente, la doctrina de la clasificación tripartida de los derechos fundamentales de los extranjeros es discutible, sobre todo porque no queda claro cuándo un derecho está íntimamente vinculado a la dignidad humana y no admite ninguna diferencia -por lo menos teóricamente- respecto de los nacionales, ni cuáles son los límites que tiene el legislador para regular los derechos de los extranjeros en los casos en que se considere que dicha vinculación no existe. De hecho, como han puesto de manifiesto diversos autores y como se desprende de un análisis detenido de la jurisprudencia constitucional, en la práctica dicha clasificación no es real, en el sentido que el Tribunal Constitucional acostumbra a emplear el principio de proporcionalidad como criterio básico para analizar las limitaciones de todos los derechos de los extranjeros. Pero no hay duda de que con su jurisprudencia el Tribunal Constitucional español ha contribuido de manera decisiva a constitucionalidad el Derecho de extranjería y de asilo al facilitar que muchas de las medidas que se adoptan en este ámbito puedan ser consideradas como una limitación -legítima o ilegítima, según los casos- de un derecho fundamental.

Directamente vinculada a esta cuestión, la jurisprudencia constitucional española también ha tenido que pronunciarse sobre el alcance territorial de los derechos



**CONGRESO IBEROAMERICANO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL: "La Democracia Constitucional en América  
Latina: A 45 Años del Instituto Iberoamericano de Derecho  
Constitucional  
y a 40 Años de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional"**

**21 | 22 | 23 - MAYO 2019. BUENOS AIRES. ARGENTINA**

fundamentales. Así por ejemplo, el control fronterizo ha suscitado el debate sobre dónde empieza el territorio español y cuáles son los límites de las actuaciones de los guardias fronterizos que custodian las fronteras. Aunque la concreta delimitación de las fronteras o el estatuto de las zonas de tránsito están regulados por normas internacionales, el Tribunal Constitucional español ha puesto de relieve, siguiendo la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que desde un punto de vista constitucional lo relevante no es el debate sobre el territorio, sino si los funcionarios estatales están ejerciendo de hecho sus funciones de control fronterizo. La sujeción a la Constitución, en efecto, no se limita al ejercicio *ad intra* de las atribuciones de los poderes públicos, sino que también se extiende a las actividades realizadas por las autoridades españolas en espacios situados más allá del territorio español o donde es discutible si se está en el mismo. De este modo y de forma similar a cómo se interpreta el concepto de jurisdicción estatal del Convenio Europeo de Derechos Humanos, el Tribunal Constitucional ha exigido el cumplimiento de las garantías vinculadas a los derechos fundamentales en operaciones de abordaje y registro de barcos en aguas internacionales o en actuaciones realizadas en el perímetro de las vallas fronterizas de las ciudades de Ceuta y Melilla. Un elemento tan característico del concepto de Estado como el territorio se ve, pues, afectado por el Derecho Constitucional de la movilidad humana, en el sentido que es relativizado por la actuación de hecho de las autoridades nacionales.

La jurisprudencia constitucional española de los últimos años también he resultado esencial para constitucionalizar el Derecho de la movilidad humana sobre todo en dos ámbitos. En relación con el Gobierno, que siempre tiene la tentación de reaccionar rápidamente frente a las exigencias que plantea el desplazamiento de personas, el Tribunal Constitucional ha puesto de relieve la necesidad de respetar la garantía de la reserva de ley, que en el caso español es especialmente importante para el ejercicio de las libertades y los derechos fundamentales (art. 53.1 CE). Sin entrar ahora en el debate sobre la delimitación material de esta reserva de ley, su



**CONGRESO IBEROAMERICANO DE DERECHO CONSTITUCIONAL:** *"La Democracia Constitucional en América Latina: A 45 Años del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional y a 40 Años de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional"*

21 | 22 | 23 - MAYO 2019. BUENOS AIRES. ARGENTINA

existencia ha llevado tanto al Tribunal Constitucional como al Tribunal Supremo a anular previsiones reglamentarias que no la habían respetado. La necesidad, en efecto, que determinadas decisiones sobre la movilidad humana sean adoptadas por los representantes ciudadanos a través de un procedimiento público y democrático ha servido para anular un número significativo de normas de los Reglamentos de Extranjería aprobados por el Gobierno de la Nación.

También en relación con las exigencias constitucionales de la ley, el Tribunal Constitucional español ha tenido la oportunidad de aplicar a las normas de extranjería la doctrina sobre la calidad de la ley originaria del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. De acuerdo con esta doctrina, la regulación de los derechos y de sus límites debe cumplir unos niveles de claridad y certidumbre que impiden que las normas sean excesivamente indeterminadas. Por último, y como ya se ha señalado anteriormente, la discutible clasificación tripartita de los derechos fundamentales de los extranjeros no ha impedido que el Tribunal Constitucional haya empleado el principio de proporcionalidad como principal límite de las normas restrictivas de derechos de los extranjeros. Así, las exigencias del principio de proporcionalidad han llevado al Tribunal a declarar inconstitucional el régimen de acceso de la policía a los datos del padrón municipal de habitantes como mecanismo de lucha contra la inmigración irregular o a exigir que el internamiento de los extranjeros en situación irregular como medida cautelar de su expulsión de territorio nacional sea revestido de determinadas garantías.

Sin ánimo de entrar ahora en los detalles de esta jurisprudencia, es importante subrayar que la constitucionalización de la regulación de la movilidad humana ha impedido considerar este sector del ordenamiento jurídico como un Derecho excepcional, que está al margen de las garantías que se derivan de la existencia de un Estado social y democrático de Derecho. Aunque en muchas ocasiones la urgencia de dar respuesta a situaciones imprevistas o carentes de tradición puede llevar a los poderes públicos y al legislador a rebajar las exigencias constitucionales



**CONGRESO IBEROAMERICANO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL:** *"La Democracia Constitucional en América  
Latina: A 45 Años del Instituto Iberoamericano de Derecho  
Constitucional  
y a 40 Años de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional"*

21 | 22 | 23 - MAYO 2019. BUENOS AIRES. ARGENTINA

cuando estas afectan a personas de otros países, la jurisprudencia constitucional española ha puesto de relieve que ello no es posible y que el Estado constitucional también lo debe ser cuando actúa frente a los no nacionales. Al mismo tiempo, también se ha reconocido que el control de fronteras, la ordenación de los flujos migratorios y el cumplimiento de la normativa vigente son finalidades constitucionalmente legítimas que pueden perseguirse por los poderes públicos y que no existe un derecho incondicionado a entrar y permanecer en España. También en el Derecho Constitucional de la movilidad humana la proporcionalidad acaba siendo, pues, el principio interpretativo básico para controlar y legitimar a los poderes públicos y, en especial, al legislador.

Más allá del legislador o del poder normativo, la jurisprudencia constitucional española también ha sido decisiva para constitucionalizar la aplicación de las normas que pretenden regular la movilidad humana. La indefectible aplicación de conceptos jurídicos indeterminados en contextos que no son sencillos (piénsese en el control aeroportuario o en la interceptación de grupos numerosos de personas intentando acceder a territorio nacional de manera irregular) se traduce en no pocos casos en aplicaciones automáticas y estereotipadas de unas normas que no siempre son claras. Pues bien, en este contexto, la jurisprudencia constitucional ha exigido determinados niveles de motivación e individualización, de posibilidades de defensa y, sobre todo, de respeto de los derechos fundamentales en el ámbito sancionador que ha puesto coto a algunas prácticas impropias de un Estado de Derecho. De nuevo aquí no es posible ni merece la pena detenerse en los detalles. Pero la constitucionalización del Derecho de la movilidad humana no se ha limitado a los requisitos que debe cumplir el legislador o el gobierno, sino que también ha alcanzado a la administración y los tribunales de justicia. Como es lógico, ello no implica desconocer que en este ámbito las normas materiales y procedimentales contienen en muchas ocasiones regímenes especiales que no se caracterizan por ser garantistas. Pero la constitucionalización jurisprudencial de su aplicación ha



**CONGRESO IBEROAMERICANO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL:** *"La Democracia Constitucional en América  
Latina: A 45 Años del Instituto Iberoamericano de Derecho  
Constitucional  
y a 40 Años de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional"*

21 | 22 | 23 - MAYO 2019. BUENOS AIRES. ARGENTINA

permitido garantizar unos mínimos y considerar que no estamos ante un Derecho excepcional.

Por último, la jurisprudencia constitucional española también ha sido importante para clarificar la distribución de competencias en un ámbito tan complejo como el de la movilidad humana. Aunque la inmigración y el asilo son una competencia exclusiva del Estado central en el sentido que su regulación es competencia del Parlamento y del Gobierno central y su aplicación de los funcionarios de la Administración General del Estado, el Tribunal Constitucional ha reiterado en una doctrina que está consolidada que la competencia no es un título horizontal que desplaza todas las competencias de las comunidades autónomas y los entes locales que pueden incidir en las personas extranjeras. De hecho, la jurisprudencia ha reconocido que en ámbitos muy relevantes para la integración de estas personas como la educación, la sanidad o los servicios sociales las competencias más importantes son de las Comunidades Autónomas. Una vez más no es preciso ni posible entrar en los detalles de esta jurisprudencia. Pero la constitucionalización de este sector del ordenamiento también ha permitido poner algún freno a la tendencia de las instituciones centrales a retener para sí las políticas y normas en este ámbito. La necesidad de un gobierno multinivel de la movilidad humana es evidente que no se circunscribe al nivel estatal, sino que debe incorporar los ámbitos supranacional y local. En todo caso, la constitucionalización del Derecho de la movilidad humana también ha permitido avanzar en esta dirección. En el caso español, la jurisprudencia constitucional ha sido clave, como se ha visto, para integrar la movilidad humana en las reglas y principios propios del Estado social y democrático de Derecho y, por lo tanto, para frenar las fuerzas y tendencias que lo integran en una suerte de Derecho excepcional para las personas que no son nacionales.

#### **4. La cultura constitucional de la movilidad humana**



**CONGRESO IBEROAMERICANO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL:** *"La Democracia Constitucional en América  
Latina: A 45 Años del Instituto Iberoamericano de Derecho  
Constitucional  
y a 40 Años de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional"*

21 | 22 | 23 - MAYO 2019. BUENOS AIRES. ARGENTINA

La existencia de un Derecho Constitucional de la movilidad humana integrado por preceptos constitucionales y por jurisprudencia constitucional es sin duda muy relevante en un contexto como el iberoamericano, en el que en la mayor parte de países no existe mucha experiencia en la regulación y gestión de este fenómeno. Pero además de las normas y de los criterios interpretativos que se van desarrollando en el ámbito del Derecho Constitucional, debe llamarse la atención sobre el necesario desarrollo de una cultura constitucional en este ámbito. El concepto de cultura constitucional es complejo y no se pretende desarrollar en este momento. Pero en un contexto en que la globalización, los conflictos y las diversas formas de neopopulismo están afectando seriamente los debates públicos y la calidad democrática de nuestros sistemas políticos, conviene llamar la atención sobre la necesidad de desarrollar una cultura constitucional en el ámbito de la movilidad humana.

Esta cultura debería empezar por reconocer sin complejos ni matices la condición de sujetos titulares de dignidad y derechos a las personas que se mueven individual y colectivamente. Categorías como "ilegales" o "irregulares" no deberían emplearse en relación con personas. Las personas no son ilegales o irregulares; lo puede ser su situación administrativa, que por definición puede cambiante y que no siempre es contraria a las normas vigente por culpa de las personas. Las narrativas de la movilidad humana tampoco deberían emplear sistemáticamente los conceptos de "crisis" migratoria, "avalancha" de personas o "situación de emergencia". Por de pronto, porque en muchos casos las cifras demuestran que no es cierto; por otro lado, porque el lenguaje nunca es neutral y narrativas de este tipo contribuyen a crear un clima de excepcionalidad que solo podría abordarse a través de políticas y normas excepcionales.



**CONGRESO IBEROAMERICANO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL:** *"La Democracia Constitucional en América  
Latina: A 45 Años del Instituto Iberoamericano de Derecho  
Constitucional  
y a 40 Años de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional"*

21 | 22 | 23 - MAYO 2019. BUENOS AIRES. ARGENTINA

Una cultura constitucional mínima también debería impedir que los agentes políticos hiciesen un uso demagógico y simplista de los retos que depara la movilidad humana. Por el contrario, permitiría abordar uno de los mayores retos de las sociedades actuales y futuras desde el debate riguroso de políticas y opciones que no son fáciles, que no siempre pueden incidir realmente en la movilidad humana y que no deberían limitarse al ámbito nacional.

En todo caso, una cultura constitucional en este ámbito serviría para contemplar la movilidad humana como un fenómeno estructural y creciente, que debe ser regulado y gestionado desde la política y el derecho a partir del reconocimiento del pluralismo político y la legitimidad de diversas opciones, pero también desde los valores, principios y límites que se derivan del Derecho Constitucional de la movilidad humana. Lamentablemente, la realidad actual de la movilidad humana de personas en situación de necesidad y vulnerabilidad en Europa, en América Latina y en todo el mundo ponen de relieve que las muertes, las vulneraciones de derechos y los excesos de poder son todavía muy numerosos e inaceptables. En la medida de sus posibilidades, el Derecho Constitucional de la movilidad humana puede contribuir a mejorar en el futuro.