

## **HISTORIA DE UN HECHO HISTÓRICO: REFERÉNDUM CONSTITUCIONAL Y MIGRACIÓN PARAGUAYA**

Gerardo Halpern<sup>1</sup>

### **Resumen**

El presente trabajo reflexiona críticamente acerca del referéndum modificatorio de la Constitución del Paraguay de octubre de 2011 cuyo resultado habilitó a los nacionales Residentes fuera del país a poder convertirse en electores, es decir, en ciudadanos políticos.

El trabajo recorre aportes teóricos y otras experiencias internacionales en la materia, a la vez que analiza la especificidad del caso paraguayo.

A partir del registro elaborado durante varios años de trabajo de campo en el marco de las organizaciones de paraguayos en Argentina, se propone una historización del vínculo entre Estado paraguayo y migración paraguaya de modo de analizar las tensiones y disputas que recorren dicha relación.

Finalmente, se recuperan aportes del campo de las Ciencias de la Comunicación para pensar los alcances del concepto de ciudadanía en marcos migratorios que desafían las clásicas definiciones de lo social. Ello conduce a resaltar la importancia del uso de medios de comunicación por parte de sectores sociales que suelen quedar marginados de la construcción hegemónica de lo público.

### **Palabras clave:**

Paraguay; Migración; Ciudadanía; Comunicación; Política.

### **Abstract**

This paper critically reflects on the referendum to ammend Paraguay's Constitution Act, wich took place on October 2011. This change recognizes nationals living abroad right to vote, their political citizenship.

This article covers both theoretical contributions and also other international experiences in the subject, while analyzes the specificity of the Paraguayan case.

From the register developed during several years of fieldwork in the context of Paraguayan's organizations in Argentina, we propose to explore the link and connection between the state of Paraguay and Paraguayan migration, in order to analyze the tensions and disputes that go through this relation.

Finally, we recover contributions from the field of Communication Sciences to think the scope of the concept of citizenship in migration frameworks that constantly challenge the traditional definitions of "the social". This leads to stress the importance of media use by social sectors that are often marginalized by the hegemonic construction of the public.

### **Keywords:**

Paraguay; Migration; Citizenship; Communication; Policy.

## **Introducción: el caso**

El 77% de los votantes en el referéndum modificatorio del artículo 120 de la Constitución del Paraguay del 9 de octubre de 2011 acaba de hacer un salto histórico en aquel país. Su voto a favor de la modificación de ese artículo puede ser el inicio de la recuperación de los derechos políticos de los migrantes paraguayos a quienes, en 1992, la Asamblea Constituyente les había cercenado sus derechos ciudadanos o su “ciudadanía política” (Calderón Chelius, 2003). Como suelen decir los migrantes paraguayos, se los había convertido en “ciudadanos de segunda”.

En aquel momento la Constitución definió que “Son electores los ciudadanos paraguayos radicados en el territorio nacional, sin distinción, que hayan cumplido diez y ocho años...”. Es decir, de un plumazo se resolvió que quienes vivían fuera del país no podían elegir ni ser elegidos. Con la victoria del “sí” a la modificación del artículo 120 en el referéndum de octubre de 2011, a partir de ahora el texto dice: “Son electores los ciudadanos paraguayos, sin distinción, que hayan cumplido dieciocho años. Los paraguayos residentes en el extranjero son electores...”. Es decir, el 9 de octubre de 2011 se derribó el obstáculo formal que impedía a los paraguayos residentes fuera del país poder ejercer sus derechos políticos.

Más allá de ciertos problemas en la redacción final del nuevo artículo 120 (la distinción que se hace después de decir “sin distinción” es, cuanto menos problemática), la sustancia de la modificación es que quienes estaban impedidos de votar, superaron la restricción que así lo establecía. Y esto ha sido motivo de festejo en los espacios de organización social y política de los paraguayos alrededor del mundo. En España, Francia, Estados Unidos, Brasil, Bélgica, Italia, Argentina, Austria y, por cierto, en Paraguay, las organizaciones consideraron una “triumfo político” haber logrado una victoria tan abultada.

Dicha victoria no solo ha sido tal respecto de aquellos que aun rechazan la modificación del artículo 120 (más de un 20% así lo manifestó en las urnas), sino también respecto de una historia (larga y corta) que debe ser tenida en cuenta a la hora de analizar el proceso que derivó en este resultado electoral. El desenlace del referéndum, además, habilita múltiples lecturas –coyunturales e históricas- a la vez que posibilita considerar elementos más generales acerca del ejercicio de los derechos políticos de los migrantes en el Estado de origen desde su lugar de residencia.

El presente trabajo procura aportar algunas claves del “caso paraguayo” con el objetivo de analizar no sólo la situación en Paraguay sino también su vinculación con el escenario internacional respecto del acceso a derechos por parte de los migrantes.

Debatir sobre la situación de la expresión política de los migrantes en el lugar de origen tanto como en el lugar de destino –que no se reduce al voto, aunque este sea fundamental- supone adentrarse en una de las polémicas actuales más ricas en materia de acceso a derechos y su vínculo con los migrantes. De hecho, aunque cueste creerlo, existen situaciones que para muchos pueden parecer absurdas de estar siendo aún polemizadas. Incrédulos, por ejemplo, una parte importante de la población mundial no puede comprender que haya personas migrantes que carecen del derecho al voto en los países donde nacieron. Tal como ha relatado Calderón Chelius al plantear la situación de los mexicanos que viven fuera del país y que recién pudieron votar en 2006 tras más de veinte años de lucha por el ejercicio de tal derecho:

Los ciudadanos de Francia, Estados Unidos, Inglaterra, Alemania, España o Bélgica, por mencionar ejemplos al azar, ni siquiera se imaginan que este pueda ser un debate y, por lo tanto, que el poder votar en ausencia sea una demanda; mucho menos que cuando se conquista, deba considerarse un triunfo político (2010, p. 12).

Agregamos que tampoco se pueden imaginar que haya Estados nacionales y, sobre todo, sociedades que se resistan a derribar los obstáculos que restringen o cercenan los derechos políticos de quienes han tenido que irse de “su” país. Al respecto, los casos de Chile y Uruguay, dos ejemplos regionales en los cuales los nacionales que viven fuera de las fronteras no pueden ejercer sus derechos políticos, son emblemáticos. En Chile, donde el tema de los derechos políticos de quienes radican fuera del país y la promesa de su habilitación suelen aparecer en cada campaña electoral para luego ir desapareciendo de la agenda política, la discusión se encuentra empantanada en el ámbito parlamentario desde hace varios años. De todos modos, recientes acuerdos políticos entre oficialismo y oposición parecerían empezar a destrabar la cuestión en vistas de habilitar el voto de los chilenos desde afuera del país. Ello no quita las polémicas acerca de la imposición o no de exigencias específicas a los emigrantes para que puedan ser electores, tema que ya dividió a los partidos políticos chilenos, incluso

durante buena parte de 2011. Lo que sí es evidente es que, al día de hoy, los chilenos que viven fuera de Chile, no pueden votar.

El caso uruguayo también posee su especificidad, dado que quien ha resuelto mantener la negativa al voto desde el exterior ha sido la propia ciudadanía uruguaya. En octubre de 2009 se realizó un referéndum para la modificación de la Constitución Nacional de la República Oriental del Uruguay para habilitar el ejercicio del derecho cívico de los uruguayos migrantes desde su lugar de residencia. Para que el proyecto prosperara era necesario sumar más del 50% de los votos. Sin embargo, sólo se alcanzó un 37%. Es decir, se rechazó la enmienda constitucional que pretendía habilitar el “voto consular”. Así, a través del voto de los uruguayos, los uruguayos que viven fuera del país no puedan votar desde fuera del país.

Indudablemente para quienes este tema forma parte de su propia construcción identitaria –puesto que, como parte de su auto concepción como “colectivos”, demandan la restitución de un derecho tan elemental como es el voto-, este tipo de polémica atraviesa sus propias formaciones organizativas; recorre sus formas de vivir y expresar la *simultaneidad* inherente a muchos procesos migratorios (Levitt y Glick Schiller, 2004); actualiza la dimensión política de las migraciones –a ambos lados de las fronteras -; y repone formas de construir nuevas o viejas lealtades nacionales que redefinen los límites o alcances del concepto de ciudadanía (Ostergaard-Nielsen, 2009; Calderón Chelius, 2003).

A pesar del declamado fin de los Estados nacionales y de la crisis de los grandes relatos, este tema –y las luchas que lo atraviesan- recoloca la centralidad de los Estados nacionales y de la política como parte de la globalización y como clave en la definición y auto percepción identitaria de muchos migrantes contemporáneas. Así, la cuestión de los derechos políticos desde la distancia exhibe dinámicas actuales en torno a *lo político*, a las *representaciones sociales* y a las *activaciones y participaciones* que se ponen en juego en contextos migratorios. De allí que nos interese el vínculo entre ciudadanía política e inmigración.

Ahora bien, en medio de ese vínculo, o como parte de él, la comunicación (mediada y no mediada; masiva y comunitaria; comercial y alternativa; hegemónica y subalterna)

emerge como campo que posibilita identificar prácticas sociales y culturales en las cuales se producen discursos y herramientas que, precisamente, irrumpen, significan y resemantizan el “devenir” de los hechos y de los relatos dominantes. Esta comunicación, según nuestra propuesta, forma parte de aquellas producciones identitarias colectivas y conflictivas que redefinen a los migrantes como actores sociales (es decir, como actores políticos) y no como meras estadísticas demográficas o laborales. Esas prácticas ubican la producción comunicacional como centro del debate en la redefinición de la ciudadanía contemporánea.

Si bien el texto que sigue no se adentra en la especificidad de la comunicación, sí invita a reflexionar desde sus particularidades, acerca de la producción que realizan los migrantes como parte de las disputas que establecen respecto del Estado de origen (esto, lógicamente, no significa desconocer el vínculo con el Estado de destino) y los modos en que esos Estados pretenden (y en algunos casos logran) desvincular ciudadana, jurídica y simbólicamente, a una parte de la población nacional: la que vive fuera de las fronteras nacionales.

### **El marco**

Dado que desde hace varios años venimos trabajando sobre la migración paraguaya (Halpern, 2009 a), la cual se concentra predominantemente en la Argentina, presentaremos algunos elementos que sirven para pensar no solo en la situación específica que se ha dado en octubre de 2011 con la enmienda del artículo 120 de la Constitución Nacional del Paraguay (en la que votó cerca del 13% del padrón nacional), sino también para ampliar nuestra mirada a otras situaciones en las que sujetos subalternizados, en muchos casos “comunidades bivalentes”, al decir de Fraser (1998), irrumpen en la esfera pública (Caletti, 2006) con demandas de redistribución y/o reconocimiento.

Históricamente, Paraguay ha sido un país de emigración. De hecho, entre un 10 y un 15% de la población paraguaya vive fuera del país (Pellegrino, 2000; PNUD, 2009). Esta migración se ha concentrado centralmente en la Argentina, aunque en los últimos años han crecido significativamente las comunidades paraguayas en España, Estados Unidos, Brasil, Chile y Bolivia (Halpern, 2009 b).

Los motivos de la salida del país, dada su historicidad, son heterogéneos y no podrán ser abordados en un solo trabajo. Sin embargo, baste recordar que un imaginario recorre buena parte de la población paraguaya: la migración. Según planteó Abente en 2007, siguiendo datos del BID “entre el 10 y 12 % de la población cuenta con algún pariente cercano fuera del país”. A ello agregó “el fuerte deseo de salir del país del 36% de la población que según una encuesta reciente planea emigrar”. En estudios más recientes se calcula que más del 35% de los jóvenes tiene algún pariente o amigo viviendo en el exterior (Olmedo, 2011) y que, aun tras la caída de la dictadura de Stroessner (1954-1989) y del (supuesto) fin de la hegemonía de la Asociación Nacional Republicana - Partido Colorado (ANR-PC), se ha consolidado la matriz expulsiva de población paraguaya (Palau, 2011). En ese marco, la migración es y ha sido un tema “común” en Paraguay.

No ocurre lo mismo respecto de los derechos de los migrantes. Es más, a lo largo de la historia, la discusión sobre derechos y migración pareciera haber quedado clausurada a partir de la “sanción” que ha pesado sobre los emigrantes en tanto expresión de la deslealtad al territorio nacional y al nacionalismo paraguayo. Sanción de la que la dictadura stronista, según recuerdan los paraguayos residentes en Buenos Aires, fue una de las grandes promotoras discursivas.

Esa historia oficial sobre los migrantes ha tenido y tiene sus diversas formas de expresión en diferentes ámbitos (político, normativo, mediático, cotidiano). Sin embargo, también ha tenido y tiene sus resistencias, sus luchas y sus pliegues. Lo que sigue es, incipientemente, la historia y el presente de uno de esos pliegues.

### **La historia**

Escribo este artículo el sábado 15 de octubre por la mañana, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, mientras escucho en vivo un programa de radio de uno de los dos partidos tradicionales del Paraguay, la Asociación Nacional Republicana-Partido Colorado (ANR-PC) que se realiza y emite en esta ciudad<sup>2</sup>.

La conductora y el dirigente a quien entrevista durante la casi totalidad de la emisión relatan la importancia del resultado del referéndum (es el primer programa que hacen tras los comicios), los pasos a seguir para efectivizar el voto de los paraguayos en

Argentina y la importancia de reparar lo que “el Paraguay” y “la Asamblea Constituyente” (son las categorías que usan) hicieron en 1992 “contra quienes viven fuera del país”. Sin que medie intervención alguna de oyente u otro entrevistado, aclaran que el Partido Colorado no fue el responsable del artículo 120, sino que “fue la Asamblea Constituyente”. Y agregan que la ANR es víctima de “los que siempre necesitan encontrar un culpable. Y siempre le echan la culpa al Partido Colorado”.

Un elemento me llama la atención de toda esta conversación radiofónica: en aquel 1992, la mayoría de la Asamblea Constituyente estaba representada por el Partido Colorado. Y fue la ANR-PC la que promovió la definición de los electores según su radicación argumentando que quienes se van del país... *se van, se fueron, ya no tienen por qué decidir sobre una realidad que les es ajena, no pueden decidir lo que afecta a otros, no pueden vivir dos realidades jurídicas, si se fueron es porque no quieren al país, decidieron irse, si quieren participar que vuelvan, ni siquiera pagan impuestos*, y cientos de afirmaciones más o menos similares. Es decir, efectivamente fue el Partido Colorado el que presentó, promovió y votó el artículo 120.

Junto con aquellas argumentaciones, además, hizo referencia a una *traición a la patria* y un *imperialismo porteño* que expresaría una parte de los migrantes. Esa “traición” y ese “imperialismo” fortalecían entonces la inconveniencia de que los paraguayos que viven fuera del país accedieran al derecho al voto. En definitiva, esos emigrados cargaban con una “duda” –más bien con una “sospecha”- respecto de la “lealtad” (específica) que, aparentemente, deberían tener y demostrar quienes viven afuera del país (Cf. Halpern, 2009 a)<sup>3</sup>.

Durante la Constituyente, la resistencia del otro partido tradicional del Paraguay, el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA), no logró impedir que el artículo 120 saliera como había sido planteado por la ANR-PC. La desilusión de las organizaciones paraguayas en la Argentina y de algunos sectores progresistas del Paraguay fue muy significativa, al punto de haberse constituido en un hecho que aun hoy es señalado como paradigmático acerca del trato que el Estado les dispensa a los emigrantes.

Cuatro datos resultan relevantes de aquel 1992: el primero es que haya sido la Constitución Nacional la que definiera el techo de la ciudadanía política cuando, en general, son las leyes electorales las que lo establecen. La particularidad es que, para modificar una ley basta con un proyecto, un tratamiento, un debate, una circunstancial

mayoría de representantes y, lógicamente, los votos para su modificación. En cambio, para cambiar un artículo de una Constitución Nacional los mecanismos son mucho más complejos y exigen una enorme cantidad de requisitos para su enmienda. Recorrer ese camino implica una gran cantidad de obstáculos que pueden llevar años. Y este caso no fue la excepción. De hecho, la Constitución paraguaya establece un piso de diez años desde su sanción para su posible revisión (es decir, había que esperar hasta 2002 para iniciar el posible debate formal del tema). Tras la modificación del artículo 120, se deberán modificar todas las normativas vinculadas a las elecciones y los electores, puesto que deberán ser adaptadas a la constitucionalidad vigente. Además, deberán garantizarse los mecanismos de cumplimiento de la nueva normativa, por lo que el Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE) deberá adaptar su funcionamiento a las nuevas disposiciones. Bien o mal, desde el 10 de octubre el TSJE se encuentra abocado, precisamente, a esa tarea.

Segundo dato relevante de aquel 1992: la fijación de la residencia como criterio de ciudadanía política va en contra de los avances que a nivel internacional se venía y viene registrando en materia migratoria y, más específicamente, en la relación *migración - derechos humanos*. Incluso, a pesar del endurecimiento que recorrería luego la “cuestión migratoria” durante toda la década de los ‘90 (y, en varios lugares, hasta el día de hoy) –sobre todo en lo que hace a los derechos de los *inmigrantes*, es decir, a las normativas en los Estados de destino-, en 1990 se había sancionado la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y su Familiares. Ésta, que sería firmada por Paraguay diez años después y convertida en Ley en 2008 (Vera Antonelli, 2009), afirma en su artículo 41 que “Los trabajadores migratorios y sus familiares tendrán derecho a participar en los asuntos públicos de su Estado de origen y a votar y ser elegidos en elecciones celebradas en ese Estado, de conformidad con su legislación”.

Si bien el neoliberalismo mostraría su capacidad de limitar derechos de los *inmigrantes*, las luchas por la defensa de los migrantes exigían a los Estados de origen proteger a “sus nacionales” como parte de sus obligaciones. Sin embargo, Paraguay ponía en su Constitución lo contrario a lo que Naciones Unidas había convenido dos años antes. Mientras el mundo y la lucha de los migrantes habilitaba un tipo de relación con el Estado de origen que derribaba ciertos obstáculos históricos de castigo al emigrado,

Paraguay recorría el camino inverso: sancionaba nuevamente a parte de su población por haberse ido del país. Paraguay no solo expulsaba y expulsa población, sino que, a la vez, la castigaba. Cuanto menos, paradójico.

El tercer dato de aquel 1992 es que la Asociación Nacional Republicana – Partido Colorado (ANR-PC) promovía el artículo 120 básicamente por su temor respecto de una posible oleada electoral anticolorada desde la Argentina. Ese temor se fundaba en que, implícitamente, el Partido Colorado asumía su responsabilidad en los procesos de emigración forzada desde el Paraguay.

En ese entonces, con 45 años ininterrumpidos en el poder, los colorados creían que afuera del país (sobre todo en la Argentina) vivían y votarían miles (hablaban de millones) de voces que habían tenido que salir del país motivados, precisamente, por las políticas de sus gobiernos. Sus políticas habían sido, cuanto menos institucionalmente, las responsables de la concentración económica, de la desigualdad y de la represión sistemática que recorría más de medio siglo paraguayo. La figura emblemática de ello, por cierto, es el dictador Alfredo Stroessner quien, en base a su doctrina de la “democracia sin comunismo”, había construido, junto con el Partido Colorado, una formidable estructura política y represiva de administración del país. El costo: desigualdad, cárceles, censura, persecución, *exilio*.

En definitiva, la Asamblea Constituyente de 1992 había acomodado su definición de la ciudadanía a la conveniencia política y partidaria de un bloque dominante que conducía el país y que lo seguiría haciendo por quince años más. Su expectativa era, por cierto, evitar que esa supuesta masa de anticolorados pudiera participar de las decisiones sobre el país en el que habían nacido.

El cuarto y último dato que queremos mencionar –y sobre el que volveremos en el cierre de este texto- es que desde 1992 la lucha contra el artículo 120 ha sido una constante por parte de las principales organizaciones sociales, políticas y religiosas de los paraguayos en la Argentina (el Club Atlético Deportivo Paraguay; el Equipo Pastoral Paraguayo en Argentina; el disuelto Encuentro para la Participación Cívica de Paraguayos Residentes en el Exterior –ENCIPARE-, entre otros).

Estas organizaciones han constituido uno de los motores principales de la construcción de lo que los paraguayos migrantes denominan “comunidad paraguaya” y “paraguayidad”. Con una larga historia que reconoce la formación de organizaciones desde fines de siglo XIX, los paraguayos en Argentina han ido desarrollando ámbitos colectivos a lo largo del país durante décadas. En tanto espacios comunitarios, se han constituido en lugares de encuentro, recreación y reivindicación de su nacionalidad y de su etnicidad en un marco que, progresivamente se ha vuelto hostil para con el migrante. Esos espacios, cuya mayoría nació a partir de la década del '60 en Buenos Aires, han servido para la construcción y legitimación de una voz que también reclama ser reconocida como tal en condiciones de igualdad a ambos lados de las fronteras.

Si bien la dinámica de estas organizaciones es sumamente diversa (movilizadas por vínculos que van desde lo religioso a lo deportivo, o desde lo político a lo territorial, etc.), comparten que casi todas ellas han funcionado y funcionan como espacios de referencia para los nuevos migrantes, para migrantes históricos y, en su momento, para los exiliados políticos del stronismo. En síntesis, el entramado organizacional paraguayo en la Argentina ha posibilitado contener y asistir a los migrantes así como sostener permanentemente intervenciones críticas respecto del Estado de origen y, si bien en menor medida, también respecto del Estado argentino.

Destacamos este punto puesto que la participación de los paraguayos en Argentina en 1992, durante y después de la reforma constitucional, es menos novedosa de lo que uno supone. De hecho, además de su desarrollo “cultural”, una parte de ese entramado organizacional se convirtió en referente de la resistencia contra la dictadura stronista y produjo ámbitos de organización social que, tras la dictadura, siguieron y siguen renovándose y planteando nuevas aristas problemáticas en su situación como nacionales paraguayos y/o como inmigrantes en la Argentina.

Aun en esa diversidad, el reclamo contra el artículo 120 ha sido una constante desde 1992 en cada uno de los espacios mencionados: tanto en los eventos más “religiosos” (como la celebración de la virgen de Caacupé en Buenos Aires), como en los encuentros en el Club Atlético Deportivo Paraguayo (club deportivo con participación en la última divisional de la Asociación del Fútbol Argentino); en los encuentros partidarios del arco político paraguayo en Buenos Aires como en los encuentros socioculturales en alguna villa de esa ciudad. En definitiva, en el marco organizacional de los migrantes

paraguayos, el concepto “artículo 120” no exige ser explicado: todos saben de qué se trata.

En un mismo sentido, en los últimos años, con el surgimiento de nuevas organizaciones en los lugares en los que actualmente vive una parte importante de la migración paraguaya (España, Estados Unidos, Brasil), se fueron sumando nuevas voces a ese reclamo, constituyéndose en un punto de articulación de varias organizaciones a nivel global. Esas articulaciones implicaron actividades y presentaciones conjuntas ante el poder legislativo y ejecutivo del Paraguay por parte de paraguayos radicados en Argentina (organizados alrededor de la agencia de noticias “Ápe Paraguay”, del grupo de discusión de jóvenes paraguayos “Ysry”, del “Congreso Permanente de la Migración”, de la “Federación Paraguaya en Argentina” -FEPARA- y, finalmente, de la “Coordinadora por el Sí”, un espacio de confluencia de la mayor parte de organizaciones sociales y políticas de paraguayos en Argentina cuyo objetivo específico era trabajar la difusión y militancia del referéndum modificatorio de la Constitución); paraguayos organizados en España (alrededor de la “Federación de Asociaciones de Paraguayos Residentes en España” -FAPRE-); en Estados Unidos (en torno de la radio paraguaya *on line* de Nueva Jersey “El Mirador”); y en Francia (alrededor del grupo “Collectif”). Esas articulaciones, fuertemente desarrolladas a través de redes sociales digitales y de medios de comunicación en Internet, permitieron unificar y solidificar la exigencia por la modificación del artículo 120 junto con otras organizaciones paraguayas en Paraguay que acompañaban y legitimaban la demanda<sup>4</sup>. Ese reclamo encontraría eco y reconocimiento (quizás por primera vez en lo que refiere al Estado de origen), en la figura de Fernando Lugo<sup>5</sup>.

A comienzos de 2008, el entonces candidato, en una de sus visitas a Buenos Aires como parte de su campaña electoral (al igual que lo haría luego en Estados Unidos), se comprometió a pelear por la derogación del artículo 120. Acompañado por los liberales y la pequeña izquierda paraguaya, Lugo asumió el compromiso de revertir la relación que el Estado paraguayo había construido alrededor de los migrantes: estos no eran la expresión del individualismo, la voluntad y la traición a la patria, sino la consecuencia de la represión y la desigualdad. El Estado, planteaba Lugo, debía reparar esa injusticia.

Aquel discurso del futuro presidente, por cierto, se sostenía en base a la lucha que se venía llevando desde la Argentina desde hacía décadas contra la represión, la

desigualdad e, incluso, contra la misma dictadura de Stroessner. El compromiso reparador implicó e implica –implícita y explícitamente-, el reconocimiento de aquella lucha.

Es decir, que se haya llegado a la modificación del artículo 120 tiene mucho que ver (no solamente, pero sí centralmente) con la pelea que los paraguayos migrantes han llevado a cabo contra la lógica de un Estado de origen que se fue desvinculando explícitamente de los derechos y la ciudadanía de quienes han traspasado las fronteras nacionales. Por ende, esta enmienda constitucional exige realizar ciertos balances acerca de la relación *Estado – migración* en el que la activación pública y política por parte de los migrantes paraguayos emerge como dato fundamental.

### **Los balances**

El referéndum del 9 de octubre de 2011, desde nuestra perspectiva, plantea varias cuestiones para discutir y analizar, de las que solo mencionaremos algunas con ánimo de contribuir a ciertos debates –algunos en marcha, otros pendientes- respecto de la consideración del acceso a derechos en el Estado de origen por parte de los migrantes internacionales y de los paraguayos en particular.

La *primera* tiene que ver con el supuesto que sostiene que la participación del electorado durante el referéndum fue escasa. De hecho, así fue destacado el 10 de octubre en la portada de los dos principales diarios del país, fue mencionado en el informe de los observadores de la OEA, fue comentario entre políticos y entre organizaciones sociales. Fue, también, reflexión de la militancia que trabajó a favor del referéndum.

Más allá de que rechazamos el fetiche de la cuantificación como elemento analítico en torno de problemáticas que afectan a los migrantes, la afirmación de la escasez podría ser válida si se dejaran de lado algunas claves que para nosotros son insoslayables y que, por lo tanto, relativizan esa aparente pequeñez electoral.

Entre ellas, destacamos que los partidos políticos tradiciones, sobre todo el Colorado, le dieron la espalda al referéndum. Sin argumentos “políticamente correctos” que pudieran plantearse públicamente para la negativa a la modificación del texto constitucional, los partidos prefirieron el silencio o el desdén ante el referéndum. Antes que decir que rechazaban que los paraguayos que viven fuera del país pudieran votar, prefirieron que el tema se diluyera y no constituyera un terreno de exposición pública.

Más allá de algunos actos demagógicos o de mostrarse en algunos espacios públicos “apoyando” la enmienda del artículo 120 –sobre todo afuera del país-, ningún partido movilizó su estructura para acompañar un hecho de la magnitud que tenía la modificación de un artículo de la Constitución. En Paraguay no hubo convocatoria a actos masivos, a festivales culturales, ni campañas mediáticas importantes, ni nada que se parezca a promover un posicionamiento activo, público y militante por parte de cada partido. Solo el gobierno –a través de sus escasas agencias- trató de impulsar, muy tíbiamente, alguna de estas iniciativas.

*Segunda* cuestión: los medios de comunicación masivos guardaron el mismo silencio que los partidos e incluso arriesgaron posiciones contrarias al referéndum<sup>6</sup>, denunciando que la posibilidad de que votaran los paraguayos que no viven en Paraguay era un paso más del imperialismo porteño y cuya consecuencia sería que las decisiones sobre el Paraguay se tomarían desde Buenos Aires.

Más allá de algunas esporádicas columnas de alguna que otra columna de opinión<sup>7</sup>, no hubo un involucramiento desde los medios que alentara la discusión, la opinión y, como mínimo, el acceso a la información. A futuro será interesante pensar este proceso a la luz de la legislación existente en materia de libertad de expresión, del derecho a la información y el lugar de los migrantes y de las migraciones en esta materia.

*Tercera* cuestión: la debilidad del gobierno paraguayo para poder sostener políticas públicas de democratización y ciudadanización en el país. La debilidad del gobierno ante los poderes históricos es innegable y condiciona cualquier política que la Alianza Patriótica para el Cambio quiera promover, incluso por sus propias contradicciones. El gobierno paraguayo es minoría en el Poder Legislativo, sus ingresos siguen dependiendo de los condicionamientos exteriores y los mecanismos judiciales siguen

entrampados dentro de las lógicas y los personeros de los clásicos partidos políticos del Paraguay. Su margen de maniobra es prácticamente nulo.

Ese mapa nos lleva a repensar el resultado del referéndum desde una óptica diferente. Que haya votado cerca del 13% del electorado se constituye en el efecto virtuoso de un proceso de lucha que debe ser valorado como tal. Ello implica considerar, precisamente, el conjunto de elementos que venimos planteando en torno de los paraguayos organizados fuera de Paraguay y que han construido redes sociales y políticas dentro y fuera del país.

Es cierto que aun no contamos con detalles necesarios para caracterizar a los efectivos votantes, y menos aun, a ese 77% que lo hizo favorablemente. Pero lo cierto es que cierta previsibilidad de la victoria del “sí” se sustentaba en que el hecho de que *solo se votara el referéndum* implicaba que, aunque el referéndum era obligatorio para la totalidad de los electores, se movilizaría, básicamente, la población interesada en el tema.

Ahora bien, cabe la pregunta acerca de quiénes serían los interesados Y quiénes se convertirían en los incentivadores de esos posibles interesados. Si no lo fueron los partidos ni los medios (como era previsible) es necesario pensar en el papel que han jugado los paraguayos desde el exterior. No solo ellos, lógicamente. Pero indudablemente en ese colectivo hubo una gran cuota de responsabilidad por movilizar a los paraguayos que viven en Paraguay para que votaran favorablemente.

En un contexto hostil para que la población se sintiera motivada a votar como el descrito, quienes lo hicieron, suponemos, lo realizaron por el convencimiento en la materia. Ello explicaría el voto en blanco: apenas el 0,39%. Ante la indiferencia de gran parte de la población del país, el 77% del casi 13% se convierte en un logro significativo por parte de los paraguayos residentes en el exterior. Es, como citábamos al comienzo, su victoria política.

Para dimensionar esto último, basta volver sobre el ejemplo de Uruguay, donde su población, de manera mayoritaria, rechazó un proyecto similar. Si bien no nos vamos a extender sobre los condicionamientos extremadamente diferentes del caso uruguayo –

como que el plebiscito por la reforma constitucional se hizo en el mismo momento en que se realizaba la primera vuelta electoral de las elecciones nacionales presidenciales de 2009-, cabe destacar que el Frente Amplio, espacio político que promovía la habilitación del voto desde el exterior, redujo su caudal electoral más del 20% entre los votos que recibió para la presidencia (que lograría en el *ballotage* que se hizo un mes después) y los que se manifestaron a favor de la reforma constitucional para permitir el voto de los uruguayos desde el exterior: 1.105.262 votos a favor del candidato Mujica, a la vez que 862.454 a favor de la enmienda; es decir, 47,96% de los votos para presidente y 37,42% a favor de la enmienda.

En el caso del Paraguay, a pesar de las tres cuestiones arriba planteadas, el 77% de los que votaron lo hicieron a favor de la restitución de los derechos y eso fue el objeto de la celebración de los migrantes, de las organizaciones de derechos humanos, de los partidos progresistas y de la izquierda paraguaya.

Más allá de la especificidad del derecho al voto, al igual que en Bolivia, Ecuador y México (por tomar los casos recientes más resonantes donde se ha avanzado en consonancia con el reconocimiento de los derechos de los migrantes en los países de origen) los migrantes han obtenido formalmente otro tipo de mirada por parte del Estado (aunque sea solo normativamente, que no es poco). Han dado un paso en el *reconocimiento* de los derechos que los asisten como parte de la nación que no ha retenido en su territorio a los nacionales; reconocimiento a aquellos que no han podido ejercer su *derecho a no migrar*, derecho básico y complementario para poder hablar del *derecho a migrar*. En ese sentido, los paraguayos han superado una barrera histórica. Y eso les sirve para avanzar en la demanda por otros derechos.

Que la enmienda de la constitución no modifica las causas estructurales de la migración es obvio. Pero la posibilidad de manifestarse en relación con esas causas a través del mecanismo electoral es un paso fundamental a la hora de construir ciudadanía y de poder petitionar ante las autoridades. Esto es tan obvio como lo anterior: no es suficiente, pero es necesario.

## Y la comunicación...

Un último comentario que nos devuelve sobre el inicio y sobre la utilidad de un análisis como este en el marco de las ciencias de la comunicación. Entendemos que lo expuesto sirve para pensar más allá del caso paraguayo. Nuevamente, ¿cómo fue posible que los paraguayos migrantes lograran que el 77% de los votantes apoyaran su demanda contra el silencio de los partidos clásicos y contra los discursos mediáticos?

Quizás en el cuarto dato que presentamos en el cuerpo de este texto, en la organización social y política contra ese Estado expulsor radique buena proporción de la respuesta. Esto significa detenerse en varias dimensiones que deben ser recuperadas como parte de la conformación de las “comunidades imaginadas” migrantes: la producción discursiva desde los medios de comunicación que han promovido los paraguayos durante décadas contra los medios hegemónicos del Paraguay y que hoy se expresan en radios por Internet, páginas Web, Facebook, etc., pero que antes y ahora se manifestaron también de múltiples otras formas; y las redes sociales que los migrantes mantienen con sus amistades, familiares y organizaciones sociales y de defensa de los derechos humanos dentro del Paraguay que constituye parte del campo social transnacional de los procesos migratorios del que hablan Levitt y Glick Schiller (2004). Es posible que en la yuxtaposición y complementariedad de estas dimensiones haya elementos insoslayables para poder explicar los resultados y sus implicaciones.

Allí la comunicación deja de quedar emplazada en el mero terreno de la producción, circulación y consumo de información, y pasa a constituirse en la organización social, en la confrontación de representaciones y en la política de los migrantes. Pasa a convertirse en una práctica de ciudadanía.

En palabras de Reguillo,

Son los movimientos sociales en su compleja heterogeneidad los que han venido a señalar la insuficiencia de una conceptualización pasiva en la que la ciudadanía parece una concesión de los poderes y no, como de hecho está demostrando ser, una mediación fundamental que sintetiza o integra las distintas identidades sociales que una persona actualiza (mujer, indígena, negro, profesionista, consumidor, espectador, joven, público, homosexual, etc.), para participar con derechos plenos en una sociedad” (2000, p. 29-30).

En ese marco, la experiencia de los paraguayos fuera del país permite considerar que

A medida que se aceleren los riesgos, será fundamental contar con un espacio público robustecido, democrático, inclusivo. Tarea que requerirá (...) de un nuevo tipo de profesional, que denominaré provisoriamente “historiadores del presente”, una especie de periodistas, que en la sociedad del nuevo siglo, deberán convertirse en lo que De Certeau denominó shiffters (traductores) es decir, en operadores del cambio, por su capacidad de poner en circulación discursos y bienes. Al seleccionar, difundir y dinamizar la información serán parte constitutiva de las nuevas formas de apropiación y transformación de la realidad” (2000, p. 17)

Esta concepción de la comunicación permite identificar ciertos emergentes de ciudadanía que, en oposición a las matrices históricas que han construido al migrante como traidor o como alguien que ya no forma parte de la hermandad implicada en la nación, politizan sus márgenes de intervención y discuten las normativas e imaginarios que recorren la mal llamada “cuestión migratoria”.

Atender a estas construcciones comunicacionales supone ver la conflictividad inherente al campo de las representaciones sociales y su capacidad de incidencia política en el mundo contemporáneo. El desarrollo de un contradiscurso por parte de esas organizaciones de paraguayos fuera del país participa de ese terreno en el que se disputan historias, membresías, ciudadanías, articulaciones, reconocimientos y, por cierto, acceso a derechos.

## REFERENCIAS

Abente Brun, D. (2007): “Paraguay en el umbral del cambio” en *Revista de ciencia política (Santiago)* [online]. 2007, vol.27, n. Esp [citado 2011-10-20], pp. 221-233. Disponible en: <[http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-090X2007000100013&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-090X2007000100013&lng=es&nrm=iso)>. ISSN 0718-090X. Doi: 10.4067/S0718-090X2007000100013.

Arellano, D. (2005): *Movimiento 14 de Mayo para la liberación del Paraguay. 1959. Memorias de no resignación*. Misiones: Editorial Universitaria de Misiones.

Boccia Paz, A. (1997): *La década inconclusa. Historia real de la OPM*. Asunción: El lector.

Calderón Chelius, L. (2010): *Los superhéroes no existen. Los migrantes mexicanos ante las primeras elecciones en el exterior*. México: Instituto Mora.

Calderón Chelius, L. (coord.) (2003): *Votar en la distancia. La extensión de los derechos políticos a migrantes, experiencias comparadas*. México: Instituto Mora.

Caletti, S. (2006): “Repensar el espacio de lo público. Un esbozo histórico para situar las relaciones entre medios, política y cultura”, *Boletín de la Biblioteca del Congreso de la Nación*, número 123. Buenos Aires pp. 195-252.

Fraser, N. (1998): “La justicia social en la era de las ‘políticas de identidad’: redistribución, reconocimiento y participación” en: *Apuntes de investigación del CECYP*. Buenos Aires: Centro de Estudios en Cultura y Política. Fundación del Sur. Año II, N° 2/3, noviembre pp. 17-36.

Halpern, G. (2003): “Exiliar a los exiliados. Acerca del derecho al voto de los paraguayos en el exterior” en Calderón Chelius, L. (coord.): *Votar en la distancia. La extensión de derechos políticos a migrantes, experiencias comparadas*. México: Ed. Contemporánea sociología. Instituto de Investigaciones Sr. José Ma. Luis Mora pp. 345-386.

Halpern, G. (2009 a): *Etnicidad, inmigración y política. Representaciones y cultura política de exiliados paraguayos en Argentina*. Buenos Aires: Prometeo.

Halpern, G. (2009 b): “La Diáspora y El Paraguay Territorial” en *Miradas en Movimiento*, 1. Disponible en <http://espaciodeestudiosmigratorios.org/es/miradas-en-movimiento-mem/volumenes/volumen-i> pp. 2-40.

Halpern, G. (2011): “Paraguayos en el mundo: migración, comunicación y ciudadanía en disputa” en Cogo, D., El Hajji, M y Huertas, A. (Coords.): *Diásporas, tecnologías da comunicação e identidades transnacionais*. Barcelona: InCom-UAB (Instituto de la Comunicación – Universidad Autónoma de Barcelona (en prensa).

Lachi, M. (2004) *Insurgentes. La resistencia armada a la dictadura de Stroessner*. Asunción: Universidad del norte. Arandurá Editorial.

Levitt, P. y Glick Schiller, N. (2004): “Perspectivas internacionales sobre migración: conceptualizar la simultaneidad. Migración y Desarrollo” [en línea] 2004, [citado 2011-10-21]. Disponible en Internet: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=66000305>. ISN 1870-7599.

López, M. (2010). “La democracia en Paraguay. Un breve repaso sobre los partidos políticos tradicionales, el sistema electoral y el triunfo de Fernando Lugo Méndez” en *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, VIII, Sin mes, 89-106.

Olmedo, M. (2011): “Trayectoria migratoria. Principales destinos y tipos de trabajos que desarrolla la juventud paraguaya en el exterior” en Halpern, G. (Comp.): *Migrantes. Perspectivas (críticas) en torno a los procesos migratorios desde el Paraguay*. Asunción: en prensa.

Ostergaard-Nielsen, E. (2009): “La política a través de las fronteras: reflexiones sobre la dimensión transnacional de la participación política de migrantes” en: Escrivá, A.;

Bermúdez, A. y Moraes, N. (Comps.): *Migración y participación política*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.

Palau, T. (2011): “El marco expulsivo de la migración paraguaya. Migración interna y migración externa” en Halpern, G. (Comp.): *Migrantes. Perspectivas (críticas) en torno a los procesos migratorios desde el Paraguay*. Asunción: en prensa.

Pellegrino, A. (2000): *Migrantes latinoamericanos y caribeños: síntesis histórica y tendencias recientes*. Santiago de Chile, Chile: CEPAL-ECLAC-Naciones Unidas.

PNUD (2009): *Ampliando horizontes. Emigración internacional paraguaya*. Paraguay: PNUD, UNFPA, UNIFEM, OIM.

Reguillo, R. (2000): *Cuatro ensayos de comunicación y cultura para pensar lo contemporáneo*. Conferencia inaugural, Maestría en Comunicación con Especialidad en Difusión de la Ciencia y la Cultura. México: Universidad Iberoamericana León/ITESO.

Soler, L. (2011): “Paraguay: cuando la novedad no es el resultado. El proceso político que construyó a Fernando Lugo” en Revista Nueva Sociedad nro 231, enero – febrero. Caracas. pp. 28-44.

Vera Antonelli, M. (2009): “Paraguay somos todas y todos. El derecho a voto, una obligación de Estado”, disponible en: <http://www.apeparaguay.org/attachments/article/89/Derecho%20a%20voto.%20Art%C3%ADculo%20120.%20Vera.pdf> [Fecha de acceso: 15 de agosto del 2011].

---

<sup>1</sup> Gerardo Halpern, es investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnica de la Argentina (CONICET) y del Instituto de Investigaciones Gino Germani, de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Allí dirige su segundo Proyecto UBACyT (2010-2012) cuyo título es “Debates en torno a la ciudadanía y los derechos humanos: inmigrantes y derecho a la información”, junto con el Dr. Víctor Abramovich y el Dr. Damián Loreti. Entre 2008 y 2010 tuvo a cargo el proyecto de investigación UBACyT “Talleres clandestinos o la relación entre medios, discriminación e inmigración”.

Ejerce la docencia de grado en la Carrera de Ciencias de la Comunicación de la Universidad de Buenos Aires y de la Universidad Nacional de Río Negro, así como la docencia de posgrado en la Universidad de Buenos Aires y en la Universidad Nacional de Lomas de Zamora.

Es integrante del Proyecto de Investigación Plurianual “Migración internacional en ciudades de la Argentina: lugares, territorios e identidades en el era de la globalización” dirigido por la Dra. Susana M. Sassone y co-dirigido por la Dra. Carolina Mera. Integra la Red de Investigadores/as Argentinos/as sobre Migraciones Internacionales Contemporáneas.

Sus intereses de investigación se concentran en las dinámicas políticas de los migrantes regionales en la Argentina contemporánea, sus identidades emergentes y la discusión a ambos lados de las fronteras que llevan a cabo diversas organizaciones de migrantes.

Ha trabajado centralmente sobre las dinámicas de los paraguayos en la Argentina y, actualmente ha direccionado su trabajo de investigación hacia los medios de comunicación que producen los colectivos bolivianos, paraguayos y peruanos como parte de la construcción de una esfera pública desde la que se configuran agentes políticos.

Ha publicado artículos en Argentina y en algunos países de América. A su vez, es autor del libro *Etnicidad, inmigración y política: representaciones y cultura política de exiliados paraguayos en Argentina* (2009; Buenos Aires: Prometeo) y de capítulos que fueron seleccionados en otros libros y revistas nacionales e internacionales que abordan cuestiones vinculadas a procesos migratorios.

<sup>2</sup> La ANR-PC constituye uno de los dos partidos tradicionales del Paraguay, junto con el Partido Liberal Radical Auténtico (que también se denominó Partido Liberal, Partido Liberal Radical). Tras la hegemonía liberal de la primera parte del siglo XX, los colorados se harán del poder a partir de 1947 y permanecerán allí hasta 2008 (entre 1947 y 1954, con sus heterogéneas vertientes internas; tras 1954, con una disciplina y estabilidad mayúscula). De hecho, en 1947 se inicia la hegemonía colorada que en 1954 llevará al poder, golpe de estado de por medio, al General Alfredo Stroessner quien permanecerá allí durante 35 años, hasta ser derrocado, en 1989, por otro golpe de Estado encabezado por otro colorado: Andrés Rodríguez. Esta presidencia, que finalizaría en 1993, sería sucedida por la de los colorados Carlos Wasmosy (1993-1998), Raúl Cubas Grau (1998-1999); Luis González Macchi (1999-2003) y Nicanor Duarte Frutos (2003-2008). La reforma constitucional de 1992 se hizo dentro de este período de dominación absoluta colorada. Y esa dominación se desarrolló no solo en el Poder Ejecutivo sino también en el Legislativo y el Judicial. Sobre la dimensión de la ANR-PC y su implicación en la formación del bipartidismo paraguayo y su régimen político, Cf., entre otros, López (2010) y Soler (2011).

<sup>3</sup> El análisis de la densidad implicada en estas intervenciones sobre traición e imperialismo exceden los alcances de este trabajo, puesto que ameritan la recuperación de una enorme cantidad de hechos y codificaciones que atraviesan la historia de la dictadura de Stroessner y de la resistencia contra ella desde fuera del país. Al respecto, se puede consultar, entre otros, los trabajos de Arellano (2005); Boccia Paz (1997); Halpern (2003); y la compilación de Lachi (2004).

<sup>4</sup> Sobre la importancia de estos medios de comunicaciones digitales y sus antecedentes nos encontramos trabajando en el marco de la investigación que realizamos acerca de los medios de comunicación y la construcción de *lo político* en el contexto migratorio paraguayo en Argentina. Un primer avance de esa investigación se encuentra desarrollado en “Paraguayos en el mundo: migración, comunicación y ciudadanía en disputa” (Halpern, 2011), texto seleccionado para el libro *Diásporas, tecnologías da comunicação e identidades transnacionais* coordinado por Denise Cogo, Mohamend ElHajji y Amparo Huertas.

<sup>5</sup> Recién en 2008, después de 61 años transcurridos desde la guerra civil que en 1947 depositó a los colorados en el Poder Ejecutivo del país, se interrumpirían las sucesiones presidenciales de ese partido con la llegada al poder a través del voto popular de Fernando Lugo y la Alianza Patriótica para el Cambio, un espacio conformado por liberales y progresistas de izquierda. Al igual que planteé al reponer algunos elementos sobre la ANR-PC, para ampliar la mirada sobre las elecciones de 2008, recomiendo la lectura de López (2010) y Soler (2011).

<sup>6</sup> Cf. Diario La Nación del 30 de agosto de 2010. Allí se pueden ver un conjunto de planteos contrarios a la ampliación de los derechos políticos que actualizan varios de los argumentos postulados en 1992. Una versión completa de la nota se puede encontrar en <http://www.paraguaymipais.com.ar/paraguay/2010/08/gobernar-desde-buenos-aires/> (última consulta, realizada el 15 de octubre de 2011). Por otro lado, la hipermediatización que se le brindó a un excéntrico pedido de inconstitucionalidad presentado un par de días antes del referéndum por parte de un ex senador colorado, así como las críticas al gobierno paraguayo por haber promovido el apoyo al referéndum –por ende, criticado por haber sido “parcial”- y por el “gasto” del acto eleccionario configuraron los modos más evidentes de desacreditación del referéndum.

<sup>7</sup> Entre las escasas que se publicaron, destaco una de Boccia Paz en el diario *Última Hora* (<http://www.ultimahora.com/notas/452178-El-temido-y-desconocido-referendum>); una de las tres del Pa-í Oliva en el mismo diario (<http://www.ultimahora.com/notas/461570-El-referendum-tiene-que-ser-una-fiesta>) y una de Susana Oviedo (<http://www.ultimahora.com/notas/465375-El-referendum-para-los-partidos>).