



Revista Electrónica

Temas de Antropología y Migración

*Dossier: Los derechos políticos
de los residentes extranjeros
en las normas y en las prácticas*

Equipo de Investigación sobre
Antropología y Procesos Migratorios

Instituto de Ciencias Antropológicas,
Facultad de Filosofía y Letras,
Universidad de Buenos Aires

Nº 8
Edición especial 2016 - 2017
Buenos Aires
Argentina

ISSN 1853-354X



Extranjeros en la Nación.

Una exploración por los proyectos de ley sobre voto de los extranjeros en las elecciones presidenciales en Argentina (1984-2012) [‡]

Sandra Gil Araujo¹

Resumen

Este artículo revisa los distintos proyectos de ley presentados, pero nunca debatidos, entre 1984 y 2012, y destinados a ampliar el derecho de voto de la población extranjera en las elecciones nacionales argentinas. El análisis se enfoca en dos aspectos de las propuestas: por un lado, en los requisitos establecidos para el acceso de la población inmigrante al voto en las elecciones presidenciales, y por el otro, en los argumentos que justifican esta ampliación de derechos políticos. Hasta el año 2009, la línea argumental que había organizado las fundamentaciones de los proyectos de ley hacían referencias a particularidades del contexto nacional: la historia migratoria del país, la importancia de las migraciones y de la población migrante en la configuración de la identidad nacional, las regulaciones sobre el voto de extranjeros en el ámbito municipal y provincial, entre otros. Por el contrario, la fundamentación del proyecto de ley presentado en 2009 por el Diputado Hugo Nelson Prieto se organiza en torno a conceptos de carácter filosófico-políticos relativos a las bases y contenidos de la ciudadanía, que no buscan su legitimación en las peculiaridades de la historia argentina, sino que evidencian el carácter arbitrario de la lógica discriminadora y excluyente del Estado-nación.

Palabras Clave: Ciudadanía, Participación política, Derecho de voto, Población extranjera, Argentina

Abstract

This article reviews law proposals presented, but not even discussed, between 1984-2012, aiming to allow foreign population to vote in Argentinian national elections. The analysis focusses on two aspects of such proposals: on the one hand, the requirements established for foreign population access to vote at presidential

[‡] Una versión preliminar de este artículo fue presentada en la Jornada de Discusión “Los derechos políticos de los residentes extranjeros en las normas y en las prácticas”, realizada el 29 de noviembre de 2016 en la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires.

¹ Agradezco las correcciones, comentarios y sugerencias de María Inés Pacecca a una versión preliminar de este texto.

elections; on the other hand, the arguments justifying the extension of political rights. Up to 2009, the main arguments supporting such bills were based on national peculiarities: country's migration background and the importance of migration and immigrants on national identity configuration and the regulations on foreigners' voting at municipal and regional elections, among others. Conversely, DIP Hugo Nelson Prieto law proposal presented in 2009, sustained its fundamentals on philosophical-political concepts related to the bases of citizenship, which are not legitimized by the particularities of Argentinian history and show the arbitrary character of the discriminatory and exclusionary Nationl-State's logic.

Key words: Citizenship, Political Participation, Right to Vote, Foreign Population, Argentina

Introducción

Este texto presenta un primer acercamiento a los distintos proyectos de ley destinados a regular el voto de los extranjeros en las elecciones nacionales argentinas. Si bien nunca llegaron a debatirse en el parlamento, su mera existencia expresa la posibilidad de una discusión sobre la ampliación de derechos de la población inmigrante, así como sobre las bases que sustentan y legitiman su acceso a la dimensión política de la ciudadanía. Con distintos argumentos, los siete proyectos de ley presentados entre 1984 y 2012 cuestionaron el tradicional vínculo entre nacionalidad y ciudadanía.

En esta oportunidad, la atención se centrará en dos aspectos: por un lado, en los requisitos establecidos para el acceso de la población inmigrante al voto en las elecciones presidenciales, y por el otro, en los argumentos que justifican esta ampliación de derechos políticos. Estas legislaciones son un buen ejemplo de las relaciones que existen entre el orden nacional y el orden migratorio, y enuncian, aun sin pretenderlo, los distintos elementos que, a lo largo del constante proceso de (re)construcción nacional, han ido configurando el régimen o modelo de ciudadanía argentino.

El derecho de voto de los extranjeros en Argentina: crónicas de un reiterado intento

La primera propuesta parlamentaria para reconocer el derecho de voto de los extranjeros en las elecciones presidenciales data del año 1984, apenas iniciado el "retorno" a la democracia después de 7 años de dictadura militar durante los que estuvieron prohibidas y perseguidas todas las formas de participación políticas, para todos los habitantes de la República Argentina.

El *Proyecto de Ley del señor diputado Bordón González sobre reconocimiento del derecho a votar en las elecciones de autoridades nacionales a los extranjeros* (2.199-D-84, p. 3761), establecía que

podían votar todos los extranjeros mayores de 18 años “con 10 años de residencia permanente e ininterrumpida en el país”. Se entiende que tiene residencia ininterrumpida quien haya permanecido en el territorio nacional no menos de siete meses en cada año calendario durante los años requeridos. Además, quienes quieran votar tendrán que inscribirse en un padrón especial. Si bien el empadronamiento es voluntario, una vez empadronados el voto se convierte en obligatorio. De la fundamentación del proyecto se desprende una vinculación entre el reconocimiento de derecho de voto, la importancia de las migraciones en la conformación de la Nación Argentina y la correspondiente configuración de una identidad nacional, y el importante aporte de los migrantes al crecimiento de la Nación. Los fragmentos a continuación transcriben los argumentos del legislador José Octavio Bordón González:

“El pueblo argentino es, en gran medida, el producto de corrientes migratorias.

Esa mezcla de culturas y de razas que es, por su origen, el hombre argentino y que a lo largo de nuestra historia avanza hacia una síntesis cuya cristalización habrá de ser, sin duda, el pilar básico de nuestra identidad nacional y de nuestra consolidación política.

El reconocimiento de lo que verdaderamente somos, por nuestros orígenes, no sólo permite actuar todas nuestras capacidades, sino que neutraliza las modernas y sofisticadas formas de colonización cultural que los centros de poder mundial pretenden imponernos.

Es por todo ello que, a esta altura de nuestra historia, reconocer a muchos de nuestros padres o abuelos nacidos en otras tierras pero enraizados profundamente en la vida de nuestro país el derecho de participar plenamente de la vida política de la Nación constituye una de las formas más concretas y positivas de reconocimiento de nuestra propia identidad.

[En] continuidad al progreso de formación de una democracia integral, que en el curso de este siglo tuviera significativos avances a través de la denominada Ley Sáenz Peña en 1912 y del reconocimiento del voto femenino mediante la ley 13.101 del año 1947, se hace necesario incorporar a todos los residentes extranjeros.

Incuestionable acto de justicia reconocer el derecho de los inmigrantes, incorporados plenamente a la vida económica y social del país y que se han asociado a la suerte de la Nación, de participar activamente en la elección de las

autoridades que deban regir el destino de la comunidad en que viven y a la que, con su esfuerzo y propia cultura, contribuyen cotidianamente a engrandecer.

Un doble acto de justicia en el camino hacia la construcción de la comunidad organizada a la que todos los argentinos aspiramos: justicia para con los residentes extranjeros radicados en forma permanente en el país, y justicia para nuestra propia sociedad que necesita de la participación política de un importante sector de la comunidad.”²

El Diputado José Octavio Bordón González, del Partido Justicialista (Partido Justicialista), volvió a presentar el mismo proyecto de ley en el año 1986, que tampoco llegó a ser debatido.

En 1992, el diputado Alberto G. Albamonte (Unión del Centro Democrático) presentó el *Proyecto de Ley sobre régimen electoral para residentes extranjeros*. En este caso se exigían 20 años de residencia “actual y permanente”. La propuesta también especificaba que los extranjeros que cumplieran esos requisitos y quisieran votar tendrían que inscribirse en el Registro Especial de Electores Extranjeros que al efecto confeccionaría la Justicia Nacional Electoral. En las fundamentaciones vuelve a aparecer la definición de la República Argentina como país de inmigración, se hace referencia al esfuerzo y al aporte de los inmigrantes a Nuestro (*sic*) país, pero también se menciona la identificación con el país mostrada por los extranjeros residentes durante la guerra de Malvinas.

“En momentos en el que el país se encontró enfrentado con potencias extranjeras como el último conflicto que por nuestras Islas Malvinas sostuvimos con Gran Bretaña, los extranjeros individualmente y las colectividades en su conjunto se pronunciaron decididamente en defensa de nuestros derechos, demostrando así una total identificación con nuestros intereses nacionales.”³

En 1994, Jorge Pérez (también del Partido Justicialista) presentó el *Proyecto de Ley sobre régimen para emitir el voto en las elecciones de autoridades nacionales con diez años continuos de residencia en el país*. En esta ocasión, el proyecto proponía reconocer el derecho al voto a los

² Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados. Año 1984. Tomo VI. Proyecto de Ley del Señor Diputado Bordón González; Reconocimiento del derecho a votar en las elecciones de autoridades nacionales a las extranjeros mayores de 18 años con 10 años de residencia permanente e ininterrumpida en el país (2.199-D-84) p. 3761.

³ Cámara de Diputados, Trámite Parlamentario. Período 1992. Tomo I. Imprenta del Congreso de la Nación, Buenos Aires, 1993, TP 13. 1992. pp. 946-947. 15 de mayo de 1992. Proyecto de Ley sobre régimen electoral para residentes extranjeros, expediente 35-D.-90

extranjeros mayores de 18 años cuya residencia en el país alcanzara los *10 años continuos*. A tal fin, los extranjeros que cumplieran con los requerimientos y quisieran ejercer su derecho al voto, deberían empadronarse. Se especifica que toda gestión que deba realizar un extranjero con motivo de esta ley será enteramente gratuita. En la fundamentación del proyecto se señala la “generosa apertura a todo aquel que de buena voluntad resida en su suelo” como parte propia de la identidad de la Nación Argentina y se hace hincapié en la obligación del gobierno del Estado de garantizar el ejercicio de derechos de todos los habitantes del territorio nacional, destacando que dicho ejercicio de derechos se conjuga con el “llamado bien común”.

“... velar por el bien común significa velar por la Nación como sociedad que está vinculada por una misma cultura, realizada a lo largo de años, por todos y cada uno de sus miembros en orden a la realización de un proyecto desde una identidad propia.

Pero coherentemente con este deber que se le impone al extranjero por recibir la residencia permanente (entre otros el pago de impuestos, la legalización de su ejercicio profesional) es la asunción de nuevos derechos, ya que la persona, en su total dignidad, es el sujeto último y destinatario final de toda ley, y porque toda persona humana lleva ínsita en sí una correlativa carga de deberes y derechos.

Se considera justo, conducente al bien común y, a la vez, respetuoso de los derechos individuales, que los ciudadanos extranjeros con residencia permanente después de 10 años de la misma, adquieran los derechos políticos, sin cesar de pertenecer por su carta de ciudadanía a su país de origen.”⁴

Este proyecto de ley se volvió a presentar sin cambios en marzo de 1996 y nuevamente en 1998, en esta oportunidad con algunos agregados en los requisitos y en la fundamentación. En lo que se refiere a los requisitos, se estableció que los residentes extranjeros que hayan contraído enlace con un ciudadano argentino o tengan hijos de nacionalidad argentina tendrán el derecho de voto en las elecciones nacionales con una residencia ininterrumpida de tres años en el país. En la fundamentación se agregan consideraciones sobre derecho de voto a nivel municipal como antecedente de la ley propuesta.

⁴ Cámara de Diputados de la Nación. Trámite Parlamentario. Período 1994. TP.67-1994. 4 de agosto de 1994. Proyecto de Ley sobre régimen para emitir el voto en las elecciones de autoridades nacionales con diez años continuos de residencia en el país (2.664-D.-94)

Este mismo proyecto se presentó nuevamente en el año 2000 y no hubo más propuestas en esta materia hasta abril de 2009, cuando se presentaron tres proyectos de ley. Uno de ellos fue el *Proyecto de LEY 19945 - Incorporación del voto de residentes extranjeros en Argentina*, elaborado por el diputado Gerónimo Vargas Aignasse, enrolado en el Frente Para La Victoria (FPV) - PJ de Tucumán. En los requisitos se retoma lo especificado en el proyecto anterior (10 años), pero se aumentan de tres a cinco los años de residencia requeridos para los cónyuges y/o padres de nacionales. En las fundamentaciones se hace referencia a la importancia de la migración en la configuración de la cultura nacional y al aporte de las corrientes migratorias. También se mencionan las anteriores modificaciones del código electoral (la Ley Sáenz Peña y la ley de voto femenino) como antecedentes de la ampliación del derecho de voto a sectores hasta entonces excluidos. En 2011, cuando había perdido estado parlamentario, este proyecto se presentó nuevamente.

“Nuestro presente, como el de muchos otros países, fue forjado con el aporte invaluable de corrientes migratorias venidas de distintas partes del mundo, y nuestra cultura nacional está impregnada de elementos de aquellos pueblos que vinieron hasta aquí a construir un futuro y un destino común, aunque no por ello debieron renunciar a sus costumbres y ciudadanías.

El derecho a voto de los extranjeros residentes es una falencia en el ordenamiento jurídico que establece nuestro código electoral.

En la historia de la legislación nacional sobre el sufragio encontramos importantes modificaciones que sirvieron para hacer más equitativo y de mayor alcance el derecho a la elección de autoridades.

Así vemos aparecer en 1912 la ley Sáenz Peña, que nos dio el voto obligatorio, secreto y universal, y en 1947 la ley del voto femenino que permitió equiparar en ese derecho a las mujeres.

Hoy es necesario y justo hacer partícipes del derecho de sufragio a los extranjeros que con más de una década de residencia en nuestro país lo sienten como propio, participan activamente en el trabajo y la producción, tienen hijos argentinos y están profundamente comprometidos con nuestro futuro.”⁵

⁵ Expediente: 1884-D-2009. Publicado en: Trámite Parlamentario n° 34 Fecha: 23/04/2009.

Otra propuesta presentada en el año 2009 fue el *proyecto de ley sobre el voto de residentes extranjeros en Argentina*, de Ivana María Bianchi, del Peronismo Federal de San Luis. En los requisitos se exige un mínimo de *5 años de residencia permanente*, excepto aquellos que hayan contraído nupcias con ciudadanos argentinos y tengan hijos de nacionalidad argentina, a quienes se les reducirá la exigencia de residencia a un mínimo de dos años. En las fundamentaciones se hace referencia a la Ley N° 11.700, que regula el voto de los extranjeros en la provincia de Buenos Aires, la Ley N° 334 de la Ciudad Autónoma de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Ley N° 8.212 de la Provincia de La Rioja. También se recuerda que en el preámbulo de la Constitución Nacional “se menciona que todos los derechos y garantías serán para los argentinos, y todos los hombres del mundo que quieran habitar el suelo argentino”, por lo cual se considera que el “derecho a voto de los extranjeros residentes es una falencia en el ordenamiento jurídico que establece nuestro código electoral.” Al igual que en otros proyectos presentados anteriormente, se señala como antecedentes de la ampliación del derecho de voto la Ley Sáenz Peña y la ley del voto femenino de 1947. Asimismo, y recuperando textualmente las palabras de un proyecto anterior, concluye que “es necesario hacer partícipes del derecho de sufragio a los extranjeros que con más de 5 años de residencia en nuestro país, lo sienten al país como propio, participan activamente en el trabajo y la producción, tienen hijos argentinos y están profundamente comprometidos con el futuro de nuestro país.” Este proyecto de ley también fue presentado nuevamente en el año 2011.⁶

El otro proyecto presentado en 2009 fue la *Modificación del artículo 1 de la ley 19.945, código electoral nacional, sobre voto de extranjeros con residencia mayor a dos años; modificación del artículo 1 de la ley 23.298, orgánica de los partidos políticos, sobre derecho de asociación política para agruparse en partidos políticos democráticos*, del Diputado Hugo Nelson Prieto, perteneciente al espacio político de La Concertación, Provincia de Neuquén. Como indica su título, esta propuesta fija la residencia exigida para acceder al derecho de voto en dos años. En este caso, las fundamentaciones del proyecto rompen con las argumentaciones sostenidas en las propuestas reseñadas hasta aquí. No hay referencia a la condición de Argentina como país producto de la inmigración ni vinculaciones entre las migraciones y la identidad nacional; tampoco se reivindica el aporte de la población migrante ni su lealtad o compromiso con la Nación Argentina. Las principales referencias aluden a la Constitución Nacional y a las legislaciones que regulan el voto de los extranjeros en provincias y municipios. Lo que distingue la fundamentación de este proyecto en relación al resto de las propuestas es, además de su extensión, el cuestionamiento explícito al

⁶ Código Electoral Nacional (Ley 19.945) incorporación del voto de residentes extranjeros (Reproducción del expediente 2148-d-09). Iniciado: Diputados Expediente: 0560-D-2011 Publicado en: Trámite Parlamentario n° 6 Fecha: 10/03/2011

vínculo tradicionalmente establecido entre nacionalidad y derecho de voto. Este cuestionamiento pone en evidencia el equívoco (extendido y habitual) de equiparar la ciudadanía con la nacionalidad.

“A lo largo de los fundamentos del proyecto, diremos que tanto desde la teoría de la democracia como desde la teoría de la representación son numerosos los argumentos para reconocer el derecho a voto de los extranjeros, mientras que no existen argumentos para excluirllos.

El estrecho vínculo que se reconoce entre nacionalidad y derecho a voto resulta violatorio de los derechos de los extranjeros ya que no hay ningún obstáculo constitucional para reconocer el derecho de voto a los extranjeros.”

La extensa argumentación se organiza en tres apartados: I. Argumentos desde la teoría de la democracia. II Argumentos desde la teoría de la representación y las políticas inclusivas. III. Derechos humanos: Derechos políticos, nacionalidad y ciudadanía. IV- Derecho Comparado⁷. A los fines de explorar lo que aquí nos interesa, es oportuno reproducir algunos párrafos del tercer apartado dedicado a los Derechos Humanos.

“Lo que demuestra el no reconocimiento de derechos políticos a los extranjeros es una estrecha vinculación –y por momentos confusión– entre las nociones de "nacionalidad" y "ciudadanía".

La Constitución Nacional, en su redacción original, no hablaba de nacionalidad sino de ciudadanía. Así podíamos encontrar la palabra ciudadanía en los artículos 8, 20, 21, 48, 55, 67 inc. 11, 76, 108. En todos estos casos, ciudadanía equivalía a nacionalidad.

En el mismo sentido, la ley regulatoria de la materia dictada en 1857 hablaba de ciudadanía y su sustitutoria de 1869, la actualmente vigente ley 346, también lo hace.

Tan claro es que el concepto ciudadanía era, en la concepción de la época, absolutamente equivalente a nacionalidad, que el art. 67 inciso 12 en su versión

⁷ Llama la atención que entre las regulaciones del derecho de voto de los extranjeros a las que se hace referencia, figuren las de los Estados europeos, que en ningún caso reconocen a los inmigrantes el derecho a votar en las elecciones nacionales, y no se mencionen las legislaciones de Chile y Uruguay, dos de los pocos países donde los inmigrantes pueden votar a nivel nacional.

original -incorporado en 1860 a instancias de la Provincia de Buenos Aires- hablaba de "ciudadanía natural" y fue reemplazado en 1994 por "nacionalidad natural" para expresar el mismo concepto.

Esta superposición -y por momentos confusión- entre las nociones de ciudadanía y nacionalidad se encuentra en los trabajos de González Calderón, tanto en su obra doctrinaria como en la famosa disidencia del caso Max Villalonga Nazar, en la que expresa que "Ciudadanía es nacionalidad, fijada con el simple hecho del nacimiento en el territorio de la Nación o en sus prolongaciones jurídicas o adquirida por naturalización; aquélla es la ciudadanía natural, la segunda es la ciudadanía legal".

"Desde luego -ha dicho la Corte Suprema (t. 147, pág. 252)- no es posible desconocer que en el lenguaje corriente, y, en general, la sinonimia de ambos términos nacionalidad-ciudadanía constituye un hecho innegable; y examinado en su conformación substancial diversas cláusulas de la CN y de la ley de 1869 se observa que ha trascendido a ellas la acepción común que equipara en significados y equivalencia las dos expresiones referidas".

En el mismo sentido se pronuncia, con cita de González Calderón, Germán Bidart Campos quien afirma que "[c]onforme al texto de la misma Constitución, parece exacta la tesis de González Calderón en el sentido de que ella equipara nacionalidad y ciudadanía, como surge del art. 20 donde reconoce a los extranjeros los mismos derechos civiles del "ciudadano" (no dice: del nacional); al igual dice que no están obligados a admitir la ciudadanía y el art. 67 inc. 11 donde habla de ciudadanía natural (no de nacionalidad natural). En las normas de la Constitución, todo ciudadano es nacional y todo nacional es ciudadano".

Ahora bien, este ligamen entre reconocimiento de derechos y nacionalidad, esta unión entre derechos-nacimiento esconde una falencia interna dentro del discurso de los derechos humanos. Dentro mismo de este discurso hay un germen de exclusión. Para analizar esta situación, tendremos que abordar brevemente la perspectiva teórica empleada por el filósofo italiano Giorgio Agamben.

En su obra *Medios sin fin*, Agamben sugiere crear una nueva filosofía política a partir del refugiado. El refugiado muestra, para Agamben -y también para Hannah Arendt- la crisis del discurso de los derechos del hombre, ya que no sólo queda de manifiesto el ligamen entre derecho-ciudadanía-natalidad, sino que a aquel que posiblemente se le vulneren con más frecuencia los derechos, el sistema no lo

protege porque - justamente- no tiene derecho. Para Agamben, "[e]n el sistema del Estado-nación, los denominados derechos sagrados e inalienables del hombre se muestran desprovistos de cualquier tutela desde el momento mismo en que ya no es posible configurarlos como derechos de los ciudadanos de un Estado".

Ahora bien, esta situación, que es constitutiva del discurso de los derechos del hombre -recuérdese la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano- y que implica nada más y nada menos que el desconocimiento de ciertos derechos, presenta salidas. Una de ellas, al decir de Agamben, consiste en pensar las instituciones no sobre la base de los derechos ciudadanos sino a partir del refugio del individuo. En este sentido, el reconocimiento de derechos electorales a los extranjeros se acerca más a una lógica que protege el refugio de los individuos que al derecho de los ciudadanos."

Por último, en el año 2012 se presentó el *proyecto Modificación de la Ley 19945 (Código Electoral)*, por el que se incorpora a los ciudadanos desde los dieciséis años y a los extranjeros con residencia permanente como electores nacionales. Sus autores fueron los Senadores Aníbal F. Fernández y Elena M. Corregido, pertenecientes al Frente para la Victoria y representantes de las Provincias de Buenos Aires y Chaco, respectivamente. El proyecto establecía que "los extranjeros admitidos en el país como residentes permanentes gozarán de plenos derechos políticos a partir de los veinticuatro (24) meses de obtenida tal condición".

La fundamentación de este proyecto retoma algunas de los hilos argumentales del proyecto presentado en 2009 y 2011 por el Diputado Hugo Nelson Prieto en relación a las confusión entre ciudadanía y nacionalidad, y la mirada crítica de Agamben y Arendt sobre el discurso de los derechos humanos, que son en realidad derechos de los nacionales (varones, habría que agregar). Además reseña debates actuales del campo académico sobre la necesidad de revisar las vinculaciones entre ciudadanía, nacionalidad y nación, en relación a la población migrante asentada por décadas en los países de inmigración.⁸

⁸ El proyecto, a pesar de no llegar a ser debatido, fue materia de debate en una audiencia del Senado. En ese marco, Pablo Ceriani (coordinador del Programa Migración y Derechos Humanos del Centro de Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús), Ana Paula Penchaszadeh (investigadora del CONICET con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires e investigadora consultora del CDH-UNLA) y Diego Morales (director del Programa de Derechos Económicos y Sociales del Centro de Estudios Legales y Sociales) presentaron los motivos de la carta de apoyo al proyecto de ley de la *Campaña Aquí Vivo y Aquí Voto* (<http://aquivivoaquivoto.blogspot.com.ar>).

“Como señala Alejandro Tullio en su obra “Hacia el reconocimiento pleno de los derechos políticos de los extranjeros”, de próxima publicación, existe una corriente de pensamiento creciente que menciona una nueva ciudadanía, vinculada con el ejercicio de los derechos y con la pertenencia activa a una comunidad, sin perjuicio del origen nacional.

En este contexto, se plantea la disyuntiva: Si puede haber nacionales que no son ciudadanos ¿no podría haber ciudadanos que no son necesariamente nacionales?

En su libro “La Democracia Providencial”, Dominique Schnapper interpela al lector: “¿Cómo hacer evolucionar el derecho de la nacionalidad; qué política adoptar frente a los numerosos residentes instalados de manera permanente que no son ciudadanos? ¿Es necesario modificar el derecho de la nacionalidad, abrirlo más ampliamente a los residentes extranjeros instalados regularmente, o bien sin darles la nacionalidad, habría que otorgarles derechos políticos particulares, a nivel local o a nivel nacional? A través de los debates sobre el derecho de la nacionalidad -que fue efectivamente modificado en el curso de la última década en la mayor parte de los países europeos- y sobre los derechos políticos de los extranjeros, se plantea también el interrogante, implícito o explícito, sobre el sentido de la ciudadanía y de la nación, sobre su evolución y sobre la filosofía social que funda dicha evolución. Al separar la ciudadanía de la nacionalidad, ¿no se franquearía la última etapa del proceso democrático tendiente a asegurar la plena autonomía del individuo con independencia de su pertenencia a una sociedad nacional particular?”

(...)

Desde el punto de vista de la progresividad en el reconocimiento de derechos que inaugura el reconocimiento universal de los derechos humanos, cabe preguntarse al menos si el efectivo goce de prerrogativas que implican una ciudadanía económica y social -garantizada a todos los habitantes de nuestro país- no debería conducir al reconocimiento de los derechos políticos de aquellos que tienen voluntad de establecerse, sin por ello obligarlos a abandonar su pertenencia nacional.

Schnapper profundiza esta noción: “los verdaderos derechos del ciudadano son los derechos económicos y sociales. En consecuencia, es necesario hacer coincidir el derecho con los hechos y otorgar la ciudadanía, que debe además ser un derecho del hombre, ligado a cada individuo en función de su sola residencia y de su participación de hecho en la sociedad donde vive”.

La participación de hecho en una sociedad debería por sí misma otorgar los derechos y la condición de ciudadano.

Si el reconocimiento de derechos políticos a nivel local o provincial para los extranjeros residentes está presente en 22 constituciones provinciales, es imposible eludir la siguiente paradoja: si la ciudadanía se expresa por la titularidad de derechos políticos, la condición de ciudadano de esas provincias está, entonces constitucionalmente reconocida. ¿Se puede ser ciudadano de la ciudad donde se vive, de la provincia en la que se reside, pero no del país?

La respuesta es negativa. La ciudadanía es una sola y las normas pueden fijar condiciones para el acceso a su titularidad, pero la nacionalidad no es una condición razonable en los términos de la más moderna doctrina del derecho político.

Los derechos políticos se relacionan con la pertenencia a una comunidad y esa pertenencia puede ser de origen o adquirida, pero la nacionalización, que es un derecho, no debería ser condición para el ejercicio de otros derechos como los de participar activamente en el gobierno de la nación donde uno reside.”⁹

En septiembre de 2012 se debatió solamente la incorporación al derecho de voto de los ciudadanos desde los 16 años. Esta modificación de la ley de ciudadanía N° 26.774 fue sancionada y promulgada el 31 de octubre y el 1 de noviembre de 2012, respectivamente. El derecho de voto desde los 16 años se hizo efectivo en las elecciones legislativas de 2013. Debido a la oposición de distintos sectores fuera y dentro del partido del Gobierno, la propuesta de incorporación de los extranjeros con residencia permanente como electores nacionales no llegó a ser debatida. Los inmigrantes siguen excluidos de este ejercicio de la ciudadanía.

El hecho de que estos proyectos de ley no hayan llegado nunca a las instancias de debate parlamentario da cuenta de las dificultades para re-pensar y cuestionar la naturalizada vinculación (y confusión) entre nacionalidad y ciudadanía. Sin embargo, es sugerente la ruptura con la línea argumental que había organizado las fundamentaciones de los proyectos de ley anteriores de 2009 y que, de distintos modos, hacían referencias a

⁹Modificación de la Ley N° 19.945 (Código Electoral), por el que se incorpora a los ciudadanos desde los dieciséis años y a los extranjeros con residencia permanente como electores nacionales. Iniciado: Senado Expediente: 2696-S-2012. Publicado en: Diario de Asuntos Entrados n° 162 Fecha: 10/08/2012

particularidades del contexto nacional: la historia migratoria del país, la importancia de las migraciones y de la población migrante en la configuración de la identidad nacional, las regulaciones sobre el voto de extranjeros en el ámbito municipal y provincial, entre otros. Por el contrario, la fundamentación del proyecto de ley presentado en 2009 por el Diputado Hugo Nelson Prieto se organiza en torno a conceptos y debates de carácter filosófico-políticos relativos a las bases y contenidos de la ciudadanía, con pretensiones universales y que no buscan su legitimación en las peculiaridades de la historia argentina, o en el compromiso, la lealtad y el aporte de los migrantes a la construcción de la nación, sino que apunta a reflexiones que evidencian e interpelan el carácter arbitrario de la lógica discriminadora y excluyente del Estado-nación. Dicho de otro modo, en este proyecto la participación de los inmigrantes en las elecciones nacionales es concebida como un derecho, y no como un premio reservado para quienes dieron muestras de su utilidad y buen hacer. Queda pendiente la necesaria indagación del porqué de este viraje en la línea argumental de la fundamentación del derecho de voto de los extranjeros en las elecciones nacionales. Una hipótesis a explorar es la relación entre este modo de pensar la participación política de la población extranjera y la *estructura de oportunidades discursivas* habilitada por la Ley de Migraciones sancionada en 2003.

Notas finales

Adrian Favell (1997) propone observar el campo específico de la inmigración interpretando las políticas públicas desarrolladas en cada contexto como la aplicación de *teorías públicas* nacionales, en tanto que ideas políticas dispersas que subyacen en la política cotidiana. Una teoría pública se diferencia de una teoría filosófica porque no es el producto de una reflexión sino el resultado de un proceso político que ha confeccionado una teoría dominante –públicamente reconocida y entendida– para lidiar con los problemas públicos, bajo una serie de constreñimientos empíricos. Estas teorías o filosofías contienen una descripción idealista del pasado y una prescripción de lo que necesita ser reconocido y afirmado (esto es: activado) en el presente. Las teorías o *filosofías públicas* pueden ser leídas explorando el proceso de institucionalización de las formas legales, sociales y políticas que se han desplegado en cada sociedad para responder a distintas cuestiones (Favell, 2000).

El marco de las políticas impone un lenguaje y unos esquemas teóricos y epistemológicos en el tratamiento y el debate de los problemas. Una de las constantes más llamativas es el profundo consenso nacional en los términos dentro de los cuales las cuestiones son planteadas y discutidas. Los desacuerdos entre los distintos actores (académicos, partidos políticos, sindicatos, organizaciones de la sociedad civil, asociaciones de inmigrantes) sólo

son posibles porque existe un acuerdo fundamental en el lenguaje de las políticas –la inteligibilidad a la que se refiere Rose (1999). La historia nacional de la política migratoria provee una serie de constreñimientos contingentes dentro de los cuales los *policy makers* deben desarrollar soluciones a cuestiones actuales, intentando reconciliar nuevas circunstancias con prácticas heredadas. Estas *idiosincrasias nacionales* suelen traducirse en maneras particulares de concebir la inmigración. Cuando los actores políticos diseñan planes y programas para la integración de inmigrantes, inevitablemente están pensando (y construyendo) la inmigración desde una perspectiva determinada. Son los presupuestos que subyacen en esos términos lo que es necesario dilucidar. Pero las formas de representar y gestionar la diversidad no son la expresión de una naturaleza nacional o del *alma de un pueblo*, sino el producto de determinados procesos sociohistóricos, de determinadas prácticas y conflictos sociales que han dado lugar a una peculiar *teoría pública sobre la (in)migración*.

Estas teorías suelen impulsar una variedad de canales institucionales que se desarrollan a lo largo del tiempo, a los cuales los grupos de inmigrantes se verán obligados a adaptarse, utilizando las oportunidades que ofrecen las formas de reconocimiento y participación del sistema político nacional. Para explicar cómo los distintos contextos nacionales influyen en el potencial de movilización de los grupos de inmigrantes en diferentes países europeos, Koopmans y Statham (2000, 2001) se refieren a los *regímenes de ciudadanía* como estructuras de oportunidades discursivas. Sus investigaciones muestran que estas estructuras tienen una influencia muy significativa en la manera en que las poblaciones inmigradas son incorporadas a la sociedad, el modo de organizar su participación y sus demandas y la forma en que se definen a sí mismas.

Como señala Verena Stolcke (2001), si bien la ciudadanía es la quintaesencia de la emancipación política y de la igualdad del individuo moderno ante la ley, los derechos que la constituyen fueron limitados desde su fundación, ya que su adquisición está condicionada por las denominadas leyes de nacionalidad, que codifican los requisitos formales que deben cumplir las personas para ser ciudadanos de un país concreto. Es cierto que la distinción entre nacionalidad y ciudadanía sea problemática, dado que la adquisición de derechos de ciudadanía está aún inextricablemente ligada a la pertenencia nacional, incluso en el acceso a ciudadanía supranacionales como la europea. Ello no obstante, no debe olvidarse la distinción entre el proceso de obtención de la nacionalidad como conjunto de requisitos jurídicos formales y cualidades legales de pertenencia a un Estado-nación, de la noción de ciudadanía, entendida como conjunto de derechos civiles, políticos y sociales.

Siguiendo a Stolcke, de los tres elementos que constituyen el Estado moderno –un territorio, un gobierno, un pueblo– lo más problemático fue delimitar al pueblo (la población). Por eso, en el periodo de formación de los Estados nacionales, establecer las condiciones para ser miembros de un Estado se constituyó en un dilema político fundamental. Las leyes de nacionalidad nacieron con la función de definir y delimitar la pertenencia a un grupo sociopolítico, de manera similar a los principios de parentesco que regían las llamadas sociedades tribales. Así “la idea emancipatoria de la ciudadanía nació limitada por las leyes de nacionalidad excluyentes, que además se fueron naturalizando progresivamente a lo largo del siglo XIX. (...) Estas leyes no sólo son fenómenos históricos insertos en contextos específicos, y que por ende están abiertos al cambio, sino que configuran un modo de *reproducción nacional*, vale decir, la forma en que se asegura la pertenencia a un Estado a lo largo del tiempo con claras características de género.” (Stolcke, 2001: 139-140).

Entendidas como regulaciones jurídicas del acceso a la ciudadanía, las leyes de nacionalidad no sólo excluyen a los que se consideran extranjeros sino que también imponen entre los nacionales desigualdades que han afectado de manera especial a las mujeres. Cómo se ha argumentado en otro sitio, “[l]os derechos, siempre siguiendo la ambigua formulación de 1789, ‘del hombre’ y ‘del ciudadano’ constituyen la primera traducción de la vida como ámbito de inteligibilidad universal en el marco del Estado. La vida pasa así a formularse en términos de derechos que, al unirse al destino del Estado, se convierten, en una operación apenas perceptible, en derechos de los ciudadanos. Es decir, en derechos de los varones y en derechos de aquellos a los que se les reconoce su pertenencia a un determinado ámbito territorial: el de la nación.” (Vega y Gil, 2003: 22-23). En nuestros días, la cuestión teórica fundamental va más allá de la integración de las nuevas poblaciones e ilumina otros asuntos más generales, tales como el orden de la nación y las tradiciones y mitos que lo mantienen unificado. Según resalta Verena Stolcke, las formas de acceso a la ciudadanía no pueden ser disociadas de las concepciones de pertenencia reflejadas y materializadas en las nociones de identidad y unidad nacional. “En un mundo moderno de Estados-nación, la nacionalidad, la ciudadanía, la comunidad cultural y el Estado están ideológicamente vinculados, y dotan a la especificidad cultural de los inmigrantes de un significado simbólico y político.” (Stolcke, 1994: 249).

Referencias bibliográficas

- FAVELL, A. (1997) "Citizenship and immigration: pathologies of a progressive philosophy". *New Community*, (23) 2.
- (2000) *Philosophies of Integration: Immigration and the Idea of Citizenship in France and Britain*. Houndmills Basingstoke: Macmillan.

KOOPMANS, R. y P. STATHAM. (2000) "Migration and Ethnic Relations as a Field of Political Contention: An Opportunity Structure Approach". En: KOOPMANS, R. y P. STATHAM. (eds.) *Challenging Immigration and Ethnic Relations Politics: Comparative European Perspectives*. Oxford: Oxford University Press.

----- (2001) "How national citizenship shapes transnationalism. A comparative analysis of migrant claims-making in Germany, Great Britain and the Netherlands". *Reveu Européenne des Migrations Internationales*, (17) 2.

ROSE, N. (1999) *Powers of Freedom. Reframing Political Thought*. Cambridge: Cambridge University Press.

STOLCKE, V. (2001) "La naturaleza de la nacionalidad". *Illes i Imperis* 5, (135-139).

STOLCKE, V. (1994) "Europa: nuevas fronteras, nuevas retóricas de exclusión", VV. AA. *Extranjeros en el paraíso*. Barcelona: Virus.

----- (2001) "La naturaleza de la nacionalidad". *Illes i Imperis* 5.

VEGA SOLÍS, C. y S. GIL ARAUJO (2003): "Introducción: Contrageografías, circuitos alternativos para una ciudadanía global". En: SASSEN, S.: *Contrageografías de la globalización. Género y ciudadanía en los circuitos transfronterizos*. Madrid: Traficantes de Sueños.

Sandra Gil Araujo es Licenciada en Sociología (Universidad de Buenos Aires) y Doctora en Ciencias Políticas y Sociología (Universidad Complutense de Madrid). Es investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Universidad de Buenos Aires. Sus temas de interés son: las políticas y el control migratorio; las imbricaciones entre los regímenes de ciudadanía, la cuestión social y los procesos de construcción nacional; las relaciones migrantes y Estado; las políticas migratorias y la circulación del cuidado en las familias migrantes; los estudios de la gubernamentalidad y la perspectiva decolonial.

sandragilaraujo@yahoo.es