



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

N° 8  
Edición especial 2016 - 2017  
Buenos Aires  
Argentina

ISSN 1853-354X



## Ciudadanía migrante en Argentina. ¿Hecho o proyecto? <sup>1</sup>

Ana Paula Penchaszadeh y Sandra Condori Mamani

“Reclamar el ejercicio de la libertad que sólo corresponde a la ciudadanía es hacer ejercicio de esa libertad en forma incipiente: comienza por apropiarse de aquello que pide. Hay que entender que ese acto público pone en escena la libertad que reclama, afirmando lo que todavía no está ahí.”  
(Butler y Spivak, 2009: 90)

“Queremos que se nos reconozcan los derechos políticos porque integramos y formamos parte de hecho de esta comunidad política. El derecho al voto migrante no es un premio o una retribución por habernos integrado; no, debe pensarse como un reconocimiento institucional absolutamente necesario para la consolidación una democracia representativa - que incluya todos los matices de la sociedad y sea capaz de canalizar las demandas tanto de las mayorías como de las minorías -, así como un mecanismo de integración. Mantener sistemáticamente silenciada a una de las principales minorías de nuestro país - siendo que somos sistemáticamente discriminadxs y criminalizadxs - es absolutamente antidemocrático e injustificable.”  
(Preámbulo del pre-proyecto de Ley Nacional de Voto Migrante)

### Resumen

Este artículo aborda las características de un pre-proyecto de ley sobre “Voto migrante” a nivel nacional, presentado el 30 de noviembre de 2016 por un conjunto de líderes migrantes en el transcurso de una Asamblea Migrante Abierta realizada en las dependencias de la Cámara de Diputados del Congreso de la Nación Argentina. Se prestará especial atención a la fundamentación del pre-proyecto y al contexto en el cual se elabora y se inicia su debate.

---

<sup>1</sup> 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.

**Palabras clave:** Ciudadanía, Derechos políticos, Migraciones, Voto, Argentina.

### **Abstract**

This article examines a draft national law about the "migrant vote" that was presented by migrant leaders on 30 November 2016, at an open migrants assembly that took place in the premises of the Chamber of Representatives of the Congress of Argentina. Special attention will be paid to the substantiation of the draft law, and the context in which it is drafted and begins to be debated.

**Key words:** Citizenship, Political rights, Vote, Migrations, Argentina.

## **Introducción**

En los últimos años, un goteo xenófobo, destilado principalmente desde los medios de comunicación con base en declaraciones de funcionarios públicos y referentes políticos, ha preparado el terreno para un cambio de paradigma en la gestión pública de las migraciones, que encontró un medio fértil en la sociedad argentina. A partir de la asunción de la Alianza Cambiemos (integrada por los partidos Propuesta Republicana -PRO-, Coalición Cívica ARI y Unión Cívica Radical) en diciembre de 2015, se han tomado una serie de medidas en base a una mirada securitaria y policial de las migraciones, dejando atrás el enfoque de derechos humanos que había imperado en el tratamiento de esta temática desde fines de 2003, a partir de la sanción de la Ley de Migraciones 25.871.

Entre las más medidas más preocupantes implementadas por el gobierno de Cambiemos podemos mencionar: 1) el cierre del Programa de Abordaje Territorial<sup>1</sup>, fundamental para la promoción de la regularidad documentaria de los migrantes; 2) la decisión de crear un centro de detención para migrantes (que aún no entró en funcionamiento) para "combatir" la irregularidad migratoria y penalizar las infracciones administrativas a la Ley de Migraciones; 3) la reorganización de la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) con base en ideas de control y seguridad - según fuera comunicado en el Boletín Oficial -, donde el concepto "derechos" brilla por su ausencia; 4) la modificación por medio del Decreto presidencial de Necesidad y Urgencia N° 70/2017 -sin intervención del Parlamento- de la Ley 25.871 de Migraciones y de la Ley 346 de Nacionalidad y Ciudadanía, entre otras cosas para "facilitar" las expulsiones, ampliar los impedimentos para el ingreso y la permanencia y restringir el acceso a los mecanismos de asistencia

---

<sup>1</sup> El Programa de Abordaje Territorial "tiene como fin promover la difusión de derechos, obligaciones y garantías de la población migrante, así como facilitar su regularización y documentación en todo el territorio nacional, llevando equipos de trabajo a los lugares donde habitan los extranjeros y cumpliendo el objetivo de acercar el Estado hacia el Ciudadano" (Quinta Carta de Compromiso con el Ciudadano, Dirección Nacional de Migraciones, 2015. Disponible en [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/carta\\_compromiso\\_migraciones\\_2015\\_quinta\\_carta.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/carta_compromiso_migraciones_2015_quinta_carta.pdf))

jurídica; 5) el proyecto de creación de un fuero migratorio y una policía migratoria auxiliar. Todas estas medidas sólo pueden comprenderse en un contexto en el que migración y criminalidad se funden y confunden (García y Penchaszadeh, 2015).

La decisión de crear un centro de detención para migrantes en Argentina, conocida en agosto de 2016, es un buen ejemplo del paradigma policial que se busca imponer. La DNM, en una saga frenética de comunicados emparchados y modificados, expresó en su página web (oportunamente borrada) que el centro tiene como fin “combatir la irregularidad migratoria” y retener a los migrantes con pedido firme de expulsión motivado en infracciones a la Ley de Migraciones. Esta medida busca responsabilizar y criminalizar al inmigrante por la no posesión de los papeles que sólo el Estado está en condiciones de dar o negar. Supone que el migrante elige la irregularidad migratoria, pero ¿quién podría elegir no tener los papeles que le permitirían obtener un trabajo formal, firmar un contrato de alquiler, abrir una cuenta bancaria o incluso comprarse un celular? ¿Quién elegiría vivir en la clandestinidad y bajo sospecha? ¿Quién elegiría la irregularidad y carecer de una identidad jurídica?

Según establece la Ley de Migraciones, el Estado argentino tiene el deber de habilitar canales simples y razonables para alcanzar la regularización documentaria y comprometerse en una política receptiva responsable. Efectivamente, su artículo 17 afirma que “El Estado proveerá lo conducente a la adopción e implementación de medidas tendientes a regularizar la situación migratoria de los extranjeros”. Sin embargo, como mencionamos más arriba, el gobierno cerró el Programa de Abordaje Territorial y limitó los visados por razones humanitarias.<sup>2</sup>

Según el corpus jurídico argentino vigente, la irregularidad migratoria no es un delito sino una falta administrativa. La Ley de Migraciones, cuya piedra basal es el reconocimiento de la migración como un derecho humano, buscó desplazar el debate de la “ilegalidad” a la “irregularidad” al hacer hincapié en la responsabilidad del Estado frente a la regularización y al desvincular el goce de un amplio abanico de derechos de la situación migratoria (regular o irregular) de las personas. Sin embargo, la creación del centro de detención, así como la actual reforma migratoria promovida mediante el Decreto de Necesidad de Urgencia N° 70 de enero de 2017, corren nuevamente el eje hacia la “ilegalidad” y confunden criminalidad e irregularidad.

---

<sup>2</sup> Una excepción relativa a la suspensión de visados por razones humanitarias pareciera ser el escasamente implementado Programa Siria (<http://www.migraciones.gov.ar/programasiria/?marco>).

Para el sentido común que adopta dicho solapamiento –un sentido común promovido y alimentado por los medios de comunicación y algunos funcionarios públicos- ¿qué mejor que disponer de un medio eficaz para detener y expulsar delincuentes? El gran problema es que se confunde así al migrante en situación migratoria irregular (que en todo caso ha cometido una falta administrativa equivalente a una multa por mal estacionamiento) con el delincuente que, ya sea nacional o extranjero, entra por la vía del derecho penal y le cabe la prisión. Vale decir, además, que si es migrante, la expulsión impulsada por el DNU 70/2017 procede con condena firme y no firme, es decir, cuando aún quedan instancias de apelación y rige por lo tanto el principio de inocencia, o en caso de condena firme, luego de haber cumplido la mitad del plazo, o 15 años en caso de que tener dictada prisión perpetua<sup>3</sup>. En este sentido, enfocar los esfuerzos en las medidas expulsivas dificulta un verdadero acceso a la justicia plena, tanto por parte de quienes son acusados como de las víctimas de los delitos.

La decisión de crear un centro de detención fue tan sólo una anticipación del cambio de paradigma en la política migratoria argentina que se impuso, sin diálogo alguno, con la firma del DNU 70/2017. Ambas medidas evidenciaron que no existen aún canales políticos institucionalizados para enfrentar la xenofobia en Argentina.<sup>4</sup> Más allá de las réplicas de los propios migrantes y de las organizaciones de la sociedad civil, cuando no de los consulados de algunos países vecinos, los intereses de la minoría migrante en Argentina no tienen representación política, y las posiciones y medidas xenófobas no tienen ningún “costo político” (pues los migrantes no son “ciudadanos” en el sentido político del término). El pre-proyecto de Ley Nacional de Voto Migrante surge de esta constatación y del deseo de las personas migrantes de tener voz y voto dentro de esta comunidad política de la cual forman parte de *hecho* pero no de *derecho*, volviéndose fácilmente chivos expiatorios, entes sacrificables en pos de la demagogia de turno, en lugar de sujetos de derechos.

Podría parecer paradójico que en este contexto de claro avance de la xenofobia se preste atención a los derechos políticos. Sin embargo, se intentará demostrar que los derechos políticos son “derechos de derechos” y que la puesta en cuestión del conjunto de derechos (económicos, sociales, civiles, etc.) de los que solían (debido a las medidas del nuevo

---

<sup>3</sup>Art. 4° decreto 70/2017 y Art. 64 a) Ley 25.871

<sup>4</sup> Tanto la acciones llevadas a cabo por el Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI) como la aplicación de la Ley sobre Actos de Discriminatorios tienen escasa gravitación en términos “políticos”, pues “individualizan los casos” y se enfocan en las denuncias. Además, conciben al migrante como víctima pasiva y no como sujeto político activo de las políticas públicas.

gobierno) ser “beneficiarixs” lxs migrantes es una oportunidad para la puesta en marcha de profundos e inéditos procesos de subjetivación política migrante.

Este artículo recrea una parte del diálogo sobre migraciones y derechos políticos que se tejió entre las autoras con motivo de la elaboración de un trabajo final para la Especialización en Migración y Asilo desde una perspectiva de Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús (Buenos Aires, Argentina), donde Sandra Condori Mamani fuera estudiante y Ana Paula Penchaszadeh profesora, y que devino, con la incorporación de otras voces relevantes, en el pre-proyecto de ley que aquí se analiza. La primera intervino desde el activismo migrante, cuyo recorrido por espacios organizacionales le permitió materializar intereses de las personas migrantes. Ello se concretó en la elaboración del pre-proyecto de Ley Nacional de Voto Migrante, que involucró a la Red de Migrantes y Refugiadxs y en el cual se plasmaron sus reflexiones y vivencias como sujetx políticx migrante. La segunda, con base a una serie de investigaciones sistemáticas sobre los derechos políticos de las personas migrantes en Argentina, y a partir de un trabajo de incidencia dentro de la Red Nacional de Líderes, se puso a disposición para redactar, junto con referentes de ambas redes, el mencionado pre-proyecto. El mismo es justamente eso: un borrador inicial que requiere ser profundamente discutido por las distintas organizaciones de la sociedad civil y en el ámbito académico. No es el resultado de un largo proceso de debate, sino sólo la promesa de un inicio que construya en su hacer aquello mismo que es su objeto: un sujetx políticx migrante capaz de darse a sí mismo su propia ley.

## **El pre-proyecto de Ley Nacional de Voto Migrante: un proyecto *de migrantes para migrantes***

En el año 2012, el diputado Aníbal Fernández (perteneciente al Frente Para la Victoria) presentó en conjunto un proyecto de ley de “Voto Joven” y “Voto Extranjero”. Este último pretendía extender el voto extranjero a nivel nacional<sup>5</sup> para aquellos migrantes que tuvieran una residencia permanente de dos años o más. Si bien llegó hasta la Comisión de Asuntos Constitucionales del Senado de la Nación, sólo el voto joven prosperó, convirtiéndose en ley, mientras que el voto migrante quedó archivado. Los legisladores que rechazaron la propuesta manifestaron entonces que, para obtener tal derecho, las personas migrantes debían “naturalizarse” y demostrar así su “compromiso con el país”; de esta manera ratificaron el matrimonio ciudadanía/nacionalidad, ligando la primera a la

---

<sup>5</sup> Es decir, permitiendo a los electores extranjeros votar Presidente, Vice-Presidente y diputados y senadores nacionales. En la actualidad, el voto de las personas extranjeras se circunscribe al nivel municipal (salvo en la provincia de Formosa) y al provincial en unas pocas jurisdicciones.

segunda y sepultando así la posibilidad de ligar ciudadanía con residencia. Asimismo, es importante señalar la nula participación de los propios migrantes tanto en la elaboración del proyecto como en su debate, hecho específicamente contrastable con la altísima participación de los jóvenes en los debates sobre voto joven.

Unos cuatro años después, el 30 de noviembre de 2016, en el Edificio Anexo de la Cámara de Diputadxs de la Nación Argentina, se presentó el pre-proyecto “Ley Nacional de Voto Migrante” con base en los lineamientos establecidos en el Proyecto de Voto Extranjero que presentara anteriormente Aníbal Fernández. En esta oportunidad, el pre-proyecto – iniciativa de la Red Nacional de Migrantes y Refugiadxs en Argentina y de la Red Nacional de Líderes Migrantes en Argentina – se discutió con numerosas organizaciones de migrantes, miembros de la Cámara de Diputados, agrupaciones políticas, medios de comunicación y referentes académicos.<sup>6</sup> Se debatieron los puntos controvertidos del pre-proyecto de ley y se dio inicio así a un proceso colectivo inédito de discusión con vistas a presentar – en la primera mitad de 2017 – una iniciativa consensuada, especialmente, entre las distintas organizaciones de migrantes.

A grandes rasgos, el pre-proyecto propone que se reconozcan como electores en la jurisdicción nacional o federal a los extranjeros que acrediten una residencia permanente, en los términos de la Ley Nacional de Migraciones 25.871, desde los dieciséis (16) años de edad y bajo las mismas condiciones que a lxs electores argentinx nativxs o naturalizadxs. Ahora bien, aunque pueda resumirse en un simple párrafo, esta propuesta encierra profundos cambios e interesantes discusiones.

En primer lugar, y aunque el lenguaje jurídico no lo habilite -al menos no aún-, un punto fuerte de la fundamentación del pre-proyecto consiste en erradicar el término “extranjero”

---

<sup>6</sup> Las organizaciones, instituciones, agrupaciones y partidos políticos que participaron de la Asamblea Abierta Migrante fueron: Red Nacional de Migrantes y Refugiadxs, Red Nacional de Líderes Migrantes en Argentina, Frente Argentina Migrante, Frente Patria Migrante, Frente Patria Migrante La Plata, Berisso y Ensenada, Observatorio para las Migraciones Región Sur, Otrans Argentina, Colectivo el Hormiguero, Asociación Yanapacuna, IARPIDI, Unión de Colectividades de Inmigrantes de Córdoba (UCIC), Coordinadora de la Colectividad Boliviana - CO.CO.BO, Asociación Civil de Migrantes “Los Emprendedores”, Asociación Social y Cultural “Estampas Peruanas”, Asociación por los Derechos de las Mujeres Migrantes y sus familias en Argentina-AMMIRA, Asociación de migrantes por la igualdad y el trabajo en argentina – AMITA, Asociación cultura y trabajo mujeres migrantes de Retiro, Asociación por los derechos de las mujeres dominicanas en Argentina, Asociación de mujeres bolivianas, organismos y redes – AMOR, Asociación Recrear con compromiso y esperanza – ARCE, Jóvenes por una Latinoamérica unida, Asociación Madres del Milenio, Asociación Latinoamericana de Tigre – Ladeti, Asociación sol y verde sin fronteras – José C. Paz, Asociación Mujeres del Barrio Pampa – Lanús, Asociación de Mujeres bolivianas de Laferrere, Mujeres para el desarrollo barrio Alejandro Korn, Emprendedores de Villa Soldati, Migrantes del Barrio Tongui - Lomas de Zamora, CAREF, CONICET, Instituto de Investigaciones Gino Germani (UBA), Kolina, Frente Transversal, La Cámpora, Frente de Izquierda, Seamos Libres, Frente para la Victoria.

y reemplazarlo por el término “migrante”. En tal sentido, se afirma: “La palabra ‘extranjero’ es inhabilitante en términos políticos, pues refiere a ser extra (estar de más) o extraño. Por el contrario, la palabra ‘migrante’ habla de una condición basada en la movilidad (por eso no hablamos de “migrados”) y también de cierta “condicionalidad” de la presencia.” (Pre-Proyecto de Ley Nacional de Voto Migrante)

Cuando se introduce el término “migrante” se hace visible otra forma de ciudadanía posible ligada a la movilidad y a la residencia, no ya a la nacionalidad. Ésta, tal vez, sea la gran novedad del proyecto, pues supone la posibilidad de concebir una ciudadanía en base a dos criterios diferentes y complementarios: 1) el criterio de la nacionalidad, por el cual se adquieren los derechos políticos de forma *incondicional* (la ciudadanía que se “desplaza” con la persona, especialmente en Argentina donde se reconoce el voto de lxs nacionales en el exterior) y *plena* (implica tanto el derecho a elegir como a ser elegido); y 2) el criterio de la residencia, por el cual se adquieren ciertos derechos políticos de manera *condicional* (quien pierde la residencia permanente en el país pierde, a su vez, el derecho a votar) y *limitada* (se trata aquí sólo del derecho a elegir representantes, no del derecho a ser elegido, que se encuentra limitado por la Constitución Nacional).

A su vez, el término “migrante” permite introducir una dimensión de género y desarmar la coartada falocéntrica y androcentrada del derecho y la política. El pre-proyecto focaliza en la constitución de un/x sujetx políticx migrante en un contexto de creciente feminización de las migraciones<sup>7</sup> (tendencia que tiene ya varias décadas y que ha ido acompañada de una asunción progresiva de roles de liderazgo por parte de las mujeres migrantes, especialmente en el ámbito de la sociedad civil argentina), y de visibilización del colectivo LGTBIQ dentro del colectivo migrante en general.<sup>8</sup> Así, un punto importante discutido durante de la redacción del primer borrador del proyecto, y posteriormente en la primera Asamblea Migrante Abierta, fue ¿cómo escribir un proyecto que sea justo con la variedad de géneros que dan forma al/a la sujetx políticx migrante? La “x” se impuso en la fundamentación, intentando suspender todo falocentrismo y binarismo heteronormativo, pero en el articulado del pre-proyecto fue imposible introducir esa “diferencia”: no sólo la palabra “migrante” no tiene –aún– ninguna entidad jurídica (el término empleado para designar al no nacional es “extranjero”), sino que agregando

---

<sup>7</sup> Sobre el fenómeno de la feminización de las migraciones en general, y sobre el caso argentino en particular, resultan interesantes los aportes de Bastia (2008/2009) y Courtis y Pacea (2010), respectivamente.

<sup>8</sup> El número 42 de la *Revista Migraciones Forzadas* fue dedicado a la temática “Orientación sexual e identidad de género y la protección de los migrantes forzados”. En uno de sus artículos puede leerse: “Los miembros de minorías sexuales abandonan sus países por diversas razones pero su partida se debe a menudo a la violencia basada en la identidad, en la discriminación y en el acoso al que se enfrentan a manos de los actores estatales, sus familias y la comunidad.” (Tabak y Levitan, 2013: 18).



“extranjerías” se hace colapsar todo el edificio jurídico androcentrado, implicando que ahí donde se utilizara el plural masculino, es decir, en todos lados, sólo se estaría hablando de hombres y no de mujeres ni de otras identidades de género.

En segundo lugar, otro gran foco de discusión giró alrededor de la definición del tipo de residencia exigida para poder ejercer el derecho al voto. En el primer borrador del proyecto se propuso como criterio poseer dos años de residencia regular (temporaria o permanente) para poder votar, siguiendo el criterio temporal que se aplicaba, hasta enero de 2017, para realizar el trámite “naturalización” en Argentina.<sup>9</sup> En la Asamblea se debatió largamente este punto y se acordó finalmente que lo más “razonable” sería que pudieran votar aquellos migrantes que tuvieran una residencia permanente en los términos de la Ley de Migraciones 25.871. Si bien se escucharon otros argumentos – incluso se llegó a sostener que ni siquiera debería exigirse tener una residencia regular, sino simplemente demostrar una residencia efectiva por dos años, tal como rige para el trámite de naturalización<sup>10</sup> – se impuso el criterio de la “razonabilidad”: ¿cómo una persona en situación migratoria “irregular”, “precaria” o “temporaria” tendría derecho a participar de la comunidad política?

La determinación de la residencia permanente como criterio operativo para votar pareció lo menos osado y lo más razonable. Ahora bien, ¿quién o cómo se define lo razonable? ¿Es legítimo exigir “algo” para acceder al derecho al voto? ¿Esta suerte de “calificación” – ser residente permanente – no atenta contra el principio básico de la democracia representativa según el cual el Estado, para ser legítimo, debe ser regularmente responsable frente a aquellos a quienes gobierna? Se hizo patente en aquella Asamblea la endémica incomprensión del principio de igualdad (según el cual cualquiera es cualquiera) que subyace a la democracia. Pues siguiendo el criterio de “calificación” también sería legítimo preguntar: ¿por qué un argentino que jamás pisó el país debería

---

<sup>9</sup> La Ley 346 de Ciudadanía y Naturalización establece en su Artículo 2 que son ciudadanos por naturalización “los extranjeros mayores de 18 años, que residiesen en la República dos años continuos y manifestasen ante los jueces federales de sección su voluntad de serlo”. Cabe remarcar que, mientras se redactaba este artículo, el Decreto de Necesidad de Urgencia (70/2017) modificó esta cuestión, exigiendo una residencia regular temporaria o permanente de al menos dos años para poder iniciar el trámite de naturalización.

<sup>10</sup> En otro trabajo señalábamos que “(...) la Ley 346 no establece de manera fehaciente la naturaleza formal del requisito de dos años de residencia continua para solicitar la ciudadanía. La Corte Suprema de Justicia de la Nación sentenció en 2009 que “no hay elementos que permitan concluir que las categorías establecidas en la Ley de Migraciones resulten determinantes en orden a la configuración de la residencia, en cuanto requisito fundamental para la obtención de la ciudadanía por naturalización” (“Ni, I-Hsing s/ carta de ciudadanía”). En otras palabras, no es necesario encontrarse en situación migratoria regular para acceder a la ciudadanía. En este sentido, desde la propia Justicia se ha dado un paso en dirección a separar los temas de ciudadanía y nacionalidad del control migratorio.” (Courtis y Penchaszadeh, 2015: 385)

tener derecho a votar? ¿Por qué votan personas que no tienen ningún tipo de interés político y desconocen las reglas políticas básicas? ¿Cómo es posible que voten menores de edad? Dejando de lado propuestas más radicales, cierto “sentido común” se impuso en la discusión y se estableció el criterio de la residencia permanente sin más como criterio para votar a nivel nacional, esquivando de paso la espinosa discusión sobre el arraigo o la pertenencia.

En tercer lugar, la propuesta de que los migrantes voten en las mismas condiciones que los electores nacionales generó polémica, no tanto por señalar la discriminación básica que subyace a la creación de mecanismos de empadronamiento y votación diferenciados para unos y otros, sino porque su implementación representaría por contraste una crítica abierta de muchas legislaciones provinciales y municipales que regulan hoy el derecho a voto de los migrantes en el Argentina.<sup>11</sup> Así, empadronamiento automático una vez que el migrante obtiene su radicación permanente, padrones y mesas unificadas de migrantes y nacionales para evitar, en el caso de las mesas de migrantes, situaciones de “voto cantado”<sup>12</sup>, y voto obligatorio, serían las claves para eliminar lógicas discriminatorias y promover una adecuación normativa a nivel provincial y municipal que elimine ciertos obstáculos y exigencias excesivas para lxs migrantes.

Estos son algunos de los principales puntos debatidos en torno del pre-proyecto de Ley Nacional de Voto Migrante que, en el transcurso de 2017, debería ser discutido y consensuado por un conjunto más amplio de organizaciones de migrantes y de derechos humanos que no participaron en primer término de su elaboración. La idea es que esta iniciativa devenga en un proyecto de ley para ser presentado de manera colectiva en el Congreso de la Nación. En el próximo apartado, nos proponemos analizar el contexto en el cual se elabora el proyecto e indagar su pertinencia política.

---

<sup>11</sup> Así, respecto del derecho al voto a nivel provincial y municipal, el Artículo 11 de la Ley de Migraciones establece: “La República Argentina facilitará, de conformidad con la legislación nacional y provincial en la materia, la consulta o participación de los extranjeros en las decisiones relativas a la vida pública y a la administración de las comunidades locales donde residan.”

<sup>12</sup> En referencia a situaciones de voto cantado, un líder migrante chileno residente en la provincia de Neuquén explicaba los problemas de las mesas y padrones diferenciados para migrantes del siguiente modo: “Nosotros hemos dicho siempre, hasta el cansancio, que nos lleven a votar a una cancha de fútbol. Porque siempre las elecciones se polarizan y en el tema migrante mucho más: el migrante vota al ganador. Entonces, a nosotros nos llevan a votar a una cancha de fútbol y nos hacen levantar la mano por este o por este otro, y ya está. ¿Para qué mierda vamos a una escuela que está separada del resto? Siempre, en los medios masivos de comunicación, el primer dato oficial es el que sale del juez de extranjeros, porque siempre es la primera que termina el escrutinio. Entonces, es como si nos llevaran a una cancha de fútbol, es así de denigrante... Todo el mundo sabe por quién votamos y después nos castigan”. (Entrevista realizada en enero de 2016 en el marco de una investigación sobre procesos de subjetivación política de Corina Courtis y Ana Paula Penchaszadeh)

## El contexto. ¿Un momento oportuno?

Un día antes de presentar la primera versión del pre-proyecto de Ley Nacional de Voto Migrante en una sala del edificio de la Cámara de Diputados de la Nación, se anticipó su contenido en una jornada de discusión sobre “Los derechos de los residentes extranjeros en las normas y en las prácticas”<sup>13</sup>. Más allá de las discusiones puntuales alrededor de su contenido, las opiniones se dividieron en relación a la “oportunidad” del pre-proyecto. La mayoría de los colegas que se manifestaron al respecto sostuvieron que un proyecto como éste no tendría ninguna chance de ser discutido o aceptado en un contexto de avance de la xenofobia y retroceso de las políticas migratorias con enfoque en derechos humanos como el que viene atravesando la Argentina desde la asunción en el gobierno de la Alianza Cambiemos. Sólo dos voces funcionaron como bemoles en este concierto: la de aquellas que (entre la academia y el activismo migrante) decidimos elaborar el proyecto<sup>14</sup> - con la idea de que los derechos políticos son un antídoto fundamental contra la xenofobia -, y la de Alejandro Tullio, Director Nacional Electoral entre 2001 y 2015, que, con una gran cuota de pragmatismo político, sostuvo que una ley como esta tendría muchas chances de ser discutida porque se trata del reconocimiento de un “hecho” (los extranjeros *son* parte de la comunidad política argentina), y la ley siempre vendría detrás de los hechos, a confirmarlos.

Pero ahondemos un poco más en el problema del tiempo oportuno en relación al pre-proyecto. El tiempo oportuno para acometer una acción, el *kairós* (distinto del *cronos* reticular y repetitivo) ha tenido y tiene un lugar privilegiado en la reflexión política: en su “reconocimiento”, por ejemplo, residía la virtud política en Maquiavelo, ese cincuenta por ciento que, a diferencia de la fortuna, estaría en manos de hombres prudentes para torcer el curso de las cosas y de la historia. El *kairós* es la figura griega mítica del tiempo *cualitativo* que adviene con la producción y el aprovechamiento de las oportunidades (Sferco, 2015: 81). “Esta doble filiación tiene efecto en el acontecer ambivalente de sus significados: *kairós* es, a la vez, el trazo recto de una luminosidad divina que busca sostener el orden del mundo tal cual es, al mismo tiempo que la multiplicidad de marcas mutables propias de la dinámica desigual de las circunstancias. *Kairós*, figura de mezclas, es la pieza que va pautando la composición práctico-discursiva que habita toda coyuntura.” (Sferco, 2015: 81).

---

<sup>13</sup> La Jornada de discusión “Los derechos políticos de los residentes extranjeros en las normas y en las prácticas” tuvo lugar en la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires, el 29 de noviembre de 2016. Fue organizada por el grupo de investigación UBACYT sobre “Los derechos políticos de los residentes extranjeros en las normas y en las prácticas. Argentina: situaciones y debates en los siglos XX y XXI” (Programación 2014-2017).

<sup>14</sup> Lourdes Rivadeneyra y Sandra Condori (de la Red de Migrantes y Refugidxs en Argentina) y Ana Paula Penchaszadeh (del CONICET y del Instituto de Investigaciones Gino Germani).

Pero no es lo mismo “producir” que “aprovechar” oportunidades. Resulta especialmente interesante el carácter performativo de este tiempo que crea sus propias condiciones de posibilidad. Si crea o produce las oportunidades, hay en el *kairós* algo de lo imposible y de lo inesperado, es decir: del acontecimiento, pues es el *efecto* de algo que necesariamente excede su *causa* (□i□ek, 2015: 17).

Traslademos esta reflexión sobre el *kairós* al tema que nos convoca: ¿qué oportunidad tiene el migrante de volverse legislador, de producir las condiciones para su reconocimiento como sujeto *político* de derechos en la coyuntura política actual de la Argentina? El “hecho” de reclamar un derecho, erigiéndose por primera vez en sujeto político legislador de su causa ¿no constituye por sí mismo un acontecimiento por el cual se *performa* a sí mismo en tanto que sujeto político? Para abordar estas dos preguntas, realizaremos un pequeño rodeo. Veamos qué dice Jean-Jacques Rousseau, padre de la democracia moderna, en el capítulo dedicado a la figura del Legislador en *El Contrato Social*:

“Era costumbre de la mayor parte de las ciudades griegas confiar a extranjeros la organización de las suyas (...). Para que un pueblo naciente pueda apreciar las sanas máximas de la política y seguir las leyes fundamentales de la razón de Estado, sería preciso que el efecto pudiera transformarse en causa, que el espíritu social, que debe ser obra de la institución, presidiera la institución misma y que los hombres fuesen antes de las leyes lo que deben llegar a hacer mediante ellas” (Rousseau, 1984: 185-186)

Vemos aquí cómo, por un lado, los extranjeros tendrían una función central a la hora de auscultar la voluntad general, al punto de encontrar en ellos el arcano de una legislación justa (proponen mas no disponen), y, por otro lado, cómo el acontecimiento (una buena legislación) debe invertir necesariamente la relación causa/efecto, debe implicar la irrupción del otro, del migrante, en el seno de una comunidad política que lo incluye por su exclusión. El legislador migrante debe “traducir a la lengua del pueblo” la (aún) difícil y abstracta idea de que la residencia, y no sólo la nacionalidad (el nacimiento en el seno de una familia o territorio), puede fundar el derecho político del voto; y, además, debe ejecutar esta tarea sin autoridad alguna (¿qué autoridad podría tener en una comunidad que no es la “suya” y que aún no lo reconoce como sujeto político?), “arrastrando sin violencia y persuadiendo sin convencer” (Rousseau, 1984: 186).

Para Rousseau, la tarea del legislador es penosa no tanto por lo que es preciso crear, sino por lo que es necesario destruir. Esto último sólo podrá hacerlo si encuentra una idea

simple - traducible a la lengua del pueblo - del estilo: los migrantes tienen derecho a tener voz y voto porque de hecho forman parte de la comunidad, porque son afectados por las políticas del Estado y porque su exclusión no sólo alimenta la xenofobia sino que daña el principio de legitimidad de nuestras democracias representativas. La idea es simple, pero sus implicancias son enormes porque conmueve el matrimonio Estado-Nación sobre el cual se ha definido y se define la comunidad (*como-unidad*) política. Debe, de alguna manera, “destruir” esta unión. “Si el Estado es lo que vincula, también es claramente lo que puede desvincular. Y si el Estado vincula en nombre de la nación, conjurando forzosa, si es que no poderosamente, cierta versión de la nación, entonces, también desvincula, suelta, expulsa, destierra.” (Butler y Spivak, 2009: 44-45).

En los últimos años, una gran ola xenófoba ha cobrado fuerza y se ha expandido a nivel mundial. Hemos podido confirmar por doquier la ley de hierro del tardocapitalismo en períodos de crisis: como no hay respuesta a los grandes males que nos aquejan y porque estamos muy lejos aún de poder siquiera imaginar modelos alternativos, las migraciones sirven para diferir los grandes debates y repartir culpas. Se ha reforzado así el núcleo atávico que vincula Estado y Nación, con base en la ficción del Pueblo Uno homogéneo al que es preciso proteger de la intrusión de los extranjeros.

Dos grandes umbrales de extranjería - ejercidos y actualizados constantemente por los Estados-Nación en su afán de fundirse y revincularse - permitirían comprender el funcionamiento de estas lógicas de extrañamiento que operan sobre la población migrante. El primer umbral de extranjería se vincula con el carácter “expulsable” del migrante. La gran diferencia entre un nacional y un migrante es que el primero no puede ser expulsado y extrañado por su propio Estado -hasta los criminales son reclamados por sus Estados de origen, incluso para darles muerte-, mientras que el migrante puede ser deportado y expulsado, incluso -la mayoría de las veces- por razones de índole puramente administrativa: “el Estado-Nación [es] una formación política que requiere de la expulsión periódica y la desposesión de sus minorías nacionales para obtener un fundamento que lo legitime” (Butler y Spivak, 2009: 66). Es preciso insistir en la anterior afirmación y agregar que: como no existe un fundamento último de lo social, la posibilidad de figurar un límite entre *adentro* y *afuera* requiere de la producción política (es decir, histórica y variable) de una frontera para separar el *nosotros* (los nacionales) de los *otros* (los extranjeros). Este límite o frontera sólo toma forma filtrando, seleccionando y, finalmente, expulsando. De ahí que las democracias encuentren en la xenofobia un mal endémico vinculado al *pathos* soberano sobre el cual se funda su posibilidad de misma de agencia y gestión sobre su territorio (Penchaszadeh, 2014).

El segundo umbral de extranjería se basa en la no pertenencia de los migrantes a la comunidad política: éstos, en general, no tienen voz ni voto (ni hablar de derecho a ejercer cargos públicos) en la comunidad de acogida. En Estados-Nación receptores de migraciones, los migrantes constituyen una importante minoría sistemáticamente silenciada para la cual no aplican las garantías del sistema democrático representativo: el voto como premio y castigo que necesariamente debe orientar las “estrategias políticas” de candidatos y funcionarios.

Estos dos umbrales permiten explicar la instalación de la xenofobia en las democracias y deben pensarse de forma dinámica: en la medida en que los migrantes no tienen voz ni voto, los representantes y funcionarios no son regularmente responsables frente a ellos y esto favorece lógicas de extrañamiento y excepción basadas en la criminalización y la estigmatización.

La exclusión sistemática de la comunidad política es funcional al ejercicio expulsivo y excepcional del Estado sobre los migrantes. Un umbral refuerza el otro.

Así, volviendo a la pregunta que nos hiciéramos al comienzo: ¿es oportuno un proyecto como éste? Sí, lo es toda vez que se ataca el conjunto de derechos y garantías de los migrantes por el mero hecho de no ser ciudadanos nacionales, o en otras palabras, por haber nacido en otro lugar. A su vez, si las leyes vienen a confirmar los “hechos”, he aquí un sujeto político capaz de reclamar su reconocimiento en los términos de la ley marcando el tiempo de la institución democrática.

“Queremos que se nos reconozca como ciudadanxs plenxs, pues no ser reconocidxs como sujetxs políticxs nos precariza, invisibiliza y estigmatiza por el mero hecho de haber nacido en otro lugar. No hay nada que justifique nuestra exclusión de la comunidad política: el voto migrante suma el criterio de la residencia al criterio de la nacionalidad para el ejercicio del derecho a elegir.

“La participación política a través del ejercicio del sufragio continúa determinando el sentido político del concepto de ciudadanía. Por eso manifestamos que equiparar en igualdad de condiciones y oportunidades los derechos de las personas que habitan de forma permanente el suelo argentino, es clave para la progresividad de los derechos humanos de cada uno y una, con independencia del lugar de nacimiento. Los derechos políticos son una herramienta central para el acceso y la defensa del resto de los derechos (civiles, económicos, culturales, económicos, sociales, etc.).

“Porque sabemos que el pasado es parte del presente y que de este presente depende nuestro futuro, tenemos bien claro de dónde venimos, cómo estamos y hacia donde queremos seguir avanzando. Las y los migrantes hemos sido y somos parte fundamental de la construcción de la Argentina, por eso estamos decididxs a que su historia y política nos incluyan.” (Preámbulo del pre-proyecto de Ley Nacional de Voto Migrante)

### **Bibliografía**

- BASTIA, T. (2008/2009). “La feminización de la migración y su potencial emancipatorio”. *Revista Papeles*. 104. 67-77.
- BUTLER, J. & SPIVAK, G. (2009). *¿Quién le canta al Estado-Nación?* Buenos Aires: Paidós.
- COURTIS, C. y Pacecca, M.I. (2010). “Género y trayectoria migratoria: mujeres migrantes y trabajo doméstico en el Área Metropolitana de Buenos Aires”. *Revista Papeles de Población*. 63. 155-185.
- COURTIS, C. y PENCHASZADEH, A.P. (2015). “El (im)posible ciudadano extranjero. Ciudadanía y nacionalidad en Argentina”. *Revista SAAP*. Vol. 9. Nro. 2. 375-394.
- GARCÍA, L. y PENCHASZADEH, A.P. (2015). “Derecho penal y migraciones. Principio de igualdad, no discriminación y derecho a migrar en el otorgamiento de la libertad condicional”. *Revista Derecho Penal y Criminología*. 11. 31-42.
- PENCHASZADEH, A.P. (2014). *Política y hospitalidad. Disquisiciones urgentes sobre la figura del extranjero*. Buenos Aires: EUDEBA.
- ROUSSEAU, J-J. (1984). *El contrato Social*. Buenos Aires: Hyspamerica.
- SFERCO, S. (2015). “Memoria, verdad y ambigüedad. Píndaro y el kairós de los poetas”. *Revista Tópicos*. 29. 74-95.
- TABAK, S. y LEVITAN, R (2013) “Marcos globales de los derechos humanos aplicables a los migrantes LGBTI”. *Revista Migraciones Forzadas*. 42. 18-19.
- ŽIŽEK, S. (2015). *Acontecimiento*. Madrid: Sexto Piso.

**Ana Paula Penchaszadeh** es Doctora en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA), Doctora en Filosofía de la Université Paris 8, Magister en Sociología & Ciencia Política de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y Licenciada en Ciencia Política de la UBA. Es profesora de grado y de posgrado en la UBA e investigadora adjunta del CONICET con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani. Es autora de numerosas publicaciones y del libro: *Política y hospitalidad. Disquisiciones urgentes sobre la figura del extranjero* (Eudeba, 2014).

[anapenchas@gmail.com](mailto:anapenchas@gmail.com)

**Sandra Condori Mamani** es Licenciada en Trabajo Social (UBA). Egresada del “Curso Internacional de Políticas Públicas en Derechos Humanos” (IPPDH-MERCOSUR). Finalizó el posgrado “Especialización de Migración y Asilo con perspectiva en Derechos Humanos” (UNLA). Actualmente integra el observatorio para las Migraciones Región Sur de la Red Nacional de Migrantes en Argentina y coordina la “Campaña Amor Migrante”. Se desempeña en la Dirección de Políticas de Género y Violencia familiar del Municipio de Tigre. Es autora de las ponencias “Experiencia desde una organización social de base, prácticas profesionales y el Trabajo Social”, “Deshaciendo la trama. Experiencia desde la Red Nacional de Migrantes y Refugiadxs”, y “Conformación como Sujeto Colectivo Político: experiencia en CABA”, entre otras.

[sandracond85@gmail.com](mailto:sandracond85@gmail.com)