

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





Comité Asesor

RAFAEL ALARCÓN, El Colegio de la Frontera Norte, México.

ROBERTO BENENCIA, Universidad de Buenos Aires / Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina.

JAVIER DE LUCAS, Director del Colegio de España en París, Francia / Universidad de Valencia, España.

JORGE DURAND, Universidad de Guadalajara / Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México.

BELA FELDMAN, Universidade Estadual de Campinas, Brasil.

SANDRA GIL ARAUJO, Universidad de Buenos Aires / Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina.

BARBARA HINES, University of Texas at Austin, Estados Unidos.

ANTONIO IZQUIERDO, Universidad de La Coruña, España.

MARTA MAFFIA, Universidad Nacional de La Plata / Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina.

JORGE MARTÍNEZ PIZARRO, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

CYNTHIA PIZARRO, Universidad de Buenos Aires / Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina.

RITA SEGATO, Universidad de Brasilia, Brasil.

CHRISTIAN ZLOLNISKI, University of Texas at Arlington, Estados Unidos.



Dirección

Corina Courtis
María Inés Pavecchia

Equipo Editorial

Brenda Canelo
Carolina Kobelinsky
Sandra Gil Araujo

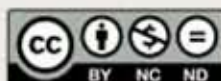
Diseño Editorial

Selva Zabronski / www.casaestudio.com.ar

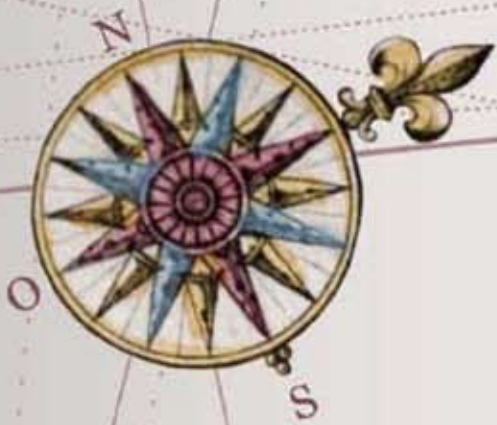
Dirección postal: Gervasio Espinosa 1622, planta alta.
(C1416CEJ) Ciudad Autónoma de Buenos Aires,
República Argentina.

E-mail: revista.antropologiaymigracion@gmail.com
www.migrantropologia.com.ar

Los artículos reflejan el punto de vista de sus autores, y no necesariamente el de la revista.



Esta obra está licenciada bajo la Licencia Creative Commons
Atribución-NoComercial-SinDerivadas 3.0 Unported.
Para ver una copia de esta licencia, visita <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/>



Artículos



Tabla de contenidos

- 7 | Presentación. Los derechos políticos de los residentes extranjeros en las normas y en las prácticas.
- 10 | Extranjeros en la Nación. Una exploración por los proyectos de ley sobre voto de los extranjeros en las elecciones presidenciales de Argentina (1984 - 2012).
Sandra Gil Araujo
- 26 | Ciudadanía migrante en Argentina. ¿Hecho o proyecto?
Ana Paula Penchaszadeh y Sandra Condori Mamani
- 41 | Electores extranjeros en la Provincia de Buenos Aires. La regulación del derecho al voto en los siglos XIX, XX y XXI.
María Inés Pacecca
- 69 | El voto de los extranjeros en la Provincia de Buenos Aires. De las normas a las prácticas.
Adriana Alfonso
- 91 | Derechos políticos de las personas migrantes y políticas públicas. La implementación de la Ley 334 en la Ciudad de Buenos Aires.
Ezequiel Fernández Bravo
- 120 | La externalización de la ciudadanía. El Programa "Provincia 25" y la participación política de los argentinos en el exterior.
María José Magliano
- 132 | Votar desde el exterior. Las experiencias boliviana y peruana en Argentina.
Brenda Canelo



156 | Derechos políticos en contextos de migración: perspectiva histórica sobre el voto de extranjeros en Chile y de chilenos en el exterior.
Corina Courtis

172 | Migración y derechos políticos. Debates en torno al voto de los uruguayos residentes en el exterior.
Zuleika Crosa

En primera persona

190 | El acceso al derecho político en la Ciudad de Córdoba (Argentina): mirar desde afuera y desde adentro.
Marta Guerreño López

197 | Flexibilizar el empadronamiento para promover la participación política.
Zulema Montero

Entrevistas

201 | “Es lamentable que Argentina repita los errores de EE.UU y otros países”. Entrevista a Bárbara Hines por *Corina Courtis*

Anexos

212 | Anexo I - Programa de la Jornada de discusión “Los derechos políticos de los residentes extranjeros en las normas y en las prácticas”.

216 | Anexo II - Cientistas sociales convocan al Poder Legislativo a rechazar el DNU 70/2017 que modifica las Leyes de Migraciones (Nº 25.871) y de Nacionalidad y Ciudadanía (Nº 346)

Presentación

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

Hace ya varias décadas, a partir de situaciones específicas de desprotección reveladas durante la Segunda Guerra Mundial, Hannah Arendt mostraba cómo los derechos humanos resultan letra muerta frente a las lógicas políticas y soberanas de los Estados nacionales, que organizan la pertenencia y la ciudadanía sobre la base de la nacionalidad. Siguiendo el surco abierto por estas reflexiones, Sayad (1984) analiza cómo, para el pensamiento de Estado en el orden nacional, el inmigrante es concebido en términos de un extranjero cuya presencia es provisoria, ligada al mundo del trabajo y del mercado y, por ello, excluible de la esfera política y de las formas de la identidad cívica asociadas a ella.

En tanto que la inmigración se constituye en una de las dimensiones más reveladoras en lo que respecta a la diferenciación y la discriminación como reglas fundamentales del Estado, obliga repensar los fundamentos de la ciudadanía y de la relación entre el Estado y la Nación. La presencia inmigrante aparece como “naturalmente” ilegítima en relación a categorías políticas que descansan sobre la distinción entre los ciudadanos que pertenecen a una nación –y que gozan de privilegios específicos– y los residentes extranjeros que, precisamente por eso mismo, son excluidos de los derechos exclusivos de los nacionales, cuyo paradigma son los derechos políticos.

La adquisición de los derechos de ciudadanía está aún inextricablemente ligada a la pertenencia nacional. Por eso la distinción entre nacionalidad y ciudadanía resulta problemática, y por eso también la figura del migrante ha alimentado líneas de análisis que cuestionan el principio de ciudadanía basado exclusivamente en la nacionalidad. El movimiento de millones de personas a lo largo del planeta desafía la tradicional configuración nacional de la ciudadanía e incita a numerosos autores a cuestionar la nacionalidad como su fundamento exclusivo y excluyente. En sus argumentaciones,

destacan la necesidad de sumar criterios y extender derechos –en especial los derechos políticos– para incorporar a la vida comunitaria a grupos hasta ahora no tenidos en cuenta (cfr. Balibar, 2002; Bauböck, 1994; Benhabib, 2004; Butler y Spivak, 2009; Sassen, 2006; Sayad, 1998 y 2000; Soysal 1994; Stolcke 2000, entre otros).

Como nota Sayad (1984), inmigración y emigración son dos caras de un mismo proceso; de ahí que la exclusión de lo político en el orden de las migraciones sea doble: el *inmigrante*, como no-nacional, es excluido de derecho de lo político; el *emigrante*, como ausente de la nación, es excluido de hecho de lo político. Esta doble exclusión apunta a dos procesos que deben ser contemplados en relación con la extensión de la ciudadanía. Por un lado, las políticas internas de la pertenencia y los criterios “condicionales” que pueden adicionarse para extender los derechos políticos a los extranjeros residentes en un determinado territorio –en particular, la residencia efectiva: “aquí vivo, aquí voto”. Por el otro, las políticas externas de pertenencia y la desterritorialización de la ciudadanía: “aquí vivo, allá voto”. En Argentina, estas dimensiones se expresaron en sus tres facetas: voto de argentinos en el exterior, voto en elecciones locales de extranjeros residentes en Argentina, y voto transnacional desde Argentina (es decir: extranjeros residentes en Argentina que votan en las elecciones nacionales de sus propios países de origen).

A grandes rasgos, estas tres temáticas han sido el foco de las indagaciones llevadas adelante a partir de 2014 en el marco del proyecto de investigación titulado “*Los derechos políticos de los residentes extranjeros en las normas y en las prácticas. Argentina: situaciones y debates en los siglos XX y XX*”¹, con sede en el Instituto de Ciencias Antropológicas de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires. Con el propósito de contribuir al debate político, académico y social en torno a los lazos entre nacionalidad, territorialidad, residencia y ciudadanía (en especial en lo que concierne a la revisión y redefinición de los derechos políticos en contextos de migración internacional y transnacional), las investigaciones desarrolladas en el marco de dicho proyecto fueron presentadas en una Jornada de discusión² realizada en noviembre de 2016 en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Participaron también (en calidad de expositores) funcionarios provenientes de distintos ámbitos gubernamentales, investigadores de otras universidades y referentes de organizaciones de migrantes con fuerte activismo en la ampliación del acceso a los derechos políticos. Sus experiencias y trayectorias

¹ Proyecto de investigación interdisciplinario, programación 2014-2017, con financiamiento de la Secretaría de Ciencia y Técnica de la Universidad de Buenos Aires y con sede en el Instituto de Ciencias Antropológicas de la Facultad de Filosofía y Letras (Universidad de Buenos Aires).

² El programa de la Jornada puede consultarse en el Anexo I, incluido en este volumen.

enriquecieron la mirada y el debate. Este número de la Revista *Temas de Antropología y Migración* recoge diez de las ponencias presentadas en dicha oportunidad.

También se incluye aquí una carta, firmada por casi mil científicos sociales y dirigida al Poder Legislativo de la Nación donde se lo convoca a rechazar el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 70/2017 mediante el cual el Poder Ejecutivo Nacional modificó dos leyes: la Ley de Migraciones y la Ley de Nacionalidad y Ciudadanía. La carta discute los fundamentos del Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU), denuncia la desigualdad jurídica que instauro entre residentes argentinos y residentes extranjeros, y alerta acerca de sus efectos sobre la sociedad en general: atizar la sospecha y el odio hacia las personas migrantes y promover la discriminación, la xenofobia y el racismo.

Finalmente, en la sección "Entrevistas", Barbara Hines, abogada reconocida por su lucha contra el encarcelamiento de familias migrantes en el contexto norteamericano, nos acerca un panorama concreto de los alcances del tipo de medidas que el DNU argentino emula, confirmando que ellas contribuyen a generar una sociedad más desigual y más injusta, lo que equivale a una sociedad cada vez más violenta.

Corina Courtis y María Inés Pacecca

Referencias

- Arendt, Hannah (1998) [1951]: *Los orígenes del totalitarismo*, Barcelona, Taurus.
- Balibar, Étienne (2002): *Droit de Cité*, París, PUF.
- Bauböck, Rainer (1994): *Transnational Citizenship: Membership, and Rights in International Migration*, Munich, Verlag C.H. Beck
- Benhabib, Seyla (2004): *El derecho de los otros. Extranjeros, residentes y ciudadanos*, Barcelona, Gedisa.
- Butler, Judith y Spivak, Gayatri Chakravorty (2009): *¿Quién le canta al estado-nación?*, Buenos Aires, Paidós.
- Sassen, Saskia (2006): *Territory, Authority, Rights: From Medieval to Global Assemblages*, Princeton, Princeton UP
- Sayad, Abdelmalek (1984): "État, nation et immigration: l'ordre national à l'épreuve de l'immigration". *Peuples méditerranéen* 27-28: 187-205.
- Sayad, Abdelmalek (1998): *A imigração ou os paradoxos da alteridade*, San Pablo, Editora da Universidade de Sao Paulo.
- Soysal, Yasemin (1994): *Limits of Citizenship: Migrants and Postnational Membership in Europe*, Chicago, Chicago University Press.
- Stolcke, Verena (2000): "La naturaleza de la nacionalidad". En "Desarrollo Económico- Revista de Ciencias Sociales" (Buenos Aires) N° 157, abril - junio.

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://aqui vivoaqui voto.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

Ciudadanía migrante en Argentina. ¿Hecho o proyecto? [†]

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.

[†] 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 Territorial¹, 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

¹ 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)

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.²

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.

² 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 perpetua³. 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.⁴ 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

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

⁴ 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 nacional⁵ 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

⁵ 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.⁶ 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”

⁶ 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 migraciones⁷ (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.⁸ 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

⁷ 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.

⁸ 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).

“extranjeras” 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.⁹ 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 naturalización¹⁰ – 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

⁹ 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.

¹⁰ 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.¹¹ 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”¹², 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.

¹¹ 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.”

¹² 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”¹³. 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 proyecto¹⁴ - 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).

¹³ 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).

¹⁴ 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

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

Electores extranjeros en la Provincia de Buenos Aires. La regulación del derecho al voto en los siglos XIX, XX y XXI [†]

María Inés Pacea

Resumen

Este texto analiza la implementación del voto de electores extranjeros en la provincia de Buenos Aires (Argentina) durante los siglos XIX, XX y XXI. Sobre las definiciones de fondo establecidas en las Constituciones provinciales, las leyes electorales construyeron mecanismos singulares que incluyen la conformación del registro de electores extranjeros, la documentación habilitante para votar y la ubicación de las mesas. Puesto que estas disposiciones refieren a electores cuya permanencia en el territorio se regula a través de la legislación migratoria, resulta llamativa la tardía intersección entre ambos corpus regulatorios (electoral y migratorio), ocurrida recién en la década de 1980.

Palabras clave: Derecho político, Electores extranjeros, Mecanismos de voto, Leyes migratorias, Buenos Aires.

Abstract

This article analyzes the implementation of voting rights for foreigners in the Province of Buenos Aires (Argentina) through the 19th, 20th and 21st centuries. The successive provincial Constitutions set the ground rules for a series of voting regulations that included specific mechanisms such as a customized register for foreign voters, *ad-hoc* voting documents, and separate (and scant) voting booths. Even though these regulations and mechanisms are addressed at voters whose residence in the country is ruled by federal immigration laws, the intersection between both regulatory spheres (electoral and immigration) did not take place until the late 1980's.

Key Words: Political Rights, Foreign Voters, Voting Mechanisms, Immigration Laws, Buenos Aires.

Inmigrantes y electores

Este texto brinda una primera aproximación a las sucesivas implementaciones del voto de electores extranjeros en la provincia de Buenos Aires durante los siglos XIX, XX y XXI. Las Constituciones bonaerenses (de 1854, 1873, 1889, 1934, 1949 y 1994) muestran cómo se fueron trazando diversas categorías relativas al *nacional*, al *extranjero*, a la *ciudadanía natural*

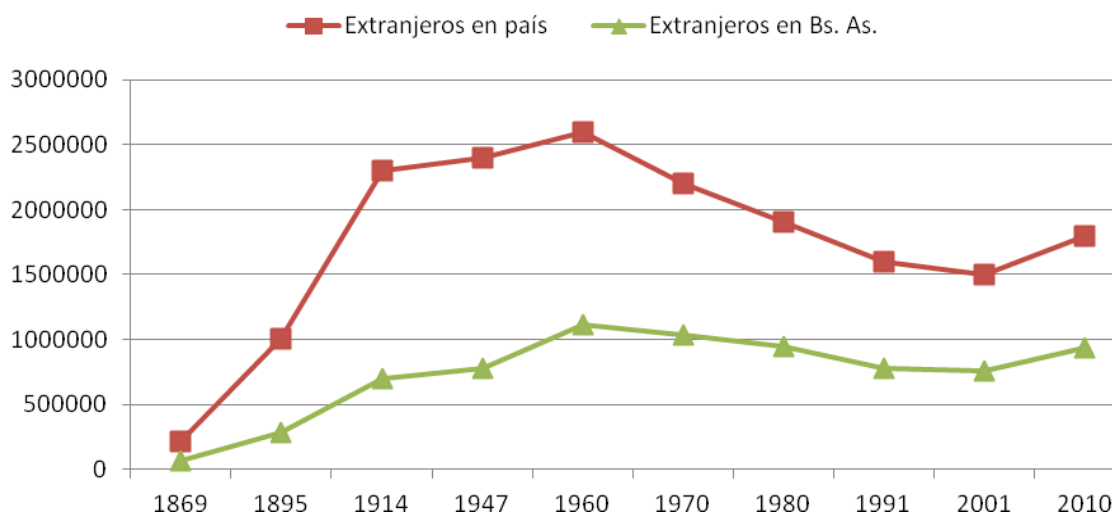
[†] Una versión más abreviada de este artículo fue presentada en la Jornada de Discusión "Los derechos políticos de los residentes extranjeros en las normas y en las prácticas", realizada el 29 de noviembre de 2016 en la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires.

y *legal* y a sus lazos con el ejercicio del derecho político pasivo y activo en el nivel federal, provincial o municipal. Sobre estas definiciones de fondo, las leyes electorales de la provincia han construido e implementado –en ocasiones de maneras confusas o incompletas– mecanismos puntuales para efectivizar el voto de los residentes extranjeros: la conformación del registro de electores extranjeros, la documentación habilitante para votar y la ubicación de las mesas de emisión del voto. Estos mecanismos específicos se inscriben en un contexto más amplio relativo a cambios en el sistema electoral nacional, tales como el voto secreto y obligatorio a partir de 1912, el voto femenino en 1947, el sistema de elección de candidatos a través de primarias abiertas y obligatorias en 2009 y el voto a partir de los 16 años de edad en 2012. Asimismo, en la medida en que estas disposiciones refieren a electores extranjeros cuya permanencia en el territorio se regula a través de la legislación migratoria, no deja de ser llamativa la tardía intersección entre ambos corpus regulatorios (el electoral y el migratorio), que no ocurre hasta la década de 1980.

Antes de analizar las Constituciones y las leyes provinciales que pusieron en práctica el derecho político activo y pasivo, vale la pena repasar brevemente algunas cifras que indican quiénes fueron y quiénes son los destinatarios de este conjunto de disposiciones. Para ello, en los párrafos a continuación revisaremos de manera muy sumaria las grandes dinámicas relativas a la población extranjera en Argentina en general y en la Provincia de Buenos Aires en particular.

Si bien la inmigración hacia la Argentina data de las primeras décadas de la Independencia, la población extranjera creció enormemente hacia el primer cambio de siglo: entre 1869 y 1914 se multiplicó por 11 (mientras la población total sólo se cuadriplicó). En el período de entre guerras, la cantidad de inmigrantes se estabilizó alrededor de 2.400.000 personas y a partir de 1960 comenzó a descender sostenidamente durante 40 años. Recién en la primera década del siglo XXI esta tendencia descendente mostró un cambio, observable en las cifras correspondientes al censo de 2010 (Gráfico 1). En esta dinámica general, la Provincia de Buenos Aires fue concentrando una proporción cada vez mayor de la población total residente en el país (en 1869 albergaba al 18% de los habitantes de la Nación, en 1947 al 27% y a partir de 1970 al 38%) a la vez que devino el principal destino tanto para los migrantes extracontinentales como para los intracontinentales.

Gráfico 1. Evolución de la población extranjera en el país y en la Provincia de Buenos Aires, 1869-2010



| | | | | | | | | | | |
|-------------------------------|-----|-----|-----|------|------|------|------|------|------|------|
| Población total (en millones) | 1,8 | 4,0 | 8,0 | 16,0 | 20,0 | 24,0 | 28,0 | 33,0 | 36,0 | 40,0 |
|-------------------------------|-----|-----|-----|------|------|------|------|------|------|------|

Fuente: tabulado propio en base a los Censos Nacionales de Población
 Nota: los valores absolutos fueron redondeados para facilitar la lectura

El Cuadro 1 (a continuación) muestra cuán significativo ha sido el peso relativo de la población extranjera en la provincia, especialmente durante la segunda mitad del siglo XIX y la primera mitad del siglo XX. Efectivamente, hacia 1914 un tercio de los residentes de la provincia había nacido en el extranjero. Si bien este valor ha descendido sostenidamente a lo largo de las décadas, en 2010 residía en la provincia casi un millón de personas extranjeras, que representaban el 6% de la población bonaerense.

Cuadro 1. Población total y población extranjera en la provincia de Buenos Aires, 1869-2010.

| Censo | Población total | Población extranjera | % |
|-------|-----------------|----------------------|------|
| 1869 | 317.000 | 63.000 | 19,9 |
| 1895 | 920.000 | 285.000 | 30,9 |
| 1914 | 2.100.000 | 700.000 | 34,0 |
| 1947 | 4.200.000 | 775.000 | 18,1 |
| 1960 | 6.800.000 | 1.115.000 | 16,5 |
| 1970 | 8.800.000 | 1.031.000 | 11,8 |
| 1980 | 11.000.000 | 950.000 | 8,6 |
| 1991 | 12.600.000 | 781.000 | 6,2 |
| 2001 | 13.800.000 | 760.000 | 5,5 |
| 2010 | 15.600.000 | 940.000 | 6,0 |

Fuente: Censos nacionales de población
 Nota: los valores absolutos fueron redondeados para facilitar la lectura

Un último aspecto a señalar en este muy somero recorrido refiere a los países de origen. Las migraciones internacionales arribadas a la Argentina provienen principalmente de ultramar (en especial de Italia y España) y de América Latina. La migración desde los países vecinos

(Uruguay, Chile, Paraguay y Bolivia) data de los primeros momentos de la Independencia y prolonga la movilidad poblacional dentro de los antiguos territorios dominados por la corona española. Sin embargo, los enormes flujos ultramarinos arribados entre fines del siglo XIX y principios del siglo XX modificaron tan fuertemente la estructura demográfica y social e incidieron tan significativamente en el ámbito cultural y político que opacaron otros procesos migratorios –en particular los latinoamericanos. A título de ejemplo, entre 1895 y 1914 los inmigrantes ultramarinos representaban respectivamente el 22% y el 27% del total de la población, en tanto que los regionales no alcanzaban el 3%.

Hacia mediados del siglo XX, cuando los arribos ultramarinos ya estaban prácticamente detenidos (y el peso relativo de esta población disminuía) comenzó a verificarse un cambio en el patrón de asentamiento de la migración limítrofe. Efectivamente, a partir de 1960 aproximadamente, los migrantes provenientes de Bolivia y Paraguay fueron abandonando las economías regionales de las provincias limítrofes a sus respectivos países de origen y comenzaron a instalarse en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA)¹, donde ya residía gran parte de los uruguayos y donde a partir de 1990 se dirigieron numerosas personas provenientes de Perú. Es decir que la inmigración latinoamericana hacia Argentina es tanto histórica como contemporánea. Si bien su participación sobre la población total nunca superó el 5% (en 2010 representaba el 3,5%), su concentración en el AMBA la volvió visible social y políticamente durante la segunda mitad del siglo XX (para un desarrollo más detallado, ver Pacecca y Courtis 2008). Las dinámicas presentadas en el cuadro y el gráfico (supra) incluyen el cambio de patrón de residencia de las migraciones provenientes de países vecinos y su creciente concentración en las jurisdicciones de la provincia que rodean a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Este cambio, vinculado a las mejores oportunidades laborales que ofrece el AMBA, fue de la mano con una mayor presencia de mujeres en los movimientos migratorios.

En síntesis, desde el punto de vista demográfico, a lo largo de los siglos XIX, XX y XXI la Provincia de Buenos Aires ha ido aumentando su participación sobre la población total del país y ha tenido siempre un porcentaje de extranjeros mayor al promedio nacional. En este contexto, las preocupaciones e intereses de las élites criollas por las actividades económicas y políticas de los inmigrantes no han sido meramente conjeturales sino que han estado ligadas a la presencia de comunidades cuya diversa visibilidad social las ha vuelto foco de múltiples y cambiantes discursos, relatos y políticas –entre ellos, los relativos al voto.

¹ El AMBA comprende a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y a una veintena de partidos que jurisdiccional y políticamente pertenecen a la Provincia de Buenos Aires, pero que en su funcionamiento cotidiano están integrados con la Ciudad. El AMBA concentra aproximadamente el 35% de la población total del país.

Ciudadanos y extranjeros en las Constituciones de la Confederación Argentina (1853) y del Estado de Buenos Aires (1854)

Como es sabido, el interés por fomentar la inmigración europea estuvo presente desde los primeros momentos de la Independencia. Esta preocupación se expresó doctrinariamente en el Preámbulo de la Constitución Nacional de 1853 (“asegurar los beneficios de la libertad para nosotros, para nuestra posteridad y para todos los hombres del mundo que quieran habitar en el suelo argentino”) y en el artículo 25 que obligaba al gobierno federal a “fomentar la inmigración europea”. Además, el artículo 20 aseguraba a todos los extranjeros los mismos derechos civiles del ciudadano y establecía que “no están obligados a admitir la ciudadanía” pero que “obtienen la naturalización residiendo dos años continuos en la Confederación”. Es decir que el acceso a los derechos civiles no estaba mediado por la naturalización, pero en caso de que desearan nacionalizarse, la condición a cumplir consistía en dos años de residencia continua.

Complementariamente, el artículo 21, referido a la obligación de “armarse en defensa de la Patria y de esta Constitución” explicitaba que “los ciudadanos por naturalización son libres de prestar o no este servicio por el término de diez años contados desde el día en que obtengan su carta de ciudadanía”. En lo que respecta a las condiciones establecidas para acceder a cargos electivos (ciudadanía pasiva), para ser electo presidente o vicepresidente de la Nación “se requiere haber nacido en territorio argentino, o ser hijo de ciudadano nativo, habiendo nacido en país extranjero”. Esta restricción respecto de la nacionalidad no se encuentra en los cargos de diputados y senadores, que deben tener entre cuatro y seis años “de ciudadanía en ejercicio” (ya sea por nacimiento o por naturalización) y cumplir ciertos requisitos respecto a sus ingresos.

Entre las atribuciones que esta Constitución Nacional fijaba para el Congreso, ocupaba un lugar prominente el dictado de los códigos civiles, comerciales, penales y de minería, “y especialmente leyes generales para toda la Confederación sobre ciudadanía y naturalización” (art. 64 inc. 11), la primera de las cuales se aprobó en 1869 (Ley N° 346). La Constitución también estableció que “cada provincia confederada dictará para sí una Constitución [...] que asegure su administración de justicia, su régimen municipal y la educación primaria gratuita”.

En ese entonces, la actual provincia de Buenos Aires (que incluía a la Ciudad de Buenos Aires) era un estado autónomo ya que había rechazado incorporarse a la Confederación Argentina. Con gobierno propio, con el control de la Aduana y del Puerto de Buenos Aires (y con un presupuesto considerable), se dio su propia Constitución en 1854: “Buenos Aires es un Estado libre con ejercicio de su soberanía interior y exterior, mientras no la delegue

expresamente en un Gobierno federal” (art. 1). Esta Constitución definió como ciudadanos del Estado a “todos los nacidos en él siendo mayores de 20 años” (art. 6), pero aclarando que se extendía el derecho de sufragio a “los menores de esta edad [20] enrolados en la Guardia Nacional y a los mayores de 18 casados” (art. 7). También eran ciudadanos “los hijos de padre o madre argentina, nacidos en país extranjero, entrando al ejercicio de la ciudadanía desde el acto de pisar el territorio del Estado” (art. 8).

El artículo 9 establecía quiénes podían optar por la ciudadanía: los extranjeros que hubieran combatido en los ejércitos del Estado; los extranjeros “casados con hijas del país, que profesen alguna ciencia, o que ejerzan arte o industria con establecimiento”, los que se ocupen del comercio o posean propiedades raíces y los que se hubiesen distinguido “por servicios notables y méritos relevantes”. Todos debían tener “dos años de residencia no interrumpida en el Estado”. Al inscribirse en el registro cívico o manifestar su voluntad de aceptar la ciudadanía entraban “en goce y deberes de la ciudadanía activa” —es decir que se convertían en electores y podían votar. Para ser candidatos (y poder ser elegidos) debían contar con diez años de ejercicio de la ciudadanía activa y cumplir con los requisitos exigibles para cada cargo. Por ejemplo, para postularse como diputados debían tener cumplidos los 25 años de edad y “capital de diez mil pesos al menos, o en su defecto profesión, arte u oficio que le produzca una renta equivalente” (art. 23). Los senadores debían tener 32 años cumplidos y “un capital de veinte mil pesos², una renta equivalente o una profesión científica capaz de producirla” (art. 31). Para acceder al cargo de gobernador se debía “haber nacido en el Estado” (art.85), aunque se aclara que “se considerará como nacido en el Estado al hijo de padre oriundo de él, que hubiese nacido en país extranjero estando aquél desempeñando algún cargo consular o diplomático”, siempre y cuando cuente con “tres años de residencia continua en el Estado” (art. 86).

Estos breves fragmentos muestran que las Constituciones de la Confederación Argentina (1853) y de Buenos Aires (1854) utilizan el término de “ciudadanía” con una doble connotación. Por un lado, implica “nacionalidad” cuando se refiere a la ciudadanía “natural” —que corresponde a las personas nacidas en el territorio— o a la ciudadanía “legal”, que alude a la adquisición voluntaria de la nacionalidad. Por el otro, remite a la condición para el ejercicio del derecho político activo (ser elector y votar) y pasivo (ser candidato y ser elegido). En los ciudadanos naturales (los argentinos por nacimiento), el ejercicio del derecho político activo está condicionado por la edad (18 o 20 años, según el caso) y el pasivo por el cumplimiento de las condiciones de edad mínima y renta exigibles para cada cargo. En el caso de los extranjeros, ambas Constituciones establecen las condiciones para acceder a la “ciudadanía legal” (es decir, para naturalizarse argentinos),

² Este monto es diez veces más de la renta anual exigible a los senadores de la Confederación.

que va acompañada por la posibilidad *inmediata* de convertirse en elector. Para ser candidatos (“ciudadanía pasiva”), los extranjeros debían tener más años de ciudadanía activa que los nacionales. Y por supuesto, *todos* debían ser varones³.

Es decir que ambas Constituciones distinguen entre *extranjeros* y *ciudadanos* (y no entre extranjeros y argentinos, o extranjeros y nacionales) y establecen a la ciudadanía como condición para el ejercicio político. En este esquema no existe la posibilidad de ser extranjero y *a la vez* gozar de ciertos derechos políticos, sino que cualquier derecho político tiene como condición la naturalización. En la medida en que para ejercer los derechos de la ciudadanía se debe ser ciudadano, y ser ciudadano equivale a ser argentino por naturaleza o a devenirlo por naturalización, ambos textos establecen un pasaje fluido del estatus de extranjero al de ciudadano por la vía de la naturalización (dos años de residencia continua, casamiento con mujer argentina, ejercer ciencia o arte, poseer propiedades, etc.), probablemente como herencia de la preocupación temprana por la conformación de un cuerpo cívico de “argentinos” e iguales⁴. Por otra parte, debe tenerse presente que ambas Constituciones definen y regulan la ciudadanía y el derecho político para un único nivel administrativo y jurisdiccional—el nacional o federal— que tiene competencia sobre política interior y exterior. Como veremos a continuación, el derecho político para extranjeros que *no se nacionalizan* cobra forma a medida que se delimitan niveles jurisdiccionales más acotados (provinciales y municipales) y que han cedido parte de su soberanía al Estado Nacional —especialmente lo que respecta a relaciones con gobiernos extranjeros.

³ Si bien en estos casos “nacionalidad” y “ciudadanía” son empleados como sinónimos, los derechos implicados no aplican a todos por igual: las mujeres argentinas eran tan “nacionales” como los hombres, pero el derecho político, exclusivo de los nacionales, sólo correspondía a los segundos. Así, sin dejar de sostener la sinonimia de los términos, dos fallos de la Corte Suprema de Justicia, de 1926 y 1929 respectivamente, establecieron que “la situación de incapacidad de la mujer para el desempeño de la función cívica del sufragio no amengua su nacionalidad”; y que “la mujer extranjera, al naturalizarse y adquirir los mismos derechos derivados de la nacionalidad que conciernen a la mujer argentina, no pierde por su exclusión del registro de enrolamiento la ciudadanía que le ha sido conferida” (ambos citados en Ramella 1978: 17).

⁴ Efectivamente, la Constitución de la Nación Argentina de 1826 establece que “son ciudadanos de la Nación Argentina, primero, todos los hombres libres, nacidos en su territorio, y los hijos de éstos, donde quiera que nazcan; segundo, los extranjeros que han combatido o combatieren en los ejércitos de mar y tierra de la República; tercero, los extranjeros establecidos en el país desde antes del año 16, en que declaró solemnemente su independencia, que se inscriban en el registro cívico; cuarto, los demás extranjeros establecidos, o que se establecieron después de aquella época, que obtengan carta de ciudadanía.” (Art.4).

Las Constituciones de la Provincia de Buenos Aires

Luego de las batallas de Cepeda (1859) y Pavón (1862), la incorporación de Buenos Aires como provincia de la Nación trajo una primera reforma a la Constitución Nacional de 1853, así como la jura de una nueva constitución provincial en 1873. Con respecto al tema que nos incumbe, la Constitución que se dio la provincia en 1873 establecía que “la atribución del sufragio popular es un derecho inherente a la calidad de ciudadano argentino y un deber que desempeñará con arreglo a las prescripciones de esta constitución y a la ley de la materia” (en alusión a la ley nacional de Ciudadanía N° 346 de 1869). Agrega que “los extranjeros gozarán en el territorio de la provincia de todos los derechos civiles del ciudadano y de los municipales que esta Constitución les acuerda” (art. 31). Así, serán *electores municipales* los extranjeros mayores de 22 años domiciliados en el municipio “que paguen impuesto directo, sepan leer y se inscriban en un registro especial que estará a cargo de la municipalidad” (art 201, inc. 3). Los extranjeros serán *elegibles para los cargos municipales* si son mayores de 30 años, cuentan con un mínimo de 6 meses de residencia en el distrito, saben leer y escribir y “pag[a]n contribución directa o en su defecto tengan un capital de cien mil pesos, o ejerzan una profesión liberal” (art. 201, incs. 3 y 4). Esta Constitución también indica que para ser electo Gobernador o Vice Gobernador es necesario “haber nacido en territorio argentino o ser hijo de ciudadano nativo si hubiese nacido en país extranjero” (art. 118 inc. 1). Para ser electo senador o diputado provincial se debe ser ciudadano natural (es decir: nacido en el territorio) o tener cinco años de ciudadanía legal en ejercicio (es decir: haberse naturalizado al menos cinco años antes).

En 1889 la provincia se dio otra Constitución, que indica que los extranjeros podrán ser electores municipales si son mayores de edad, residen en el municipio por lo menos desde hace un año (duplicando los seis meses que la Constitución anterior fijaba para ser candidato), pagan “un impuesto territorial que no baje de cien pesos nacionales o patente que no baje de doscientos”, saben leer y escribir (ya no solo leer, y no se detalla en qué idioma) y se inscriben en un registro especial que estará a cargo de la Municipalidad. Para ser elegibles, además de cumplir las condiciones para ser electores, deberán tener cinco años de residencia en el Municipio. Se aclara que “para ser intendente se requiere ciudadanía en ejercicio [que implica la naturalización] y en ningún caso podrá constituirse el Consejo Municipal con más de una tercera parte de extranjeros” (art. 204, inc. 7). En lo que respecta a los requisitos para ser electo Gobernador, Vice Gobernador⁵, diputado o senador provincial, se conservan los de la Constitución anterior (ser argentino nativo, hijo de argentino nativo para los dos primeros, o extranjero naturalizado para los segundos) y al

⁵ Para ser Juez de la Corte Suprema de la Provincia o Procurador también se debe ser ciudadano natural o hijo de argentino nativo.

menos 5 años de residencia para los cargos ejecutivos y 1 año para los cargos legislativos (para los aspirantes que no son naturales de la jurisdicción).

En la Constitución dada en 1934 (que reemplaza a la anterior), los electores municipales extranjeros deben satisfacer los mismos requisitos que en la Constitución de 1889, con algunas precisiones: deben tener dos años de residencia en el municipio (nuevamente se duplica el período), saber leer y escribir “en idioma nacional” y pagar “impuestos fiscales o municipales que en conjunto no bajen de doscientos pesos”. Para ser elegibles como concejales deben tener además los 5 años de residencia en el municipio y se conserva la restricción de no más de un tercio de concejales extranjeros en el total de los integrantes del concejo deliberante.⁶ El intendente debe tener “ciudadanía en ejercicio”, es decir que debe ser argentino nativo o naturalizado.

En estas tres constituciones es posible ser extranjero y al mismo tiempo gozar de derechos políticos acotados en el nivel *municipal*, donde los inmigrantes pueden ser electores y elegidos —como concejales, pero no como intendentes. Para participar políticamente en el nivel *provincial* (diputados y senadores) es preciso dejar de ser extranjero y adquirir la nacionalidad como condición para el acceso a la ciudadanía activa y pasiva⁷. Vale la pena aclarar que para ser electos, las exigencias en cuanto a edad y capital son las mismas para todos independientemente del origen nacional. La distinción principal consiste en que quienes detenten “ciudadanía legal” (es decir: quienes no son “naturales”) deben haberla obtenido 5 años antes de aspirar al cargo. Los cargos más altos del poder ejecutivo (Gobernador y Vice) son de acceso exclusivo para los ciudadanos naturales (nacidos en el territorio) o hijos de padres nacidos en el territorio —podríamos decir: para aquellos que portan “sangre” argentina.

En 1949 la constitución provincial volvió a ser modificada, en concordancia con la reforma de la Constitución Nacional llevada adelante en 1949 durante el primer gobierno de Juan Perón. La nueva Constitución Nacional introdujo reformas considerables en muchos aspectos, pero nos detendremos en las referidas a la nacionalidad y la ciudadanía. En su artículo 31, esta Constitución estableció que

“los extranjeros que entren al país sin violar las leyes gozan de todos los derechos civiles de los argentinos, como también de los derechos políticos, después de cinco

⁶ El artículo 46 de esta Constitución establece que “la legislatura podrá acordar sufragio a la mujer argentina, por dos tercios de votos del total de los miembros de cada Cámara”.

⁷ Nótese que el término “ciudadanía” o “ciudadanía en ejercicio” se emplea únicamente para hacer referencia a la persona naturalizada argentina. El elector extranjero no ejerce una “ciudadanía activa” en el nivel municipal.

años de haber obtenido la nacionalidad. A su pedido podrán naturalizarse si han residido dos años continuos en el territorio de la Nación, y adquirirán automáticamente la nacionalidad transcurridos cinco años continuados de residencia, salvo expresa manifestación en contrario”.

En este contexto, la Constitución de la Provincia de Buenos Aires de 1949 no incluyó ninguna disposición específica relativa a electores extranjeros en ningún nivel (ni provincial ni municipal). De acuerdo a lo que establecía la nueva Constitución Nacional, la adquisición **automática** de la nacionalidad argentina luego de 5 años de residencia y el acceso al derecho político luego de 5 años de obtenida la nacionalidad volvía redundante cualquier disposición relativa a “electores extranjeros”. A la distinción previa entre *extranjeros* y *ciudadanos* se agregó una categoría intermedia: *nacionales*. Efectivamente, en este esquema, la persona nacida en el extranjero podía devenir nacional (por la vía de la naturalización solicitada luego de 2 años de residencia, o automática luego de 5 años de residencia) sin ser inmediatamente ciudadano, en la medida en que el derecho político activo (ser elector) estaba disponible luego de 5 años de adquirida la nacionalidad (es decir: luego de diez años de residencia en el país) y el derecho a ser elegido luego de diez años de ciudadanía en ejercicio —y 20 de residencia— (arts. 43 y 48 de la Constitución Nacional, que establecen los requisitos para ser diputado y senador nacional)⁸.

Vale la pena recordar que hacia fines de 1954, durante el segundo gobierno peronista, a propuesta del Poder Ejecutivo Nacional se sancionó la ley N° 14.354 - *Naturalización y ciudadanía argentina*, que derogó la ley 346 (de 1869), introdujo una clara separación entre nacionalidad y ciudadanía e implementó el mecanismo para la naturalización automática prevista en la Constitución Nacional de 1949. El mensaje de Presidente Perón al Congreso que acompañaba el proyecto de ley⁹ explicitaba:

“La ciudadanía, que implica fundamentalmente el goce de los derechos políticos, supone la nacionalidad, pero no inversamente, siendo el primer concepto más restringido que el último. [...] Se distingue también entre el “gocce” y el “ejercicio” de la ciudadanía: se es ciudadano porque se es argentino, nativo o naturalizado, con prescindencia de la edad; pero solo se entra en el ejercicio efectivo de la ciudadanía cuando se tiene capacidad política para obrar personalmente”.

⁸ Este criterio no aplicaba en el caso de presidente o vicepresidente que tenían como requisito “haber nacido en territorio argentino” (art. 77).

⁹ Diario de Sesiones de la Honorable Cámara de Senadores de la Nación, Reunión N° 32, 15 de septiembre de 1954.

En este esquema, el derecho político activo y pasivo en todos los niveles jurisdiccionales era un derecho del *ciudadano nacional*. Tanto la Constitución Nacional como la nueva ley de naturalización y ciudadanía avanzaban en la fluidez del tránsito entre *extranjero / nacional / ciudadano* al automatizar el pasaje del primero al segundo luego de cumplidos los cinco años de residencia en el territorio nacional, y del segundo al tercero a los cinco años de la naturalización. Como corolario, quien rechazaba expresamente la naturalización automática se excluía a sí mismo de la ciudadanía y del derecho político en todos los niveles de su ejercicio.

Esta modalidad casi compulsiva de naturalización produjo fuerte resistencia y en agosto del 1956 (a menos de un año del golpe de Estado que derrocó a Perón) tanto la ley como su decreto reglamentario fueron derogados y puesta en vigencia nuevamente la ley 346 de 1869 con su reglamento de 1931. También en 1956, una “proclama” firmada por el General Pedro Eugenio Aramburu y por el Almirante Isaac Rojas (presidente y vice respectivamente) declaró nuevamente vigente la Constitución Nacional de 1853 (con las reformas de 1860, 1866 y 1898) y derogó todas las constituciones provinciales aprobadas durante las administraciones peronistas –entre ellas la de la Provincia de Buenos Aires, que retornó a la Constitución de 1934.

La última reforma constitucional en la provincia ocurrió en 1994, nuevamente en sintonía con la reforma de la Constitución Nacional. En lo que respecta a cargos electivos nacionales, la Constitución Nacional establece que podrán ser diputados o senadores quienes tengan no menos de 25 y 30 años respectivamente y al menos 4 o 6 años de “ciudadanía en ejercicio”. Quienes no son “naturales” de la provincia que representan deben tener dos años de residencia inmediata en ella. Se trata de cargos a los que pueden acceder personas nacidas en el extranjero (ahora sí: varones o mujeres) y naturalizadas argentinas. En lo que respecta a Presidente y Vicepresidente, deben haber nacido en territorio argentino o “ser hijo de ciudadano nativo” en caso de haber nacido en país extranjero. Es decir que, igual que en la Constitución de 1853, los cargos más altos del poder ejecutivo solo son accesibles a personas argentinas nativas o naturalizadas por opción¹⁰.

La Constitución de la Provincia de Buenos Aires aprobada en 1994 establece que “el sufragio popular es un derecho inherente a la condición de ciudadano argentino y del extranjero en las condiciones que determine la ley” (art. 59). Este agregado respecto al “extranjero” posibilitó la ampliación del voto del nivel municipal al provincial:

¹⁰ La ley argentina contempla tres formas de acceder a la nacionalidad argentina: por nacimiento en el territorio (argentino nativo), por naturalización (persona nacida en país extranjero que solicita la nacionalidad argentina) y por opción, disponible únicamente para personas nacidas en el extranjero pero hijas de padre o madre argentina nativa.

efectivamente, en 1995, la ley N° 11.700 implementó esta innovación permitiendo que los residentes extranjeros voten gobernador, vicegobernador y legisladores provinciales. En cuanto a los cargos electivos, los diputados provinciales deberán tener al menos 22 años y “ciudadanía natural en ejercicio, o legal después de 5 años de obtenida, y residencia inmediata de un año para los que no sean hijos de la Provincia” (art 71). Los senadores deben cumplir las mismas condiciones, pero con una edad mínima de 30 años. Gobernadores y Vice-gobernadores deben “haber nacido en territorio argentino o ser hijo de ciudadano nativo, si hubiese nacido en país extranjero” (art. 121). La misma exigencia respecto a la nacionalidad alcanza a los jueces de la Suprema Corte de Justicia y al Procurador y Sub-procurador.

En lo que respecta al régimen municipal (art. 191), esta Constitución establece que también serán electores “los extranjeros mayores de edad que sepan leer y escribir en idioma nacional, con dos años de residencia inmediata en el municipio, que estén inscriptos en un registro especial y paguen anualmente impuestos fiscales o municipales que en conjunto no bajen de 200 pesos”. Para ser elegibles en calidad de concejales, los extranjeros deben tener cinco años de residencia en el distrito y estar inscriptos en un registro especial. Igual que en las Constituciones anteriores, se deja expresamente asentado que “los concejales extranjeros no podrán exceder la tercera parte del número total de los miembros del concejo deliberante” (que oscila entre 6 y 24 integrantes, según la cantidad de población del distrito). Igual que en las constituciones anteriores, el intendente debe ser argentino nativo o naturalizado.

En síntesis, las sucesivas constituciones de la provincia de Buenos Aires son unánimes en cuáles son las posibilidades vedadas a quienes no detentan “sangre argentina”: gobernador y vice así como los cargos más encumbrados del sistema judicial. Asimismo, a medida que la provincia pone en marcha su andamiaje administrativo y un régimen municipal con tareas y responsabilidades específicas se perfila esa dimensión intermedia en la que es posible ser simultáneamente extranjero y ciudadano “municipal”, en calidad de elector y concejal del municipio, ya que para ser intendente es menester la naturalización. En este contexto, la Constitución provincial de 1994 innovó al ampliar el derecho a voto al nivel provincial. La sección a continuación, referida a las leyes electorales de la provincia, muestra los mecanismos mediante los cuales se implementó el voto de electores extranjeros y su tardía articulación con la documentación nacional y con la legislación migratoria.

Las leyes electorales de la Provincia de Buenos Aires

Tal como se desprende de las constituciones provinciales reseñadas en la sección anterior, establecer e implementar el derecho electoral de las personas extranjeras residentes en la jurisdicción implica:

- delimitar el alcance del derecho: municipal (intendente, concejales, concejo escolar) o provincial (gobernador, vicegobernador, legislativo provincial);
- definir quiénes pueden ser electores y quiénes candidatos: varones, mujeres, mayores de 18, 20 o 22 años (según modificaciones en la mayoría de edad), que sepan leer y escribir (con o sin especificación de idioma), paguen determinada cantidad de impuestos y cuenten con cierto tiempo de residencia continua e inmediatamente anterior en la jurisdicción (según sea elector o candidato); y los cargos para los que pueden ser electos (concejales municipales y consejeros escolares, ya que para la intendencia o para los cargos provinciales, todas las Constituciones imponen el requisito de la naturalización).
- ordenar la confección del registro especial de electores extranjeros (bajo la órbita de las municipalidades o de la Junta o Tribunal Electoral provincial) y establecer los criterios para las altas y las bajas al mismo. Esto incluye la convocatoria a la inscripción, los requisitos para inscribirse y la duración de la inscripción en el padrón (válida por un período o elección determinada o para todas las elecciones futuras);
- establecer las mesas en las que emiten su voto los electores extranjeros y asegurarse que dichas mesas cuenten con el padrón de votantes habilitados¹¹;
- especificar cuál es el documento habilitante para votar: el "carnet" que comprueba la inscripción en el registro de electores extranjeros y posteriormente (ya hacia fines del siglo XX) el Documento Nacional de Identidad – DNI¹².

¹¹ Es importante saber dónde se ubican las mesas de electores extranjeros porque en la medida en que, hasta 1995, su voto se limitó al ámbito municipal, se requieren cuartos oscuros especiales donde se encuentren las boletas municipales pero **no** las provinciales. Puesto que las elecciones municipales (de intendentes y concejos) coinciden con las provinciales (de gobernador y legislativos), es una cuestión relevante, que implica también urnas especiales.

¹² A principios del siglo XX el padrón electoral comenzó a confeccionarse sobre el padrón de enrolamiento militar (que alcanzaba a todos los varones nativos o naturalizados mayores de 18 años). La libreta de enrolamiento (que los varones extranjeros no poseían) servía tanto para la identificación personal como para acreditarse como elector y votar.

En la provincia de Buenos Aires, estas cuestiones fueron regladas mediante las sucesivas leyes que establecieron el régimen electoral provincial y municipal. Generalmente, las disposiciones relativas al voto de personas extranjeras constituyen una pequeña sección dentro de la organización de las elecciones municipales, en ocasiones complementada por normas más específicas referidas al mecanismo para la conformación del padrón de electores extranjeros, a la ubicación de las mesas en las que efectivamente emitirán el voto y a la confección de la documentación que los habilitará para votar. En conjunto, el recorrido por las distintas piezas regulatorias y los intercambios en un debate parlamentario de 1946 muestran que si bien el derecho estuvo disponible tempranamente, su implementación fue a menudo compleja, incompleta e incluso confusa. Veamos algunos hitos.

En 1886 (cuando regía la Constitución Provincial de 1873), la ley N° 1.810 estableció el régimen municipal e indicó que eran electores municipales

“los extranjeros mayores de 22 años que sepan leer y escribir, estén domiciliados en el Distrito desde un año antes de ser empadronados, sean propietarios de bienes raíces en el Municipio de su domicilio o paguen una patente industrial al menos de cincuenta pesos moneda nacional” (art. 16 inc. 2).

La inscripción habilitante para votar “se hará en la Casa Municipal” o en los Juzgados de Paz, donde “los jueves y domingos del 1º al 15 de agosto, de una a cuatro de la tarde” funcionarán las comisiones que realizarán la inscripción y publicarán “inmediatamente después de cada día de inscripción, el padrón de los inscriptos”. La ley también indicaba el mecanismo para reclamar por omisiones o inscripciones indebidas. Los extranjeros empadronados en el Municipio podían ser candidatos si eran mayores de 30 años, sabían leer y escribir en el idioma nacional, estaban domiciliados en la localidad desde dos años antes de la elección y pagaban patente o contribución territorial.

Esta ley aclara que los Concejos Municipales

“no podrán admitir en su seno un número de extranjeros que exceda la mitad del total de miembros que les corresponda, ni las mesas escrutadoras admitirán en el sufragio listas de candidatos en que los extranjeros figuren por más de la mitad” (art 25).

Asimismo,

“los extranjeros no tendrán voto cuando el Concejo practique el enrolamiento de la Guardia Nacional (...), forme contingentes para el servicio militar, desempeñe las atribuciones que le confiere la Ley de Elecciones de la Provincia [alude a la Ley Electoral 416/1864], y en general, toda vez que ejerza funciones políticas privativas de los ciudadanos” (art. 26).

Un cuarto de siglo más tarde, en 1913, la ley N° 3.489 adaptó el sistema electoral de la provincia a la ley Sáenz Peña (N° 8.871/1912), que había establecido el voto obligatorio y secreto para los varones¹³. Entre otras cosas, la nueva ley provincial dividió la jurisdicción en seis secciones electorales, indicó el mecanismo para la conformación del registro de electores de la provincia¹⁴ y creó una Junta Electoral permanente (integrada por el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la provincia, los presidentes de las Cámaras de Apelaciones, el Fiscal de Estado y el Presidente del Tribunal de Cuentas). En lo que respecta a los extranjeros, según la ley provincial N° 3.489 son electores municipales

“los extranjeros mayores de edad domiciliados en el municipio, desde un año por lo menos, que paguen cien pesos o más de impuesto territorial, o doscientos pesos o más de otros impuestos fiscales o municipales, que sepan leer y escribir y estén inscriptos en el Registro Electoral de Extranjeros” (art. 99).

Vale la pena recordar que en los debates previos a la sanción de la Ley Sáenz Peña se discutió acaloradamente la relación entre (an)alfabetismo y voto, concluyéndose que de ninguna manera saber leer y escribir podían considerarse requisitos para ser elector. Entre otras cuestiones, se argumentó que los analfabetos no eran incapaces para la vida civil (contraer matrimonio, disponer de sus bienes, etc.) ni para el servicio militar, y que la lecto-escritura no constituía una regla confiable para medir la capacidad de las personas (para

¹³ Es interesante señalar que poco antes, en enero de 1912, la Provincia de Buenos Aires había aprobado una nueva ley electoral (N° 3.411/1912) que detalla la conformación del padrón, la identificación de los electores y el mecanismo no secreto para la emisión del voto.

¹⁴ Por sorteo, a partir de un listado de todos los electores del distrito “que sepan leer y escribir corrientemente”, cada Concejo Deliberante debía conformar una Comisión empadronadora compuesta por tres titulares y tres suplentes. “Del 1° al 15 de agosto, los miembros titulares de la Comisión procederán a levantar el Registro Electoral inscribiendo a todos los ciudadanos hábiles para ser electores [...]. La inscripción se hará constituyéndose la comisión en el domicilio de cada elector, y después de verificar si se encuentran empadronados en el registro militar, para lo cual el Ministerio de Gobierno suministrará a las municipalidades el número de ejemplares suficientes de aquel registro, procederá a anotar el nombre y apellido del elector, el lugar de su nacimiento, la calle y número de su residencia en los centros urbanos; y el cuartel y nombre del propietario del inmueble en la campaña, la edad, estado, profesión u oficio y si sabe leer y escribir corrientemente” (art. 9, ley 3489/1913). Sirva esta cita para ilustrar el mecanismo de confección del padrón de electores provinciales.

más detalles, ver Pacecca 2009). Sin embargo, en el caso de electores extranjeros, la ley provincial de 1913 (al igual que las normas posteriores) mantuvo el requisito en una doble dimensión: saber leer y escribir para inscribirse en el padrón respectivo, y saber leer y escribir en idioma nacional para ser electo.

La conformación del padrón de electores extranjeros se presentó tempranamente como un desafío. La ley de 1913 especificaba que “el Registro Electoral de Extranjeros se formará en la secretaría del Concejo Deliberante los domingos del mes de agosto, de 1 a 4 de la tarde”, y allí debían concurrir quienes desearan inscribirse (art. 101). En 1920 ese artículo se modificó: el Registro se abriría todos los años, durante el mes de agosto, y las inscripciones se harían tres días por semana durante tres horas. Cada empadronado recibiría un comprobante con sus datos personales, fotografía, firma e impresión digital, “comprobante que será devuelto al elector por la mesa receptora de votos, previa constancia en él de que ha votado”. El decreto que el mismo día reglamentó esta modificación al artículo 101 estableció que, una vez que el Registro estuviera depurado según lo que indicaba la ley, “se entregará a los inscriptos que lo requieran [...] un «carnet» de identidad que al efecto remitirá el Ministerio de Gobierno dentro de los diez primeros días del mes de septiembre de cada año”. Para el obtener el “carnet”, el inscripto debía primero solicitarlo en blanco y concurrir con él a la comisaría del distrito, donde le fijarían las impresiones digitales. Luego debía agregarse la fotografía, “debiendo el sello de la corporación Municipal tomar el carnet y la parte inferior de la fotografía”. Un año después, en un decreto de septiembre de 1921, se señala que “la dificultad para la obtención del carnet de identidad aleja a muchos de los inscriptos en condiciones de ejercitar sus derechos políticos” y que por lo tanto no será necesario renovar el carnet de una elección a otra, sino que bastará con una nueva visación y sello sobre el ya expedido. Es decir que antes de cada nueva elección, el extranjero debía volver a confirmar su inscripción en el padrón y su voluntad de votar.

La ley de 1913 también indicó dónde votaban los electores extranjeros: en mesas específicas, denominadas *bis* (uno *bis*, dos *bis*, etc.), que debían ser provistas de una copia del padrón de electores extranjeros. En estas mismas mesas podían votar quienes no estuvieran en el padrón provincial pero sí en el padrón nacional – por lo cual es razonable suponer que solo votarían autoridades municipales¹⁵.

¹⁵ Entre 1923 y 1926 se sancionaron dos disposiciones referidas a las mesas *bis* y a quienes podían votar en ellas. Un tercer decreto, del 20 septiembre de 1926, buscó reordenar estas cuestiones ya que “de las dos disposiciones citadas precedentemente surge cierta contradicción que es necesario aclarar”. El decreto establece que si el día del comicio a las 12:00 hs. no se han constituido aún las mesas *bis*, “los extranjeros votarán en cualquiera de las dos primeras mesas de la ciudad o pueblo cabeza de partido (...) debiendo en consecuencia ser dotadas estas mesas, por quien corresponda, de las listas que formen el Padrón Electoral de Extranjeros del distrito, así como el padrón nacional”. Seguramente, estas dos primeras mesas, formadas originalmente para los electores provinciales, contaban con boletas

En 1935 se aprueba una nueva ley electoral (N° 4.316) según la cual los extranjeros mayores de edad serán electores en elecciones municipales y de consejeros escolares siempre y cuando sepan leer y escribir en idioma nacional, cuenten con dos años de residencia inmediata en el municipio, se inscriban en el registro especial y paguen anualmente impuestos fiscales o municipales no menores a doscientos pesos moneda nacional. Esta ley adecúa las exigencias a la nueva Constitución provincial aprobada en 1934, que en relación a los electores extranjeros especifica que la lecto-escritura debe ser en idioma nacional e incrementa de uno a dos años el lapso de residencia previa en la jurisdicción. El registro de electores extranjeros lo llevan adelante las Juntas Electorales auxiliares de cada distrito y lo abren “durante el mes de diciembre de los años impares”, tres días por semana durante tres horas (art. 30). Cada inscripto recibirá un carnet con sus datos, fotografía, firma e impresión digital, que deberá exhibir al votar y en el que se dejará constancia de la emisión del voto. Para la elección, se habilitará una mesa *bis* cada doscientos electores extranjeros empadronados. En esta oportunidad, la ley indica claramente que “el derecho a votar de los extranjeros solo alcanza la elección para la cual se inscribieron” (art. 35).

En agosto de 1946, la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores de la provincia conformaron una comisión bicameral abocada a revisar los diversos proyectos presentados para modificar la ley electoral y la ley orgánica de las municipalidades. En octubre de ese mismo año la comisión presentó un proyecto unificado, que se discutió y aprobó en dos sesiones, dando lugar a la ley N° 5.109 - *Régimen electoral provincial y municipal*. En lo que respecta a electores extranjeros, se conservó el criterio de la ley anterior, consistente con la Constitución provincial aún vigente. La Junta Electoral es quien debe (entre otras funciones) “considerar y aprobar el registro especial de electores extranjeros”, que deberá ser confeccionado por el Juez de Paz de cada distrito (que reemplaza en su función a las juntas electorales auxiliares). Quienes deseen inscribirse deberán hacerlo durante el mes de diciembre, en el lugar y el horario determinados por el juez de paz. Cada mesa de votación comprenderá a doscientos electores extranjeros, agrupados según la proximidad de sus domicilios. A cada uno de los inscriptos se le entregará un carnet que servirá como comprobante de inscripción y como documento válido para votar. Al igual que en la ley anterior, “el derecho a votar de los extranjeros solo alcanza a la elección para la cual se inscribieron” (art. 35).

Si bien las disposiciones indican cuáles son los requisitos que deben cumplir los extranjeros para ser electores (incluso cómo debe computarse el pago de impuestos fiscales o municipales en los casos de matrimonios o sociedades anónimas), no hay precisiones acerca

provinciales y municipales dentro del cuarto oscuro. En ese caso, cabe preguntarse cómo se aseguraba que el extranjero solo colocara en el sobre una boleta correspondiente a la elección municipal.

de cómo deben acreditar su identidad para inscribirse en el registro de electores extranjeros. Hasta 1986, cuando por primera vez aparece mencionado el Documento Nacional de Identidad (DNI), no se encontró referencia a ningún documento de identificación exigible para la inscripción en el registro de electores, tal como podrían ser los pasaportes o las cédulas de identidad emitidas por las policías provinciales o por la Policía Federal.¹⁶

Cuando se trató el proyecto de la futura ley N° 5.109 en la Cámara de Diputados, hubo varias intervenciones referidas a la conformación del padrón de electores extranjeros y a la ubicación de las mesas. Algunos diputados solicitaron que la ley incluyera indicaciones más precisas (y amplias) respecto a los días y horarios en que el juez de paz efectuaría las inscripciones. También señalaron que los juzgados de paz sólo se encuentran en las cabeceras departamentales y que “con los escasos medios de comunicación que existen, será imposible que muchos extranjeros, que tengan interés en votar, dada la distancia, o por ser algo remisos o por otros motivos, puedan inscribirse” (Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires, sesión del 29 de octubre de 1946, p. 3065). Por ello, se solicitaba que las alcaldías locales pudieran inscribir por delegación y que se aseguraran mesas para electores extranjeros en todas las localidades. Si bien estos pedidos fueron rechazados, es interesante señalar los argumentos puestos en juego, tanto a favor como en contra.

El Diputado Mouzo, principal vocero de un sistema que facilitara el registro y el acceso a las mesas, sostenía que

“el extranjero muchas veces se desvincula de los asuntos de interés público debido a los inconvenientes que tiene para llenar los requisitos que las leyes exigen. [...] El extranjero, por el hecho de ser tal, es un hombre de carácter, que ha tenido la entereza de arrancarse de su hogar, del lado de los suyos, para venir a plantar su tienda en esta tierra. [...] Debemos facilitar en todo lo posible para que vaya a inscribirse y a influir con su voto en las contiendas comunales, ya que el elemento extranjero tiene influencia decisiva”. (Ídem, p. 3066).

El diputado Pérez Aznar argumenta que, desde el punto de vista de las instituciones argentinas, el objetivo es

¹⁶ En 1948, mediante la ley N° 13.482, se creó el Registro Nacional de las Personas con el propósito de “registrar y certificar la identidad de todas las personas de existencia visible de nacionalidad argentina o que se hallen en jurisdicción argentina o se domicilien en ella”, exceptuando al personal diplomático. Para tramitar su Libreta Nacional de Identidad (tal su denominación), las personas extranjeras debían presentar su pasaporte.

“la asimilación del extranjero a la vida política nacional mediante el ejercicio de la ciudadanía por naturalización. El extranjero que se resta a este proceso no incorporándose a la nacionalidad por el ejercicio de los derechos políticos que con toda generosidad le brindan las instituciones de la Nación se coloca automáticamente en una situación que no lo autoriza a tener exigencias equiparables a las del ciudadano naturalizado” (p. 3066)

En apoyo a Pérez Aznar, el diputado Beltrán sostuvo que

“el pueblo argentino –y muchos de nosotros hemos sido testigos– se ha visto en más de una oportunidad amenazado por las corrientes extranjerizantes, precisamente debido a su bondad y por lo que tiene de hospitalaria nuestra Constitución. [...] Si los extranjeros no quisieron comprender esta hidalguía nuestra al ofrecerles todos nuestros derechos y todos nuestros deberes, mal pueden entonces sentirse molestos porque se les estipule un horario determinado, ya que es grande la participación que se les da en el gobierno comunal. [...] Hace unos 10 años tuve ocasión de comprobar que existen localidades en algunas provincias –voy a mencionar la de Santa Fe– en la que los miembros de los concejos deliberantes hablaban casi todos en piamontés, dialecto del idioma italiano, y en otras lo hacían en idisch. [...] Entiendo que debe llegar el día en que sea una realidad la obligatoriedad de la ciudadanía para los extranjeros. [...] Y obligaremos –por qué no decirlo con valentía– a los extranjeros, a los dos años de haber ingresado a nuestro país, a que aprendan nuestro idioma, que conozcan la geografía de nuestra tierra y los hechos más importantes y trascendentales de nuestra historia. Luego, si quieren ser ciudadanos argentinos lo podrán ser, y si no, que retornen a su país de origen. No quiero con esto significar que soy un argentino desagradecido a los extranjeros que vinieron a traernos sus enseñanzas adquiridas en Europa [pero] no seamos tan magnánimos y defendamos lo nuestro. Ya les dimos la oportunidad de que participen en el gobierno comunal y por ello tenemos el derecho de exigirles alguna condición, en lo provincial más de una condición, y en lo nacional muchas condiciones.” (Ídem, p. 3067)

Estos fragmentos del debate muestran la persistencia de dos tópicos históricos en relación a la migración europea (que es la única a la que hacen referencia los legisladores). Por un lado, su *rol civilizatorio*, ejemplificado en “las enseñanzas que nos traen desde Europa”, y por el otro la *amenaza de extranjerización* que implica su presencia y que se vuelve más candente cuando lo que está en juego es el derecho político. La mención de Beltrán acerca de los Concejos Deliberantes que debatían en piamontés y en idisch corporiza ese temor y

busca conjurarlo obligando al extranjero a renunciar a su nacionalidad de origen (prueba candente de su otredad) como una suerte de acto sacrificial, de purificación y de conversión con el que “pagaría” su ingreso a la *polis* y al ámbito de lo público.

Tal como prefiguraron los dichos del diputado Beltrán, la reforma a la Constitución Nacional en 1949 impuso la naturalización automática de todo extranjero con más de 5 años de residencia, y en 1951 se volvió a modificar la ley electoral de la Provincia de Buenos Aires. La nueva ley (N° 5.656) estableció que “son electores sin distinción de sexo, para las elecciones provinciales y municipales los argentinos nativos y por opción, mayores de 18 años, y los argentinos naturalizados, mayores de 18 años, después de 5 años de adquirida la nacionalidad”. Consistentemente, se eliminaron de la ley electoral el registro de electores extranjeros y las mesas especiales, y se estableció a las libretas de enrolamiento o cívicas (para las mujeres) como único documento válido para votar. El derecho político, en cualquiera de sus niveles, estaba disponible únicamente para los argentinos.

Tras el golpe militar de 1955 y la derogación de la Constitución Nacional y de las constituciones provinciales de 1949, el sistema electoral de la provincia volvió a regirse por la ley N° 5.109 de 1946 (con el agregado del voto femenino). Durante las décadas de 1960 y 1970 las principales modificaciones de la ley electoral refirieron a la creación de nuevos municipios, a cuestiones relativas a la personería de los partidos políticos, a la distribución de escaños en las distintas secciones electorales o al personal integrante de la Junta Electoral de la provincia.

En 1983, ya hacia fines de la dictadura militar iniciada en 1976 y pocos meses antes de las elecciones generales de octubre, mediante el decreto ley N° 9.985/1983 se derogaron los artículos de la ley electoral N° 5.109 referidos a la conformación del registro de electores extranjeros (arts. 30 a 35). Según la nueva disposición, quienes cumplían las condiciones establecidas en la Constitución provincial podrían inscribirse al registro, durante 30 días, y ante la delegación correspondiente del Registro de las Personas (ya no la Junta Electoral). La Junta Electoral aprobaba el registro definitivo (que debía estar disponible junto con el registro de electores provinciales) y emitía a cada interesado un comprobante que debería exhibirse al momento de votar y donde constaría la emisión del voto. El decreto N° 9.985/1983 derogó también los artículos de la ley N° 5.109 que establecían el modo en que se conformarían las mesas de extranjeros y que indicaban que la inscripción en el registro regía sólo para esa elección (arts. 31 y 35). Ninguno de estos artículos fue reemplazado por otro que, en el nuevo decreto, regulara estos dos aspectos.

Vale la pena señalar que a partir de este momento, la conformación del registro de electores extranjeros dejó de estar incluida en la ley electoral de la provincia para comenzar a regirse por disposiciones específicas. Efectivamente, el texto ordenado de la ley electoral aprobado en noviembre de 1986 (decreto N° 8.522), sancionado porque la norma había sufrido tantas modificaciones que “el texto del articulado de la Ley 5.109 no ofrece la suficiente claridad en cuanto a su vigencia, factor indispensable para el logro de la correcta aplicación de las normas jurídicas”) ya excluye toda referencia al registro de electores extranjeros. Sin embargo, conserva como función del juez de paz “realizar los trámites para la formación y depuración del Registro especial de electores extranjeros, que remitirá a la Junta Electoral para su aprobación” (art 25 inc. d), aunque se tratara de una actividad que ya había sido transferida a los Registros de las Personas.

También en 1986, y mientras se estaba ordenando el texto de la ley electoral, mediante la ley N° 10.450 se derogó el decreto 9.985/1983 y se estableció un nuevo mecanismo para la inscripción en el registro de electores extranjeros (que ya había quedado fuera de las disposiciones generales de la ley electoral). Esta ley introdujo dos grandes modificaciones: por un lado, estableció que la inscripción en el registro sería de carácter permanente, es decir que levantó la exigencia de volver a inscribirse para cada elección (art.6). Por el otro, estableció que quienes desearan inscribirse en el registro de electores extranjeros deberían acreditar “fehacientemente su identidad, debiendo en el futuro [en un plazo de 3 años] regularizar su inscripción mediante Documento Nacional de Identidad exclusivamente” (art. 2). También indica que “la emisión del voto se constatará con la debida anotación en el Documento Nacional de Identidad. Careciendo del mismo, se extenderá una constancia de la participación en el acto electoral” (art.7). Estos dos artículos resultan especialmente significativos, ya que al quitar toda referencia a un documento o carnet especial (que cumplía la doble función de comprobar la inscripción en el registro y asentar el hecho de haber votado) y derivar la identificación del elector hacia el DNI, se liga por primera vez la calidad de elector a la regularidad en la residencia en los términos que establece la ley migratoria. Efectivamente, el decreto ley N° 17.671 que en 1968 firma el presidente de facto Juan Carlos Onganía y que modifica ciertas atribuciones del Registro Nacional de las Personas creado en 1948, agrega una serie de artículos (51 a 56) dedicados a la “Identificación de extranjeros”. Allí se establece que los extranjeros que posean “cédula de identidad policial argentina” podrán gestionar el DNI entregando la cédula y el resto de la documentación requerida (fotografía, etc.). Además,

“los extranjeros que ya estuvieran radicados en el país y que no tengan documentación argentina de identidad [...] se identificarán en las oficinas más próximas a su domicilio. En todos los casos será previa e indispensable la

presentación del comprobante de radicación expedido por la Dirección Nacional de Migraciones” (art. 55 ley 17.671).

Si bien la entrada en vigencia de la inscripción en el registro de electores exclusivamente con DNI se postergó por dos años más¹⁷, en el nuevo texto ordenado de la ley electoral sancionado en 1993 se aclaró que los únicos documentos habilitantes para votar (en elecciones provinciales o municipales) eran la libreta de enrolamiento, la libreta cívica y el DNI. También se agregó la referencia a la ley N° 10.450 de 1986 que organizó la inscripción definitiva en el registro de electores extranjeros. Sin embargo, sigue sin haber mención a dónde se emplazan las mesas de electores extranjeros.

Finalmente, en 1995 se sancionó la ley N° 11.700, referida específicamente a la participación de electores extranjeros. Esta ley (que derogó la N° 10.450 y es posterior a la reforma constitucional de 1994 que expandió el voto hacia las elecciones provinciales) establece que

“los extranjeros de ambos sexos, mayores de edad, que sepan leer y escribir en idioma nacional, con dos años de residencia inmediata en el territorio de la Provincia de Buenos Aires, podrán ser electores en todos los comicios que se realicen para elegir Gobernador, Vicegobernador, legisladores provinciales, intendentes municipales, concejales, consejeros escolares y diputados constituyentes, como así pronunciarse en todo tipo de consulta popular y en los plebiscitos” (art.1)¹⁸.

La Junta Electoral conserva la potestad de confeccionar el registro de electores extranjeros: quienes deseen inscribirse deben hacerlo expresamente ante la oficina provincial del Registro de las Personas correspondiente a su domicilio y deben acreditar “fehacientemente su identidad exclusivamente mediante Documento Nacional de Identidad” (sin aclarar si se trata del DNI de residente permanente o si puede efectuarse con DNI de residente temporario –ambos tipos contemplados en la legislación migratoria–). La ley sí indica que la inscripción en el registro es de carácter definitivo (art.

¹⁷ En 1986 estaba vigente la ley N° 22.439/1981 – *Ley general de migraciones y de fomento de la inmigración*, aprobada durante la dictadura. En 1987 se aprobó un nuevo Reglamento de Migración (Dec. 1434/1987) que derogó el reglamento vigente hasta ese entonces, y que databa de 1965 (Dec. 4418/1965). El reglamento de 1987 estableció que la Dirección Nacional de Migraciones sólo podría conceder la residencia a quienes ingresaran al país si se encontraban comprendidos en alguna de las siguientes categorías: profesionales, empresarios, científicos, migrantes con capital propio, religiosos, “interés especial para el país” o padres, hijos o cónyuges de argentinos, de residentes, o de las personas mencionadas en los incisos específicos del Reglamento. Para más detalles sobre estas disposiciones, ver Pacea 2010.

¹⁸ Nótese que se conserva la referencia a “saber leer y escribir en idioma nacional”, aunque nunca se indica cuáles son los medios de prueba de esta exigencia.

2) y que el DNI es el único documento habilitante para votar y donde se dejará prueba que la persona ha votado¹⁹. También indica que la Junta Electoral deberá habilitar mesas especiales para los electores extranjeros (art. 8).²⁰ Un año después, el decreto que reglamenta esta ley (N° 1972/1996) indica que quienes se inscriban en el registro deberán exhibir los recibos del pago de impuestos provinciales o municipales. También establece que quienes se hayan empadronado con anterioridad a la entrada en vigencia de la ley N° 11.700/1995 deberían ratificar su inscripción en el nuevo padrón en un plazo de 6 meses (art.4) –claramente un contrasentido, ya que de no mediar ratificación se excluye automáticamente del padrón a quienes se inscribieron “definitivamente” (en el ámbito municipal) en 1986, en virtud de la ley N° 10.450.

Curiosamente, en los fundamentes que acompañaron al proyecto de la que luego fuera la ley N° 11.700 se expresa que

“la habilitación plena como elector del ciudadano extranjero habilitado por ley debe ser automática (como ocurre con los nativos al cumplir 18 años) por cuanto fijar trámites personales puede originar una falta de información o dificultades para cumplimentar la inscripción”.

Esto pareciera indicar que el proyecto original buscó implementar un padrón automático, donde el Registro de las Personas informara a la Junta Electoral quiénes son los residentes extranjeros mayores de 18 años radicados en la provincia y que han cumplido las exigencias de la ley migratoria (como lo evidencia el hecho de que cuenten con DNI). Sin embargo, el texto finalmente aprobado expresa que “el registro especial de electores se integrará con los extranjeros que [...] soliciten expresamente su inscripción ante la Oficina del Registro Provincial de las Personas de su domicilio” (art. 2). Ante esta inconsistencia entre el propósito expresado y lo efectivamente escrito, en 1999, mediante la ley N° 12.321 se modifica la ley N° 11.700, de modo que el registro de electores extranjeros sea conformado directamente por el Registro Provincial de las Personas, sin que el interesado/a deba hacer un trámite específico. En esta oportunidad también se modifica la ley electoral provincial (N° 5.109) de modo que incorpore a los electores extranjeros al nivel provincial. En los fundamentos de la modificación que incorpora el padrón

¹⁹ Puesto que el DNI para extranjeros (ya sea residentes temporarios o definitivos) emitido por el Registro Nacional de las Personas no contaba con las páginas destinadas a los sellos electorales, una resolución de 1997 de la Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires estableció que la constancia de votación se inscribiera en las páginas del DNI destinadas a “observaciones”.

²⁰ En verdad, en la medida en que a partir de esta ley los electores extranjeros de la provincia están solo excluidos del padrón nacional (pero no del provincial ni del municipal) la utilidad de estas mesas es sólo para las ocasiones en que coinciden las elecciones provinciales con las nacionales.

automático (“perdido” en la redacción definitiva del texto original de la ley N° 11.700), se sostiene que

“este mecanismo extra [se refiere a la inscripción personal en el registro de electores extranjeros] impone a los residentes extranjeros de la provincia un trámite engorroso (...) que frustrará el objetivo de la ley y el espíritu de la Constitución Provincial como es el de otorgar el carácter de ciudadano elector a estos bonaerenses nacidos en el extranjero. Para confeccionar el Registro Especial de Electores no es necesario efectuar este trámite de solicitud de inscripción personal, ya que el Registro Provincial de las Personas cuenta con toda la información suficiente para realizarlo con los datos de los extranjeros residentes que poseen su respectivo Documento Nacional de Identidad”.

Entonces, al cierre del siglo XX, los residentes extranjeros de la Provincia de Buenos Aires que contaran con Documento Nacional de Identidad estaban habilitados para ser electores municipales y provinciales, mediante inscripción automática y definitiva en un padrón especial conformado a partir de la información obrante en el Registro Provincial de las Personas. Si bien la ley no lo aclara, en una consulta realizada a la Junta Electoral de la Provincia, una funcionaria de la repartición indicó que el padrón se confecciona a partir de quienes cuentan con DNI de residente permanente²¹.

En el siglo XXI se introdujeron dos grandes modificaciones en el sistema electoral nacional. La primera, ocurrida en 2009, consistió en el régimen de selección de candidatos a través de elecciones primarias abiertas, simultáneas y obligatorias—PASO— (ley N° 25.671). La Provincia de Buenos Aires adhirió a las PASO mediante la ley N° 14.086/2009, que indica que

“son electores todos los ciudadanos empadronados en la provincia y los extranjeros que se encuentren inscriptos en el registro establecido por la Ley N° 11.700 modificada por la Ley N° 12.321. [...] La emisión del sufragio será obligatoria, a

²¹ En general, la residencia permanente siempre ha correspondido a padres, madres, cónyuges e hijos/as de argentinos/as, y a cónyuges, hijos/as menores de edad o padres mayores de 65 años de residentes permanentes. Además, en virtud de la Ley de Migraciones vigente (N° 25.871/2003), los nacionales de Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela, Guayana y Suriname pueden solicitar la residencia permanente luego de dos años de haber obtenido la residencia temporaria. Las personas provenientes de otros países pueden solicitar la residencia permanente luego de haber tenido residencia temporaria durante tres años. La ley migratoria indica cuáles son los criterios que las personas deben cumplir para obtener la residencia permanente o la temporaria.

cuyo fin serán de aplicación las penalidades establecidas en la Ley N° 5.109". (Art. 1)²².

Es decir que recién en 2009, a través de esta ley, el voto de los electores extranjeros en la Provincia de Buenos Aires se equiparó al de los nacionales en cuanto a la extensión (provincial y municipal), la incorporación automática al padrón y la obligatoriedad.

La segunda modificación, ocurrida en 2012, implicó la extensión del voto a las personas mayores de 16 años (ley N° 26.774/2012)²³, pero sin la imposición de obligatoriedad que rige a partir de los 18 años. Esta modificación no alcanzó a los electores extranjeros, que son incluidos en el padrón a partir de la mayoría de edad y los dos años de residencia inmediata en la provincia.

A título de ejemplo, para las elecciones del año 2001, cuando ya estaba vigente la conformación automática del padrón de electores extranjeros, se habilitaron en la provincia 1254 mesas para electores extranjeros (567 para mujeres y 687 para varones); en 2010 se habilitaron 904 mesas (mixtas, y la mayoría de ellas con 400 electores). En 2015, para las PASO y para las elecciones generales (ambas obligatorias), hubo 1382 mesas para 570.000 electores habilitados (que representan el 6% de todos los electores de la provincia) y de los cuales sólo voto el 28%²⁴, contra un promedio del 75% para el padrón nacional. Este bajo porcentaje de participación apunta con urgencia hacia otras líneas de investigación y análisis que exceden los propósitos de este artículo.

Conclusiones

En lo que refiere al voto por parte de residentes extranjeros, llaman la atención dos cuestiones complementarias que, en buena medida, atraviesan las décadas. Por un lado, se trata de un derecho que, a pesar de figurar en casi todas las constituciones provinciales, recién apareció explicitado en la normativa migratoria (federal) en 2003, con su incorporación en el artículo 11 de la *Ley de Migraciones* N° 25.871:

²² A los electores mayores de 18 años y menores de 70 que no hayan emitido su voto y no hayan justificado la falta corresponde una multa de \$ 50 (art. 137).

²³ Cuando el Poder Ejecutivo Nacional presentó el proyecto, proponía dos modificaciones a la ley electoral nacional: por un lado, la habilitación para votar a partir de los 16 años (en vez de los 18) y por el otro, ampliar el voto de los residentes extranjeros a las elecciones nacionales (presidenciales y legislativas). La resistencia a la ampliación del voto de electores extranjeros fue tan fuerte que finalmente el Congreso sólo aprobó el voto a los 16 años.

²⁴ Según cálculos realizados a partir de la información disponible en la página de la Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires (<http://www.juntaelectoral.gba.gov.ar>).

“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 donde residan”.

Por el otro, y simultáneamente a esta no explicitación del derecho político en la legislación migratoria, la normativa electoral de la Provincia de Buenos Aires se construyó durante décadas con total omisión (e incluso indiferencia y desconocimiento) de las regulaciones migratorias. Veamos.

En la medida en que los requisitos recurrentes en las Constituciones provinciales y en las leyes electorales remiten al idioma nacional, a la residencia inmediata en la jurisdicción y al pago de impuestos locales, es posible pensar que la principal preocupación de los legisladores radicó en comprobar *arraigo* e *interés legítimo* en lo público más que legalidad o regularidad en la residencia desde el punto de vista de las exigencias migratorias. Las “pruebas” pedidas a los extranjeros para habilitarlos (aceptarlos) como electores parecieran conectar requisitos con intenciones: ¿aprendieron a leer y escribir en español (aunque no dejen de hablar en iddisch o piamontés) porque están dispuestos a quedarse y a “argentinizarse”? ¿Pagan impuestos territoriales como prueba de que han invertido su capital en el municipio? ¿Pueden exhibir dos años de residencia inmediata para mostrar que no están de paso? Si pueden dar estas pruebas de arraigo (que no obstante deben renovar de elección en elección, ya que su otredad “legal” persiste hasta la naturalización) su interés por participar del gobierno municipal puede considerarse legítimo y no espurio o advenedizo. Pareciera que a la comunidad le interesa un elector genuino en lo que respecta a la preocupación por lo local (ese “bonaerense nacido en el extranjero” al que refieren los fundamentos de la ley 12.321) más que verificar que se trate de un residente regular en términos migratorios. La calidad que se pone a prueba es el arraigo (de ahí los impuestos) y no la regularidad migratoria.

Gran parte de estas disposiciones electorales ocurrieron en un período signado por la perspectiva pro-inmigracionista de la primera ley nacional de *Inmigración y Colonización* (N° 817/1876) – también conocida como Ley Avellaneda –. Dicha ley solo controlaba el ingreso marítimo o fluvial de “viajeros” o “inmigrantes” (las únicas dos categorías que definió) y, por omisión (ya que no establecía ninguna limitación temporal) acordaba lo que hoy denominaríamos “residencia permanente” a todos los ingresantes. Si bien en 1902 mediante la *Ley de residencia y extrañamiento de extranjeros* (N° 4.144) se introdujeron causales de deportación que complementaban las inhabilitaciones de ingreso de la ley migratoria, fue recién hacia 1960 que la idea de “irregularidad” comenzó a tomar fuerza en relación a

quienes ya residían en el territorio nacional. Como hemos argumentado en otras oportunidades, este giro del control de ingreso hacia el control de permanencia coincidió con el freno de la migración ultramarina, con el cambio en de patrón de residencia y con la mayor visibilidad social de la migración proveniente de los países limítrofes. En este contexto, no es sorprendente que la conexión entre la ley electoral provincial y la ley migratoria nacional (vía exigencia de DNI para inscripción en el registro de electores extranjeros) ocurra en 1986 y preceda inmediatamente al reglamento migratorio de 1987 (Decreto 1434/1987), que junto con el que lo sucedió (Dec. 1023/1994) imposibilitaron la regularización documentaria de cientos de miles de inmigrantes latinoamericanos²⁵.

El sistema vigente en la actualidad en la Provincia de Buenos Aires, y al que se llegó luego de más de cien años de prueba y error, articula la perspectiva expresada en la Ley de Migraciones y en la Constitución Provincial. Establece un padrón de electores que se conforma automáticamente a partir del criterio central de regularidad migratoria (de nada vale saber leer y escribir en castellano ni demostrar arraigo mediante años de residencia en la provincia si se carece de DNI de residente permanente) e impone la obligación de votar, en igualdad de condiciones con el nacional. Las marchas y contramarchas, las omisiones y contradicciones reseñadas a lo largo de este texto muestran las ambigüedades y las tensiones que se ponen en juego cada vez que se discute la expansión o la efectivización del ejercicio del derecho político.

En 1911, el debate previo al voto secreto y obligatorio sancionado por la Ley Sáenz Peña dejó traslucir la perenne preocupación por la “pureza”. Según el Diputado Montes de Oca, “todos los anhelos de pureza electoral, de pureza de sufragio, escollarán fatalmente ante el obstáculo insalvable que le opone la impureza notoria y reconocida del sufragante”²⁶. La pregunta de fondo era si todos esos varones (analfabetos, pobres, obreros, peones rurales —pero argentinos) que a partir de la ley 8.871 estarían *obligados* a votar (y votarían en secreto, de modo que el resultado de la elección sería impredecible) eran *merecedores* de ese derecho. La misma pregunta persiguió a las mujeres sufragistas: ¿no era su propia (e

²⁵ Los efectos restrictivos de los reglamentos migratorios de 1960 en adelante eran periódicamente descomprimidos a través de programas especiales de regularización, conocidos como “amnistías”, que simplificaban los requisitos para solicitar el DNI (generalmente bastaba con demostrar residencia efectiva y carecer de antecedentes penales). El programa abierto en 1974 (Decreto 87/74) radicó 145.000 personas, el de 1984 (Decreto 780/84) documentó a 157.000 personas y el de 1992 (Decreto 1033/1992) a 215.000 personas. Entre 2006 y 2009 (ya vigente la Ley de Migraciones N° 25.871) se inscribieron casi 500.000 residentes extranjeros al Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria “Patria Grande” (Dec. 836/2004 y Disp. 53.253/2005) con el propósito de regularizar su situación migratoria.

²⁶ Diario de Sesiones de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, sesión del 24 de noviembre de 1911.

impura) naturaleza femenina un obstáculo para *merecer* el derecho –aunque fueran argentinas? En el caso de los residentes extranjeros, las marcas de su impureza fueron varias y cambiantes. Su nacionalidad, en primer lugar; pero también su idioma, la duración de su residencia, el monto de los impuestos que pagaban, la duda acerca de la legitimidad de su interés, y finalmente su cumplimiento con la ley migratoria (que adquiere preponderancia cuando se trata de extranjeros que provienen de países hispanohablantes). Pareciera que en el presente, igual que en el pasado, para merecer el derecho político y devenir enunciador legítimo en el ámbito de lo público es necesario purificar las marcas capaces de “contaminar” el voto y eventualmente “pervertir” o “desnaturalizar” el resultado de la elección.

Referencias bibliográficas

- PACECCA, María Inés (2008) “Naturaleza, virtud y derecho político. El debate parlamentario de la Ley Sáenz Peña”. En Villavicencio, S. y M. I. Pacecca (comps.): *Perfilar la Nación Cívica en Argentina. Figuraciones y marcas en los relatos inaugurales*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Del Puerto: Instituto Gino Germani (Universidad de Buenos Aires), 2008. ISBN 978-987-1397-30-3; pp. 218-237.
- PACECCA, María Inés (2010). “Migrantes de ultramar, migrantes limítrofes. Políticas migratorias y procesos clasificatorios. Argentina, 1945-1970”. En *Revista Electrónica Temas de Antropología y Migración*, N° 0. Disponible en www.migrantropologia.com.ar
- PACECCA, M.I. y C. COURTIS (2008): “Inmigración contemporánea en Argentina: dinámicas y políticas”. Serie Población y Desarrollo, N° 84 - CELADE, CEPAL, Santiago de Chile. También en www.eclac.org. (72 páginas) ISBN 978-92-323223-1
- RAMELLA, Pablo A. (1978) *Nacionalidad y ciudadanía*. Buenos Aires : Ediciones Depalma.

María Inés Pacecca es antropóloga, docente del Departamento de Ciencias Antropológicas e investigadora del Instituto de Ciencias Antropológicas de la Facultad de Filosofía y Letras (UBA). Desde una perspectiva de derechos, ha investigado las tensiones entre políticas migratorias, ciudadanía y discriminaciones étnicas y nacionales. Ha realizado y coordinado investigaciones sobre migración, género, trabajo, niñez y trata de personas. Ha publicado 4 libros y más de 30 artículos en libros y revistas nacionales y extranjeras. Desde 1997 colabora con la Comisión Argentina para los Refugiados y Migrantes (CAREF).

mpacecca@gmail.com

El voto de los extranjeros en la Provincia de Buenos Aires.

De las normas a las prácticas [‡]

Adriana Alfonso

Resumen

El presente artículo describe y analiza las características formales y sustantivas que asume el voto extranjero en la Provincia de Buenos Aires. Para ello se ofrece un marco general donde se presentan las normativas internacionales y nacionales vigentes en Argentina al respecto, y se indagan las posibilidades y requisitos contemplados en las normativas de distintos distritos del país. Tras presentar este panorama, el análisis se focaliza en el marco legal que regula el voto extranjero en la Provincia de Buenos Aires, y reflexiona acerca de las dificultades lógicas y prácticas inherentes al mismo. Finalmente se presentan las acciones impulsadas - bajo la coordinación de la autora- desde el Programa para la Promoción y el Fortalecimiento de Migrantes, Refugiados y Apátridas (PROMIRA), del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, cuyo propósito fue contribuir a la participación de las personas extranjeras en las elecciones PASO y generales efectuadas en Argentina en el año 2015.

Palabras clave: Voto extranjero, Provincia de Buenos Aires, Normativas, Dificultades, Prácticas.

Abstract

This article describes and analyzes the formal and substantive features of the vote of foreign residents in the Province of Buenos Aires. We summarize the international and national regulations in force in Argentina, as well as the possibilities and requirements of local regulations in other districts of the country. After this overview, the analysis focuses on the legal framework that regulates foreign voting in the Province of Buenos Aires, and looks into its logical and practical difficulties. Finally, the article summarizes the actions carried out by the Programa para la Promoción y el Fortalecimiento de Migrantes, Refugiados y Apátridas (PROMIRA - Program for the Promotion and Strengthening of Migrants, Refugees and Stateless Persons - Ministry of Justice and Human Rights), then coordinated by this article's author, and aimed at increasing the participation of foreigners national in the primary and general elections held in Argentina in 2015.

Key Words: Foreign vote, Province of Buenos Aires, Regulations, Difficulties, Practices.

[‡] Una primera versión 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.

Inclusión política y democracia. Instrumentos internacionales.

La naturaleza misma del concepto de democracia hace que cuanto mayor sea la representación política, mejor la calidad de la democracia. En otras palabras a mayor inclusión mejor democracia.

Existen condiciones básicas que deben cumplirse para que el acceso al gobierno de un Estado pueda considerarse democrático, tales como autoridades públicas electas, elecciones libres, periódicas y limpias, derecho a competir por los cargos públicos, libertad de expresión, adopción de decisiones por mayoría numérica y respeto del derecho de las minorías, y el ejercicio igualitario, libre y secreto del derecho al voto.

Desde esa óptica, y con el objetivo de promover la democracia y fortalecer el Estado de derecho, desde mediados del siglo pasado la comunidad internacional ha adoptado una serie de instrumentos de derechos humanos que brindan una base de consenso mundial a los derechos políticos y al derecho a la participación política.

Así, la Carta Democrática Interamericana (2003) ha dispuesto que:

“son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos” (Artículo 3).

Por su parte, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969) explicita el derecho de los ciudadanos a votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual, y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores (Artículo 23, Apartado 1, Punto b).

Sobre el tema, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) sostuvo que “los derechos políticos son derechos humanos de importancia fundamental dentro del sistema interamericano, que se relacionan estrechamente con otros derechos consagrados en la Convención Americana, como la libertad de expresión, la libertad de reunión y la libertad de asociación y que, en conjunto, hacen posible el juego democrático” (Sentencia del Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos, 2008).

Entre los párrafos de ese fallo más conducentes a los fines de este artículo cabe señalar:

- Que el Párrafo 2 del Artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que la ley puede reglamentar el ejercicio y las oportunidades a tales derechos, exclusivamente en razón de la “edad, *nacionalidad*, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal”. La Corte IDH señala que estas causales se refieren a condiciones habilitantes que la ley puede imponer para ejercer los derechos políticos, condiciones que serán legítimas en la medida en que no sean desproporcionadas o irrazonables. Se trata de límites que legítimamente los Estados pueden establecer para regular el ejercicio y goce de los derechos políticos, y que se refieren a ciertos requisitos que las personas titulares de los derechos políticos deben cumplir para poder ejercerlos (Párrafo 155 de la Sentencia).
- Que más allá de las características del proceso electoral (elecciones periódicas y auténticas) y de los principios del sufragio (universal, igual, secreto, que refleje la libre expresión de la voluntad popular), la Convención Americana sobre Derechos Humanos no establece una modalidad específica o un sistema electoral particular mediante el cual los derechos a votar y ser elegido deben ser ejercidos (Párrafo 149 de la Sentencia).
- Que la Convención se limita a establecer determinados estándares dentro de los cuales los Estados legítimamente pueden y deben regular los derechos políticos, siempre y cuando dicha reglamentación cumpla con los requisitos de legalidad, esté dirigida a cumplir con una finalidad legítima, sea necesaria y proporcional; esto es, sea razonable de acuerdo a los principios de la democracia representativa (Párrafo 149 de la Sentencia).
- Que el derecho internacional no impone un sistema electoral determinado ni una modalidad determinada de ejercer los derechos a votar y a ser elegido (Párrafo 160 de la Sentencia).

Por su parte, en el sistema de Naciones Unidas, el derecho de participación política se contempla en el Artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; en el Artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que sí establece que los derechos políticos no pueden ser limitados por “restricciones indebidas”, y en el Artículo 5 c) de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.

Tratamiento del tema en la Constitución de la Nación Argentina

La materia electoral es una de las competencias que las provincias no delegaron a la Nación. En función de ello, en Argentina existe un “federalismo electoral”. La autonomía política y el principio democrático son elementos básicos de nuestra Constitución que se reflejan en los procesos electorales de las provincias argentinas y de la Ciudad de Buenos Aires.

María Alejandra Perícola (2015) diferencia los conceptos de nacionalidad y ciudadanía recurriendo a dos grandes juristas argentinos. Así menciona que Bidart Campos sostiene que la nacionalidad alude a un vínculo que une al hombre a una nación, se adquiere espontáneamente y, por lo tanto, no es susceptible de ser reglamentado (cfr. Bidart Campos, 1987: 613). Y que, para J. V. González, la ciudadanía es “una condición según la cual un individuo pertenece a un orden político de una nación, y se halla en actitud de ejercer los derechos políticos inherentes a su Constitución” (1897: 216).

De este modo, mientras la nacionalidad podría calificarse como un hecho fortuito como el lugar de nacimiento (*ius solis*) o la nacionalidad paterna (*ius sanguinis*), la ciudadanía estaría más ligada a una condición jurídica derivada del derecho positivo y que abre la puerta para el ejercicio de los derechos políticos.

Sin perjuicio de lo dicho, es dable reconocer que en la actualidad, nacionalidad y ciudadanía son dos términos que suelen utilizarse de forma indistinta y prácticamente como sinónimos.

Los mencionados derechos políticos, tanto en su faz activa como pasiva, se encuentran contemplados en el Artículo 37 de la Constitución de la Nación Argentina, que “garantiza el pleno ejercicio de los derechos políticos, con arreglo al principio de la soberanía popular y de las leyes que se dicten en consecuencia. El sufragio es universal, igual, secreto y obligatorio...”

Por su parte, el Artículo 20 de la Constitución establece que:

“Los extranjeros gozan en el territorio de la Nación de todos los derechos civiles del ciudadano; pueden ejercer su industria, comercio y profesión; poseer bienes raíces, comprarlos y enajenarlos; navegar los ríos y costas; ejercer libremente su culto; testar y casarse conforme a las leyes. No están obligados a admitir la ciudadanía, ni a pagar contribuciones forzosas extraordinarias. Obtienen nacionalización

residiendo dos años continuos en la Nación; pero la autoridad puede acortar este término a favor del que lo solicite, alegando y probando servicios a la República”.

Respecto de la capacidad electoral pasiva en la elección de autoridades nacionales, la Constitución de la Nación Argentina establece la exigencia de la ciudadanía. Así, para ser diputado, se requiere haber cumplido la edad de veinticinco años y tener cuatro años de ciudadanía en ejercicio (Artículo 48); para ser elegido senador, haber sido seis años ciudadano de la Nación (Artículo 55); y para ser elegido presidente o vicepresidente de la Nación es necesario haber nacido en el territorio argentino o ser hijo de ciudadano nativo habiendo nacido en país extranjero, y las demás calidades exigidas para ser elegido senador (Artículo 89).

Es decir que, además de los derechos otorgados a los extranjeros en el Artículo 20 de la Constitución de la Nación Argentina, si un extranjero decide naturalizarse puede ser diputado nacional o parlamentario del Mercosur con cuatro años de ejercicio de la ciudadanía; senador nacional con seis años y, si es hijo de ciudadano nativo, puede ser presidente o vicepresidente de la República.

Por su parte, la Ley de Ciudadanía N° 346, en su Artículo 2, establece que:

“Son ciudadanos por naturalización:

1° Los extranjeros mayores de dieciocho (18) años que acrediten haber residido en la República Argentina de acuerdo al marco normativo migratorio vigente, como residentes permanentes o temporarios, en forma continua durante los dos (2) años anteriores a la solicitud, y manifestasen ante los jueces federales su voluntad de serlo (Inciso sustituido por el Artículo 27 del Decreto N° 70/2017).

2° Los extranjeros que acrediten ante dichos jueces haber prestado, cualquiera que sea el tiempo de su residencia, algunos de los servicios siguientes: haber desempeñado con honradez empleos de la Nación, o de las provincias, dentro o fuera de la República; haber servido en el Ejército o en la escuadra, o haber asistido a una función de guerra en defensa de la Nación; haber establecido en el país una nueva industria, o introducido una invención útil; ser empresario o constructor de ferrocarriles en cualquiera de las provincias; hallarse formando parte de las colonias establecidas o que en adelante se establecieran, ya sea en territorios nacionales o en los de las provincias, con tal de que posean en ellas alguna propiedad raíz; habitar o poblar territorios nacionales en las líneas actuales de frontera o fuera de ellas;

haberse casado con mujer argentina en cualquiera de las Provincias; ejercer en ellas el profesorado en cualquiera de los ramos de la educación o de la industria”.

A partir de estas precisiones, y en lo que respecta al ejercicio de los derechos políticos en el ámbito nacional, el Código Electoral Nacional reserva a los ciudadanos tanto la capacidad electoral activa como la pasiva. Así, respecto de la primera, el Artículo 1 dispone que son electores los argentinos nativos y por opción desde los 16 años de edad, y los argentinos naturalizados desde los 18 años, que no tengan ninguna de las inhabilitaciones previstas por el Código.

En función de lo hasta aquí expuesto cabe afirmar que, en la República Argentina, para elegir y ser elegido en las elecciones nacionales se encuentran habilitados los nacionales argentinos y los extranjeros naturalizados, respetando las exigencias de ciudadanía establecidas en cada caso.

Derechos políticos de los extranjeros en los niveles provincial y municipal

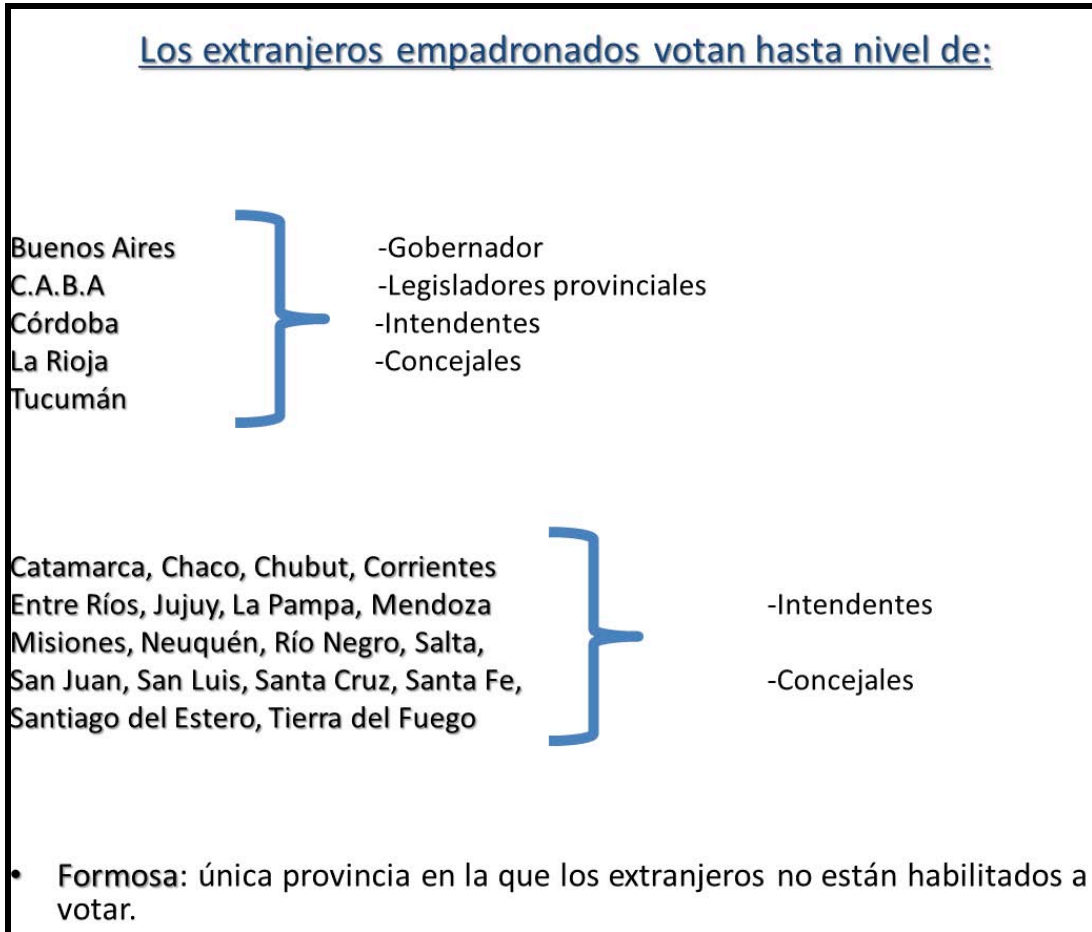
A diferencia de lo dicho respecto del ámbito nacional, los extranjeros cuentan con derecho de sufragio en las elecciones locales. Esto es posible dada la autonomía de que gozan las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en la materia (cfr. Art. 122 Constitución de la Nación Argentina). En consecuencia, existen diferentes órdenes normativos: uno general para todo el territorio y otros parciales para cada provincia, que se integran en el general.

En ese marco, las constituciones de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires reconocen y garantizan a los extranjeros los derechos establecidos por la Constitución de la Nación Argentina y, en uso de su soberanía política, les han concedido otras prerrogativas que importan el ejercicio de sus derechos políticos.

De este modo, las provincias difieren tanto en cuanto al nivel de los cargos en los que los extranjeros pueden elegir o ser elegidos, como en cuanto a los requisitos que precisan cumplir para ejercer estos derechos.

Los Cuadros 1 y 2 grafican tales discrepancias:

Cuadro 1. Máximo nivel de cargos habilitado para el sufragio de extranjeros, según distrito electoral.



Cuadro 2: Años de residencia requeridos para el sufragio de extranjeros, según nivel y distrito electoral.

| Distrito Electoral | Sufragio activo. Nivel Provincial. Años de residencia | Sufragio activo. Nivel Municipal. Años de residencia | Sufragio pasivo. Nivel Municipal. Años de residencia |
|--------------------|---|--|--|
| Buenos Aires | 2 | 2 | 5 |
| Catamarca | | 4 | |
| Chaco | | 2 | |
| Chubut | | 3 | 5 |
| Córdoba | 5 | 2 | 5 |
| Corrientes | | 2 | 5 |
| Entre Ríos | | 2 | |
| Formosa | NO | NO | NO |
| Jujuy | | 2 | |
| La Pampa | | 6 | |
| La Rioja | 2 | 2 | |
| Mendoza | | 2 | 2 |
| Misiones | | 3 | |
| Neuquén | | 2 | 5 |
| Río Negro | | 3 | |
| Salta | | 2 | |
| San Juan | | 2 | 5 |
| San Luis | | 1 | |
| Santa Cruz | | 1 | 1 |
| Santa Fe | | 2 | 4 |
| Sgo. del Estero | | 2 | |
| Tierra del Fuego | | 5 o 10 en Ushuaia 10 en Río Grande | |
| Tucumán | 2 | 2 | 5 |
| CABA | 3 | | |

Fuente: María Alejandra Perícola (2015)

De la ley a la práctica en la Provincia de Buenos Aires

La normativa que rige el voto extranjero en la Provincia de Buenos Aires tiene especiales características que la diferencian sustancialmente del resto de las provincias, y que ha llevado a que, para las elecciones de 2015, el número de extranjeros empadronados con derecho y obligación de voto ascendiera a 570.000 personas. Cabe señalar que en ninguna de las provincias restantes el número de empadronados extranjeros supera los 20.000.

Si bien en esta abismal diferencia incide el hecho de que la Provincia de Buenos Aires es la más densamente poblada de la República y el lugar de residencia elegido por la mayoría de los extranjeros, el elemento sustancial es el mecanismo de empadronamiento automático que prevé su legislación, ausente en las normativas de los otros distritos.

Sin perjuicio del volumen del padrón de extranjeros, en la práctica su nivel de participación ha rondado el 19%, porcentaje que registró un alentador repunte en las

elecciones de 2015, llegando al 27%. Ello ocurrió luego de una campaña de información donde algunos organismos estatales y organizaciones no gubernamentales, en escasos tres meses y con pocos recursos, se abocaron a la difusión del tema.

Entre esos organismos estatales se encontraba el Programa para la Promoción y el Fortalecimiento de Migrantes, Refugiados y Apátridas (PROMIRA), dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, del que quien suscribe fue Coordinadora. Las acciones desarrolladas por el PROMIRA y los resultados obtenidos en la campaña se presentan resumidamente en el Anexo del presente artículo.

Evolución de las normas que rigen el voto de los extranjeros en la Provincia de Buenos Aires

En la Constitución de la Provincia de Buenos Aires (1994) el tema que nos ocupa está tratado en los Artículos 59 y 191, donde se establece:

“Artículo 59

1.- Esta Constitución garantiza el pleno ejercicio de los derechos políticos, con arreglo al principio de la soberanía popular y las leyes que se dicten en consecuencia. La atribución del sufragio popular es un derecho inherente a la condición de ciudadano argentino y *del extranjero en las condiciones que determine la ley*, y un deber que se desempeña con arreglo a las prescripciones de esta Constitución y a la ley de la materia. El sufragio será universal, igual, secreto y obligatorio”.

Artículo 191.

2a.- Serán electores los ciudadanos inscriptos en el registro electoral del distrito y además *los extranjeros mayores de edad que sepan leer y escribir en idioma nacional, con dos años de residencia inmediata en el municipio, que estén inscriptos en un registro especial y paguen anualmente impuestos fiscales o municipales que en conjunto no bajen de doscientos pesos*”.

Por su parte, la Ley Electoral de la Provincia de Buenos Aires N° 5109 (1946) regula las condiciones aplicables tanto a electores nacionales como a extranjeros. En su Artículo 2 establece que son electores:

“Para las elecciones municipales y de consejeros escolares: *los extranjeros mayores de edad que sepan leer y escribir en idioma nacional, con dos años de residencia inmediata en el municipio, que se inscriban en el registro especial creado por esta ley, y que*

paguen anualmente impuesto fiscales o municipales que en conjunto no bajen de doscientos pesos moneda nacional”.

El 26 de noviembre de 1995 en la Provincia de Buenos Aires se sanciona la Ley N° 11.700, que especifica el régimen electoral para los extranjeros. Contempla, entre otras cosas, el nivel de participación, las funciones de la junta electoral y el procedimiento de inscripción en el padrón electoral. Nótese que en ese momento se preveía que el empadronamiento era un acto voluntario del extranjero.

A continuación se transcriben algunos de sus artículos:

“Artículo 1.-... Los extranjeros, de ambos sexos, mayores de edad, que sepan leer y escribir en idioma nacional, con dos años de residencia inmediata en el territorio de la Provincia de Buenos Aires, podrán ser electores en todos los comicios que se realicen para elegir Gobernador, Vicegobernador, Legisladores Provinciales, Intendentes Municipales, Concejales, Consejeros Escolares y Diputados Constituyentes”.

“Artículo 2.-... La Junta Electoral confeccionará un registro especial de electores, que se integrará con los extranjeros residentes en cada municipio, que reúnan los requisitos establecidos en la Constitución, acrediten fehacientemente su identidad exclusivamente mediante Documento Nacional de Identidad o el documento nacional que haga sus veces y soliciten expresamente su inscripción ante la oficina del Registro Provincial de las Personas de su domicilio. Dicha inscripción revestirá el carácter de definitiva y será válida para todos los actos electorales futuros”.

“Artículo 3.- La inscripción en el registro especial permanecerá abierta hasta la fecha que indique la Junta Electoral, para dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 2° de la presente ley” ...

A mediados del año siguiente se sanciona su Decreto Reglamentario 1.972/96, que establece:

“Artículo 1.- Establécese que podrá ser inscripto en el Registro de Extranjeros cuya confección establece el artículo 2° de la Ley 11.700, aquel que acredite ante la Delegación de la Dirección Provincial del Registro de las Personas correspondiente a su domicilio, el pago de impuestos nacionales, provinciales y/o cualquier tributo municipal, el que se justificará en el acto de solicitar la inscripción mediante la

exhibición del respectivo recibo, debiendo dejar constancia en la planilla de inscripción. A estos efectos será admisible cualquier medio de prueba”.

“Artículo 4.- Los extranjeros empadronados con anterioridad a la sanción de la Ley 11.700 deberán ratificar, dentro de los seis (6) meses de la publicación del presente decreto, su inscripción a efectos de quedar incorporados en el nuevo padrón electoral, conforme al artículo 10° de la Ley 11.700”.

Posteriormente, con fecha 7 de julio de 1999, se dicta la Ley del Registro Especial de Electores N° 12.312 que modifica los artículos 2 y 3 de la mencionada Ley 11.700, e instaura el mecanismo del *empadronamiento automático*, al eliminar la necesidad de inscripción por parte del extranjero. Con ese objetivo, suprime del artículo 2 de la Ley 11.700 la expresión “soliciten expresamente su inscripción”, manteniendo el resto de la redacción original.

Para visualizar la diferencia entre el articulado de una y otra norma, y entender la motivación del cambio, resulta útil recurrir a la fundamentación de la ley modificatoria N° 12.312. En ella se sostiene que el primer párrafo del Artículo 2 de la Ley 11.700 “da a entender un carácter contingente al ejercicio del derecho a voto ya que al referirse a la confección del Registro Especial de Electores establece que este se integrará con los extranjeros residentes en cada municipio *que soliciten expresamente su inscripción* ante la oficina del Registro Provincial de las Personas de su domicilio.”

En párrafos subsiguientes, la fundamentación en análisis remarca que en el artículo 3 de la Ley 11.700 se habla de la inscripción en el Registro Especial en la fecha que indique la Junta Electoral, “*instituyendo la inscripción como un paso más que debe dar el extranjero residente que está en condiciones de asumir su derecho ciudadano*”.

En esa lógica, la fundamentación continúa argumentando que “*este mecanismo extra, junto con la distracción de recursos de su presupuesto, impone a los extranjeros residentes en la Provincia un trámite que probablemente resulte engorroso y demore más de un día. Este trámite no animará la inscripción masiva y por lo tanto frustrará el objetivo de la ley y el espíritu de la Constitución Provincial como es el de otorgar el carácter de ciudadano elector a estos bonaerenses nacidos en el extranjero*”.

A mayor abundamiento, la legislación también es fundamentada en circunstancias de orden práctico, al sostener:

“Consideramos oportuno aclarar que para confeccionar el Registro Especial de Electores no es necesario efectuar este trámite de solicitar la inscripción personal, ya que el Registro Provincial de las Personas cuenta toda con la información necesaria para realizarlo con los datos de los extranjeros residentes que poseen su respectivo Documento Nacional de Identidad. Con la modificación propuesta el Registro Provincial de las Personas confeccionará y publicará las listas provisorias de los extranjeros residentes por distritos municipales, oportunidad a partir de la cual la Junta Electoral podrá dar un plazo determinado para que se efectúen los reclamos a que haya lugar y posteriormente aprobar el Registro definitivo”.

Finalmente, la fundamentación de la Ley 12.312 expresa: *“De esta manera se garantizará el pleno ejercicio de los derechos políticos de este sector de bonaerenses nacidos en el extranjero, como reconocimiento a su contribución de trabajo y esfuerzo al engrandecimiento de la Provincia de Buenos Aires”.*

De conformidad con lo arriba desarrollado, a partir de la Ley 12.312 los Artículos 2 y 3 de la Ley 11.700 quedaron redactados de la siguiente forma:

“Artículo 2.- ... La Junta Electoral confeccionará un registro especial de electores, que se integrará con los extranjeros residentes en cada municipio que cumplan con los requisitos allí dispuestos y acrediten fehacientemente su identidad exclusivamente mediante Documento Nacional de Identidad o el documento nacional que haga sus veces. Dicha inscripción revestirá el carácter de definitiva y será válida para todos los actos electorales futuros”.

“Artículo 3.- El Registro Provincial de las Personas confeccionará y publicará listas provisorias de los extranjeros residentes por distritos municipales, que reúnan los requisitos para ser electores de acuerdo a la Constitución y a lo normado en el Art. 1º de la presente. Durante el lapso que la Junta Electoral determine se podrá reclamar por escrito ante la Autoridad del Registro Provincial de las Personas de su domicilio, de las omisiones, inscripciones indebidas o datos erróneos que se adviertan en las listas provisorias”.

El 12 de diciembre de 2009 se sanciona la Ley N° 14.086 que establece la obligatoriedad de voto para los extranjeros, y prevé que el incumplimiento del deber de votar tendrá la misma sanción para nacionales y extranjeros. Así instituye:

“Artículo 1.- Son electores todos los ciudadanos empadronados en la Provincia y los extranjeros que se encuentren inscriptos en el registro establecido por la Ley N° 11.700, modificada por Ley N° 12.312 a cuyo efecto, en ambos casos, se utilizará el padrón general actualizado con los ciudadanos inscriptos hasta cuarenta y cinco (45) días antes de la elección. La emisión del sufragio será *obligatoria*, a cuyo fin serán de aplicación las penalidades establecidas en la Ley Electoral N° 5.109.”

Dificultades lógicas y prácticas derivadas de las normas existentes

La inscripción automática en el padrón para los extranjeros a partir de la obtención del Documento Nacional de Identidad implica algunos problemas.

1) En primer lugar, al eliminarse el trámite de inscripción por parte del extranjero, queda indefinido el organismo encargado de constatar su cumplimiento de los requisitos exigidos por la Constitución y recogidos en la Ley 11.700 para consagrarlo elector: edad, dos años de residencia inmediata en el municipio, pago de impuestos y capacidad para leer y escribir en castellano.

Téngase presente que, conforme el Decreto 1972/96 reglamentario de la Ley 11.700, el extranjero debía realizar el pedido de inscripción ante el Registro Provincial de las Personas, oportunidad en la que acreditaba el pago de impuestos y -aunque no estaba expresamente contemplado- también el resto de requisitos.

2) En segundo lugar, no se propone un mecanismo claro y coordinado para que el Registro Nacional de las Personas, órgano emisor del DNI, brinde información al Registro Provincial de las Personas, que debe confeccionar y actualizar las listas con que la Junta Electoral elaborará el padrón. Aquella bien intencionada fundamentación de la Ley 12.312, que afirmaba que el Registro Provincial de las Personas podía obtener toda la información necesaria del Registro Nacional en la medida en que este último, al otorgar el DNI, contaba con dichos datos, parece no haber tenido presente que para obtener el DNI el extranjero no precisaba acreditar dos años de residencia en el municipio, el pago de impuestos, ni saber leer y escribir en castellano.

3) Otro tema es la ausencia de precisiones acerca del procedimiento a seguir con los extranjeros que se habían inscripto de manera voluntaria antes del sistema de empadronamiento automático. Si bien sería lógico que su pase al nuevo padrón fuera automático, en la práctica se ha constatado que ello depende de los recursos informáticos disponibles y de la buena voluntad del personal municipal de que se trate.

4) Una lectura coordinada y lógica de la normativa permite deducir también la habilitación para votar a los residentes permanentes así como a los temporarios. Ambos reciben su correspondiente DNI cuando obtienen su categoría migratoria, y las normas que rigen el voto extranjero en la Provincia de Buenos Aires no establecen diferencias entre ellos. De hecho, se ha corroborado que el padrón de extranjeros incluye tanto residentes permanentes como temporarios. Esta circunstancia requiere un cuidadoso “peinado” del padrón para quitar a quienes se les venza la residencia temporaria, y para evitar duplicidades si el residente temporario pasa a ser permanente.

Párrafo aparte merece la distribución de las mesas donde votan los extranjeros. No funcionan en el mismo lugar físico que las de los nacionales y habitualmente son dispuestas en colegios alejados y de difícil acceso. La existencia de un padrón especial para extranjeros y la utilización de boletas diferentes -por no estar habilitados para votar a nivel nacional- no deberían ser óbice para disponer mesas para extranjeros en las mismas instituciones donde sufragan los nacionales.

Otro tema que atenta contra la participación de los extranjeros en los procesos electorarios es la enorme falta de información sobre el tema de la que adolecen. Ha podido constatarse que una gran cantidad de personas que han obtenido su DNI en los últimos años desconocen su derecho/obligación de voto.

Las falencias señaladas han llevado a desinteligencias y opiniones encontradas entre los organismos responsables de los procedimientos, cuyo personal suele verse desbordado ante cada proceso electorario y termina recurriendo, en el mejor de los casos, a su leal saber y entender para solucionar los problemas que se presentan.

Lo arriba dicho atenta contra el objetivo declarado en la Ley 12.312 de impulsar el voto de los “bonaerenses nacidos en el extranjero” y colocarlos en pie de igualdad con los bonaerenses nativos.

Conclusión

La normativa hoy vigente en la Provincia de Buenos Aires sobre el derecho a voto de los extranjeros responde a una impecable lógica de inclusión propia de la profundización de los procesos democráticos. En tal sentido, puede considerarse superadora de la existente en las restantes provincias. Sin perjuicio de ello, adolece de serios inconvenientes en su aplicación.

En ese marco, se requiere el dictado de una norma reglamentaria que, dando un enfoque integral al tema con una óptica práctica y realista, identifique órganos responsables y fije procedimientos para posibilitar a los extranjeros el acceso efectivo al derecho a voto que les fuera reconocido por la Constitución Provincial y las leyes dictadas en consecuencia.

Sobre el tema, resulta gráfico el cuento “Ante la ley” de Franz Kafka. Tras afirmar que “ante la ley hay un guardián”, el autor relata la historia de un humilde campesino que se presenta ante ese guardián y solicita que le permita entrar en la Ley, recibiendo como respuesta: “por ahora no puedo dejarlo entrar”. Entonces, el campesino pregunta si más tarde podrá hacerlo, ante lo que el centinela responde: “tal vez, pero no por ahora”. El campesino espera durante años frente a esa puerta vigilada. Ya a punto de morir, golpea nuevamente y le dice al guardián: “yo no he podido entrar y nadie más se ha presentado para ingresar por esta puerta”. El guardián contesta: “esta puerta era solo para usted”; acto seguido, procede a cerrarla.

En esta parábola, el campesino representa al ser humano vulnerable, la puerta a la ley que oportunamente reconoció al vulnerable un determinado derecho, y el guardián a funcionarios y tortuosos procedimientos que impiden el ejercicio de esos derechos.

El mensaje que se pretende transmitir es que, para que el ser humano pueda gozar de sus derechos no basta con que sean reconocidos por las leyes, sino que es necesario generar las condiciones para que los “guardianes” modifiquen su actitud y abran las puertas a los vulnerables. Generar esas condiciones está dentro de las obligaciones que les corresponden a los Estados.

Anexo

Campaña “Promoción del voto de extranjeros en la Provincia de Buenos Aires”

En el marco del proceso electoral del año 2015, PROMIRA realizó tareas de concientización y de difusión sobre el derecho al voto de los extranjeros residentes en Argentina. Dicha campaña fue realizada entre la segunda quincena de julio de 2015 y el 20 de octubre del mismo año.

Como tarea inicial se estudiaron las legislaciones electorales vigentes en las diferentes provincias de la República Argentina. Ese estudio permitió constatar que en casi todas ellas el empadronamiento de los extranjeros depende de un acto expreso y voluntario. La

única excepción es la Provincia de Buenos Aires, donde la legislación vigente prevé el empadronamiento automático cuando el extranjero recibe su DNI, lo cual lo obliga a participar en los procesos electorarios provinciales.

Se constató también que el padrón de extranjeros de la Provincia de Buenos Aires ascendía a casi 570.000 inscriptos, mientras que en las restantes provincias el número de empadronados no supera los 20.000.

La abismal diferencia numérica a favor de la Provincia de Buenos Aires y lo avanzado de los mecanismos previstos en su legislación hizo que el foco de la campaña de PROMIRA se centrara en ese distrito.

Acciones de la campaña de difusión “Promoción del voto de extranjeros en la Provincia de Buenos Aires”

a) Envío de aproximadamente 45.000 cartas personalizadas con folletería informativa a toda la provincia:

Esta tarea se desarrolló para informar sobre el derecho/obligación de voto de los extranjeros tanto para las elecciones primarias, abiertas, obligatorias y simultáneas (PASO) desarrolladas el 9 de agosto, como para las elecciones generales del 25 de octubre.

Para las elecciones PASO se enviaron un total de 7.957 cartas informativas a empadronados, mientras que para las elecciones generales se remitieron 36.490 misivas, dando una totalidad de 44.447 cartas.

Esta acción contó con diversas etapas:

- La Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires brindó información respecto de la cantidad de votantes extranjeros habilitados para emitir el voto por distrito y en total en la provincia, como también los padrones electorales de extranjeros por distritos, en los cuales figuraban el apellido y nombre, documento nacional de identidad (DNI), dirección y lugar de votación de cada empadronado.
- Paralelamente, PROMIRA identificó las zonas con más votantes extranjeros empadronados, y diseñó la folletería informativa.

- Con la información analizada y el material informativo elaborado, se inició la tarea de la confección y distribución de cartas.

Es dable señalar que era materialmente imposible llegar a los casi 570.000 empadronados. En función de ello se trabajó en un esquema de muestreo especulando que quien recibiera la carta comentaría la información con sus vecinos.

El día de las PASO llovió torrencialmente, lo cual influyó negativamente en el porcentaje de extranjeros que se presentaron a votar.

- Una vez realizadas las PASO se rediseñó la folletería para incluir un párrafo relacionado con la *obligación* de presentarse en las elecciones generales, a pesar de no haber emitido el voto en las elecciones PASO.

Modelo de volante utilizado durante la campaña informativa.

EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES LOS EXTRANJEROS VOTAN. EL DERECHO A VOTO FORTALECE LA INCLUSION DE LOS MIGRANTES.

¿CUÁNDO? 9 DE AGOSTO Y 25 DE OCTUBRE.
SI NO PUDISTE IR A VOTAR EL 9 DE AGOSTO, SEGUÍS TENIENDO EL DERECHO Y LA OBLIGACIÓN DE HACERLO EL 25 DE OCTUBRE

¿CUÁLES SON LOS REQUISITOS? TENER D.N.I., SER MAYOR DE 18 AÑOS, VIVIR EN LA PROV. DE BUENOS AIRES Y FIGURAR EN EL PADRÓN ELECTORAL DE EXTRANJEROS


¿QUÉ PODÉS ELEGIR? GOBERNADOR Y VICE, LEGISLADORES PROVINCIALES, INTENDENTES, CONCEJALES Y CONSEJEROS ELECTORALES.

VOTAR ES TU DERECHO Y TU OBLIGACIÓN
INFORMATE, PARTICIPÁ Y VOTÁ. DEFENDÉ TUS DERECHOS

Consultá el **PADRÓN ELECTORAL DE EXTRANJEROS** en www.juntaelectoral.gba.gov.ar o llama a la **DIRECCIÓN GENERAL ELECTORAL DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES** -(0221) 427.7085- o al **PROGRAMA PARA LA PROMOCIÓN Y EL FORTALECIMIENTO DE LOS DERECHOS DE LOS MIGRANTES, REFUGIADOS Y APÁTRIDAS** (PROMIRA) del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación-(011) 5300.4013-.

Se impondrá multa de pesos cincuenta (\$50) a pesos quinientos (\$500) a los mayores de 18 años y menores de 70 que injustificadamente no voten (art.137 ley 5.109 Ley Electoral Prov. de Bs. As.)

SU VOTO ES UNA HERRAMIENTA PARA DEFENDER LAS CONQUISTAS ALCANZADAS EN MATERIA DE POLITICA MIGRATORIA.

 **Ministerio de Justicia y Derechos Humanos**
Presidencia de la Nación

PROMIRA
Programa para la Promoción y el Fortalecimiento de los Derechos de los Migrantes, Refugiados y Apátridas

- La participación de los votantes extranjeros en las PASO fue de un 17.20%, mientras que en las elecciones generales aumentó a un 27.18%.

b) Atención telefónica de consultas sobre empadronamiento y lugar de voto por agentes del PROMIRA. (Alrededor de 500 consultas semanales).

Las consultas más habituales fueron generadas por el desconocimiento del derecho/obligación de voto entre personas que tenían DNI. Asimismo, en algunas zonas vulnerables de diferentes distritos los extranjeros empadronados no contaban con acceso a Internet y consultaban la mesa en la que debían sufragar.

c) Reuniones con instituciones de la sociedad civil y comunidades de migrantes en las que se repartió material informativo.

Se mantuvieron diversas reuniones con distintos representantes de comunidades que requerían asesoramiento, a través de folletería, atención de consultas y, en particular, asesoramiento técnico. Entre ellas cabe destacar Fundación Ciudadanos del Mundo, Mujeres Unidas Migrantes y Refugiadas (AMUMRA), y radios de distintas comunidades de extranjeros.

d) Charlas informativas y de difusión en diferentes puntos de capital (encuentro de migrantes) y conurbano (Villa Luzuriaga, Florencia Varela, Campana, entre otros) con los mismos fines.

e) Reparto de folletería -vía encomienda y personalizada- a municipios y agrupaciones de migrantes.

La campaña fue dirigida a los extranjeros empadronados, y a intendentes, municipalidades y representantes de comunidades en los diferentes distritos. Así ocurrió en distritos como Tres de Febrero, Moreno, Merlo, General San Martín, Ituzaingó, Vicente López, Pilar, Avellaneda, Lanús, Lomas de Zamora, Quilmes, Berazategui, Florencia Varela, Ezeiza, Esteban Echeverría, Bahía Blanca, Villarino, Presidente Perón, entre otros. También se envió información vía encomienda a la municipalidad, y en algunos casos personal del Programa realizó repartos a fin de brindar asesoramiento individualizado según las necesidades de los distritos.

También se giraron notas personalizadas a funcionarios de intendencias de ochenta y ocho distritos, para informar la cantidad de empadronados extranjeros con que contaban.

f) Diseño de blog subido a la web del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. Difusión radial y diseño de spot televisivo.

A fin de llegar a más familias, el área de Prensa del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación diseñó una campaña de difusión radial y televisiva con la información brindada desde el PROMIRA.

g) *Firma de un “Convenio Interinstitucional de Cooperación con la Dirección Nacional de Migraciones” para diseñar e implementar una estrategia de difusión personalizada que permitiera informar y concientizar acerca de los derechos y obligaciones que tienen los extranjeros que obtienen la residencia en nuestro país.*

A partir de la firma de este Convenio se mantuvieron reuniones con la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) a fin de brindar información sobre el derecho/obligación de voto desde ese organismo, en particular, al momento de la entrega del primer ejemplar del DNI a aquellos extranjeros domiciliados en la Provincia de Buenos Aires.

Otra acción que posibilitó la firma del Convenio fue la remisión de un nota dirigida al Presidente de la Junta Electoral de la Provincia solicitando dictar una resolución (en el marco de las facultades otorgadas por el artículo 63 de la Constitución Provincial, el Artículo 4 de la Ley Electoral de la provincia, el antecedente del Artículo 2 del Decreto Provincial N° 332/11 y otras disposiciones administrativo-reglamentarias concordantes) que contemplase eximir de la obligación de votar del artículo 12 inciso C de la Ley Electoral Nacional – “imposibilitados por fuerza mayor” –, y la no aplicación de la sanción del Artículo 137 de la Ley Electoral de la Provincia de Buenos Aires N° 5109.

h) *Acercamiento con la UOCRA para la promoción del voto extranjero en la Provincia de Buenos Aires.*

i) *Trabajo interinstitucional para la promoción de voto extranjero realizado conjuntamente con el INADI y la Secretaría de Derechos Humanos.*

Análisis de resultados

Elecciones PASO y Generales

En el caso de las elecciones PASO del 9 de agosto, el porcentaje de asistencia fue del 17.20%, aproximándose a la cantidad de votantes de las elecciones legislativas de 2011 y de 2013 desarrolladas en la Provincia de Buenos Aires. Se resalta que la jornada electiva no pudo desarrollarse con normalidad a causa de factores climáticos. Por la gravedad de las lluvias caídas en más de cuarenta partidos de la provincia, el entonces Gobernador de la Provincia de Buenos Aires dictó la correspondiente “emergencia hídrica”.

En función de ello, PROMIRA y la Dirección Nacional de Migraciones enviaron una nota conjunta al Presidente de la Junta Electoral de la provincia solicitando el dictado de una

resolución que contemplase la emergencia hídrica como impedimento del ejercicio del voto, y la exención de votar por fuerza mayor.

En el caso de las elecciones generales realizadas el 25 de octubre, el porcentaje de asistencia fue del 27.18%, comprobándose un incremento notable en la cantidad de electores extranjeros. Ello se evidenció en el 97% de los distritos de la Provincia de Buenos Aires, a excepción de cuatro: Alberti, General Lavalle, Pellegrini y San Cayetano:

| DISTRITO | CANT. EMPADRONADOS | VOTANTES 8/9 | VOTANTES 25/10 |
|-----------------|--------------------|--------------|----------------|
| Alberti | 62 | 26 | 24 |
| General Lavalle | 111 | 59 | 58 |
| Pellegrini | 22 | 13 | 10 |
| San Cayetano | 40 | 18 | 17 |

A título de ejemplo de la suba registrada entre las PASO y las elecciones generales, el siguiente cuadro brinda información de algunos distritos respecto de la cantidad de empadronados y de mesas, el número de votantes en las PASO y en las elecciones generales, y la cantidad de cartas giradas desde el PROMIRA:

| DISTRITO | CANTIDAD | | VOTANTES AGOSTO | VOTANTES OCTUBRE | CANTIDAD DE CARTAS ENVIADAS |
|--------------------|------------------------|-------|-----------------|------------------|-----------------------------|
| | EMPADRONADOS* al 25/10 | MESAS | | | |
| La Matanza | 86169 | 196 | 13281 | 18026 | 1050 |
| Esteban Echeverría | 17149 | 40 | 2210 | 4640 | 1250 |
| La Plata | 34800 | 81 | 12450 | 16083 | 3640 |
| Berazategui | 11567 | 28 | 1926 | 2882 | 1140 |
| Alte. Brown | 18923 | 46 | 1589 | 2700 | 1150 |
| Fcio. Varela | 15384 | 36 | 2094 | 3402 | 1400 |
| Quilmes | 28192 | 65 | 2298 | 4812 | 1640 |
| Gral. Pueyrredón | 15867 | 37 | 1696 | 3240 | 2600 |

Cabe señalar que el trabajo de difusión también se hizo en distritos que contaban con poca cantidad de empadronados extranjeros, y en ellos también se registró una suba de votantes entre las PASO y las elecciones generales:

| DISTRITO | CANTIDAD | | VOTANTES AGOSTO | VOTANTES OCTUBRE | CANTIDAD DE CARTAS ENVIADAS |
|-----------------|------------------------|-------|-----------------|------------------|-----------------------------|
| | EMPADRONADOS* al 25/10 | MESAS | | | |
| Las Flores | 112 | 1 | 27 | 50 | 112 |
| Pinamar | 2908 | 8 | 1162 | 1613 | 2430 |
| Gral. Madariaga | 200 | 2 | 63 | 111 | 150 |
| General Paz | 115 | 1 | 46 | 72 | 115 |
| Monte | 419 | 1 | 71 | 154 | 100 |
| Cnel. Suarez | 156 | 1 | 36 | 61 | 50 |
| Villarino | 2443 | 7 | 980 | 1277 | 1800 |

Bibliografía

- BIDART CAMPOS, G. (1987) *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino*. Buenos Aires: Ediar.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). (2008). *Sentencia del Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos*. Sentencia del 6 de agosto, Serie C, N° 184.
- GONZÁLEZ, J. V. (1897) *Manual de la Constitución Argentina*. Buenos Aires: Estrada.
- PERÍCOLA, M. A. (2015) "El Derecho de Sufragio de los Extranjeros". En: *Pensar en Derecho* N° 7, Año 4. 167-197.

Normativa consultada:

- Asamblea General de las Naciones Unidas (1948) *Declaración Universal de los Derechos Humanos*.
- (1965) *Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial*.
- (1966) *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*.
- Conferencia Especializada Interamericana de Derechos Humanos, Organización de los Estados Americanos
- (1969) *Convención Americana sobre Derechos Humanos*. San José, Costa Rica.
- Congreso Constituyente de la Nación Argentina.
- (1994) *Constitución de la Nación Argentina*. Santa Fe, Argentina.
- Congreso de la Provincia de Buenos Aires (1946) *Ley Electoral de la Provincia de Buenos Aires N° 5109*. La Plata, Argentina
- (1995) *Ley del Regimen Electoral para Extranjeros N° 11700*. La Plata, Argentina.
- (1985). *Ley N° 12312- Registro Especial de Electores*, La Plata, Argentina.
- (2009) *Ley de Régimen de elecciones primarias, abiertas, obligatorias y simultáneas N° 14086*. La Plata, Argentina.
- Congreso de la Nación Argentina (1869) *Ley de Ciudadanía N° 346*. Buenos Aires, Argentina.
- Convención Constituyente de la Provincia de Buenos Aires. (1994). *Constitución de la Provincia De Buenos Aires*. La Plata, Argentina.

Organización de los Estados Americanos (2003) *Carta Democrática Interamericana. Documentos e interpretaciones*. Washington, Estados Unidos.

Poder Ejecutivo Nacional (2017). *Decreto 70/2017. Modificación de la Ley Nacional de Migraciones 25.871*. Buenos Aires, Argentina.

Adriana Alfonso es abogada graduada en la Universidad de Buenos Aires, donde cursó la Maestría en Políticas Migratorias Internacionales. Fue Coordinadora del Programa para la Promoción y el Fortalecimiento de los Derechos de los Migrantes Refugiados y Apátridas (PROMIRA) del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación hasta su cancelación a principios de 2017, y es Comisionada representante del mismo Ministerio ante la Comisión Nacional de Refugiados (CONARE). Como funcionaria de gobierno ha participado activamente en la formulación de políticas y programas migratorios, y ha sido convocada como experta en temáticas migratorias y de refugio por Naciones Unidas (UN), Organización Estados Americanos (OEA), MERCOSUR, UNASUR y por la Conferencia Sudamericana para las Migraciones (CSM).

Derechos políticos de las personas migrantes y políticas públicas.

La implementación de la Ley 334 en la Ciudad de Buenos Aires ¹

Ezequiel Fernández Bravo

Resumen

Este artículo indaga en las construcciones de políticas públicas relativas al acceso a los derechos políticos de las personas migrantes en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, así como las formas en que los propios migrantes interactúan y disputan esas construcciones. Para ello, realizaré una sucinta descripción del surgimiento y los alcances de la Ley 334/00, y posteriormente observaré desde distintos niveles del Estado cuáles son las formas en que se traduce en la práctica el derecho a voto. Trabajaré con tres instancias a nivel local que se vinculan con la implementación de las disposiciones de la mencionada Ley: la Dirección General Electoral de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), la Secretaría de Asuntos Originarios del Tribunal Superior de Justicia, y la Defensoría del Pueblo de la CABA. Para ello, distinguiré sus acciones en tres momentos: acceso a la información, empadronamiento y sufragio efectivo. Posteriormente, articularé dichas iniciativas con las experiencias de veinte personas migrantes que se empadronaron y han votado al menos una vez en la Ciudad de Buenos Aires, de modo tal de vincular esas prácticas y representaciones concernientes al ejercicio de derechos políticos con las formas en que las distintas agencias estatales habilitan o restringen este derecho. Con tal descripción analizaré el modo en que operan las imbricaciones entre nacionalidad, ciudadanía y residencia a la hora de pensar el acceso a derechos políticos en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Palabras clave: Políticas públicas, Derechos políticos, Migrantes, Ejercicio del voto, Ciudad de Buenos Aires.

Abstract

This article explores the public policy constructions concerned to the migrant's political rights in Buenos Aires, as well as the forms that migrants interact and dispute those constructions. For that purpose, I will describe the emergence and scope of the Law 334/00, and then I will observe from different State levels how the right to vote is exercised. In particular, the focus will be on three agencies: the General Directorate of Elections of Buenos Aires, the High Court of Justice of Buenos Aires and the Ombudsman Office of Buenos Aires. To this

¹ Una versión más breve 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.

effect, I will distinguish three instances: access to information, the voter registration process and the effective suffrage. Afterwards, those initiatives will be articulated with twenty migrants's experiences, who have participated in at least one voting process. In this analysis I will connect practices and representations concerned to migrant's political rights with the ways that State agencies enable or constrain this right. As of this description I will analyze how nationality, citizenship and residence operate in the political right access in Buenos Aires

Keywords: Public policies, Political rights, Migrations, Voting exercise, City of Buenos Aires.

Introducción

En este artículo describo las principales políticas públicas concernientes al acceso a derechos políticos de *residentes extranjeros* desde la creación de la Ley 334/00 en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Para ello, observo desde distintos niveles del Estado cuáles son las formas en que se traduce en la práctica el derecho a voto en el distrito. A su vez, indago en las formas de percepción y clasificación de las distintas agencias estatales sobre las personas migrantes y cómo inciden habilitando o restringiendo este derecho. En contraparte, analizo en qué formas ocurren las interacciones entre estas poblaciones y las distintas agencias del Estado, a fin de explorar los significados que el acceso al voto cobra para los actores, así como las estrategias desplegadas para reclamarlo.

Entiendo que el acceso a los derechos políticos por parte de las personas migrantes puede pensarse como una arena de disputa en la que es posible observar y describir espacios sociales donde distintos actores interactúan y despliegan su capacidad de agencia. Por ello, para analizar aspectos centrales de derechos humanos de los migrantes que habitan la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, resulta útil hacer referencia al concepto de interfaz propuesto por Hevia de la Jara (2009). Para el autor, esta noción posibilita pensar los espacios sociales como espacios en conflicto, en los que se dan relaciones asimétricas entre sujetos sociales y sujetos estatales, que pueden ser individuales o colectivos, con sus respectivos proyectos sociopolíticos de acuerdo al espacio social que ocupan, a sus múltiples pertenencias y condicionamientos, a su historicidad.

Para realizar la descripción de las políticas públicas analizo, a través de entrevistas en profundidad a agentes estatales, las agencias que intervienen en la implementación de la ley, así como sus principales funciones y los organismos de las que dependen. A su vez, describo a partir de entrevistas en profundidad la experiencia de veinte personas migrantes que se empadronaron y han votado al menos una vez en la Ciudad de Buenos Aires. En dichas entrevistas indago en sus interacciones con esas construcciones de políticas, teniendo en cuenta que "los derechos que las personas ejercen en la práctica y la forma como los

ejercen definen dimensiones igualmente importantes de las relaciones entre el Estado y la sociedad, y por lo tanto, de las realidades de la ciudadanía” (Wanderley, 2009: 68). Por último, expongo los presupuestos que subyacen en los funcionarios a la hora de interpelar a la población migrante en torno a sus derechos, y los contraste con las concepciones de los propios actores, cuáles son sus motivaciones a la hora de ejercer el derecho al voto y cómo ligan su ejercicio electoral con sus prácticas políticas en torno a otros tipos de derechos como los económicos, sociales y culturales.

Una aproximación a la Ley 334

La Ley 334/00, que creó un Registro de Electoras y Electores Extranjeras y Extranjeros con padrón voluntario, fue sancionada en febrero del año 2000 tras retomar varios proyectos sobre la Ley Electoral de la Ciudad de Buenos Aires presentados entre 1998 y 1999. Dicha normativa sustituyó a su antecedente de 1987, la Ley 23.510/87. Según lo que estipula el artículo 11 de la Ley Nacional de Migraciones 25.871/04, los electores extranjeros habilitados y registrados únicamente pueden ejercer su derecho en el plano local, eligiendo autoridades como Jefe y Vicejefe de Gobierno o diputados a la Legislatura de la Ciudad.¹ Si bien no hay constancia del tratamiento de la Ley 334/00 en la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, sí existe una versión tipográfica del día de la votación, y los considerandos de su sanción. La ley tuvo dos reformas: una en 2001, que reglamenta una disposición sobre los lugares de votación para electores extranjeros (Ley N° 570) y otra en 2011 (Ley N° 4.515) que reforma su segundo artículo, señalando que los extranjeros están habilitados para votar a partir de los dieciséis años, previa inscripción voluntaria en el Registro de Electoras/es Extranjeras/os.

La Ley 334/00 señala en sus considerandos que tiene por objeto “regular el sufragio de los extranjeros residentes en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, quienes conforme al artículo 62 de la Constitución de la Ciudad gozan de este derecho, con las obligaciones correlativas, en igualdad de condiciones que los ciudadanos argentinos empadronados en este distrito, en los términos que establece la ley”. Para ello, dispone la potestad del registro electoral al Poder Judicial. Entre los requisitos de la inscripción para los extranjeros de ambos sexos mayores a 16 años se establece: a) tener la calidad de “residente permanente” en el país en los términos de la legislación de migraciones, b) poseer Documento Nacional de Identidad de Extranjero, c) acreditar tres (3) años de residencia en la Ciudad de Buenos

¹ Para la versión final de la Ley 334 se retomaron las iniciativas de los entonces diputados Arguello, Elías y Melano (Expediente Nro 1670-D-99) y del Jefe de Gobierno (2054-J-99), además de agregados que se enmarcan en el tratamiento de los expedientes 043-D-97 (Fleitas Ortiz de Rozas, Béliz), 657-D-98 (Clienti), 5497-D-98 (Casabe, Diez, Gabriele), 649-D-99 (Bellomo), 1231-D-99 (Caram), 1234-D-99 (Puy, Finvarb, Arellano), 1670-D-99 (Argüello, Elías, Marino), 1754-D-99 (Kisner, Cortez), 1871-D-99 (Oliveri), 2906-D-99 (Torres) de Ley Electoral.

Aires y tener registrado en el Documento Nacional de Identidad de extranjero su último domicilio real en la ciudad y d) no estar incurso en las inhabilidades que establece el Código Electoral Nacional. Es interesante destacar que el cumplimiento de ciertos requisitos que aquí se explicitan no es exigido para las personas nacidas en Argentina. Por ejemplo, la norma requiere a los extranjeros la acreditación de 3 años de residencia en la ciudad. Sin embargo, esto no rige para las personas que nacieron en un lugar del país distinto a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y que están radicadas ahí: con sólo realizar el cambio de domicilio los nacionales se encuentran en condiciones de votar en las elecciones locales.

A su vez, al habilitar únicamente a los “residentes permanentes”, el corpus normativo naturaliza una visión de las divisiones dadas históricamente. En otras palabras, al excluir a las categorías de *residentes temporarios* y *transitorios*, señaladas en la Ley de Migraciones, se termina por restringir la participación política de aquellos migrantes, en su mayoría limítrofes, que se desplazan principalmente por motivos laborales, a quienes solo los “legitima” su lugar en el mercado de trabajo. Así, su cosificación les implica la imposibilidad de salir de un lugar social atado meramente a lo laboral y transitorio; en definitiva, de carecer de la legitimidad del “ciudadano”. La justificación de esa desigualdad, entiendo, partiría del congelamiento de ser un *no nacional*, de su diferencia, de su heterogeneidad social, cultural y nacional. Entonces, se puede pensar que detrás del criterio de residencia que primaría en las elecciones locales, sigue subyaciendo el ser *nacional* como rector de los principios de división entre ciudadanos y no ciudadanos.

En lo que respecta a las políticas realizadas a partir de la Ley 334, vale destacar que existen complejidades a la hora de llevar a la práctica alguna de esas disposiciones, lo que obstaculiza el acceso al derecho de votar en las elecciones locales en CABA. En particular, me referiré a los artículos 5 y 11 que son, correspondientemente, los que hacen referencia a los lugares en donde se puede realizar el empadronamiento y los que explicitan cómo y a través de qué canales se realizará la difusión de la normativa. Ahora bien, a la hora de pensar en el foco de análisis de esa política pública conviene preguntarse: ¿será necesario puntualizar en su formulación, en sus instituciones, en los agentes que llevan a cabo las políticas en esas instituciones? ¿O en todo ese conjunto? Para ver esas complejidades, pondero un abordaje multifocalizado que abarque la constelación de actores, instituciones actividades e influencias en el espacio y el tiempo, que inciden en la promulgación, implementación y efectos de esta política (Wedel y Shore, 2005).

El artículo 11 de la Ley 334/00 reglamenta lo respectivo a la difusión de la posibilidad del voto entre extranjeros. En él se estipula que:

“El Poder Ejecutivo de la Ciudad instrumentará las medidas generales de publicidad, con particular referencia a las entidades representativas que agrupen a inmigrantes y colectividades, que sean explicativas del derecho de los/las extranjeros/as residentes en la ciudad de Buenos Aires a votar en las elecciones locales, incluyendo los requisitos y el procedimiento para su inscripción” (Ley 334/00, Art. 11)

Según la Ley 334, para garantizar que los extranjeros residentes en la Ciudad de Buenos Aires se encuentren en condiciones de expresar su voluntad, el Gobierno debería instrumentar los mecanismos tendientes a que posean la información necesaria para decidir. Como analizo posteriormente, la desinformación es parte de los factores que limitan este derecho. Por un lado, existe una omisión en cómo se implementará ese artículo y, al no regularse la norma, no se han realizado políticas trascendentes en torno a su difusión. Por otro, como desarrollaré, a nivel burocrático los funcionarios hacen distinciones que, si bien no son legales ni están escritas, terminan por vulnerar el derecho.

Con respecto al artículo 5, que estipula cómo se realizará el empadronamiento, la Ley señala que:

“La inscripción será solicitada personalmente por el/la interesado/a ante el Tribunal Electoral de la Ciudad, o en los lugares que determine la reglamentación de esta ley. La solicitud se presentará en los formularios previstos al efecto. En la solicitud que tendrá carácter de declaración jurada, el/la extranjero/a manifestará que no está comprendido/a en las inhabilidades contempladas en las leyes electorales. La falsedad de la declaración hará caducar la inscripción de pleno derecho. La residencia inmediata de tres años en la Ciudad podrá ser acreditada por cualquier medio de prueba, excepto la testimonial.” (Ley 334/00, Art. 5)

Como señalaré posteriormente, tanto la falta de disponibilidad de instituciones para el empadronamiento, como las propias prácticas del Tribunal Electoral de la Ciudad actúan como obstáculo y terminan por restringir, de manera explícita o implícita, la posibilidad de empadronarse.

Algunas precisiones sobre la evolución del Registro de Electoras y Electores Extranjeros y Extranjeras

En el último censo de la Ciudad de Buenos Aires (2010) se contabilizaron 381.778 personas que nacieron en el extranjero. Sobre un total de 2.890.151 personas residentes en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, las personas migrantes representan el 13,21%. Según los datos

del Tribunal Superior de Justicia, al año 2013 solo el 3,87% del total de las personas extranjeras estaban empadronadas. Cabe aclarar que, como mencioné, no todos los extranjeros están en condiciones de empadronarse por no cumplir con los requisitos de la Ley 334/00. A continuación, la Tabla 1 presenta la evolución de dicho registro desde las primeras elecciones posteriores a su creación.

Cuadro 1. Evolución de electores extranjeros y participación en comicios, 2003-2015.

| Año | Electores | Crecimiento | Votantes efectivos | % de participación |
|------|-----------|-------------|--------------------|--------------------|
| 2003 | 9.258 | - | 3.033 | 33 % |
| 2005 | 10.312 | 11,38% | 2.747 | 27 % |
| 2007 | 10.275 | -0,36% | 3921 | 38 % |
| 2009 | 10.624 | 3,4% | 361.1 | 34 % |
| 2011 | 11.781 | 10,9% | 5.032 | 43 % |
| 2013 | 13.189 | 11,85% | 2.801 | 21 % |
| 2015 | 14.211 | 7,75% | 5.257 | 37 % |

Fuente: Elaboración propia a partir de datos suministrados por el Tribunal Superior de Justicia

Del cuadro se desprende que el crecimiento de empadronados extranjeros entre los años 2003 y 2015 en la CABA es muy poco significativo, tanto en términos relativos como absolutos. En doce años, el número de empadronados se incrementó en apenas cinco mil personas, mientras que en términos relativos fue de un 53,5%. En términos de participación, tiende a ser mayor cuando se realizan comicios para elegir autoridades del Poder Ejecutivo (Jefe de Gobierno), que cuando solo son para legisladores.

Al analizar los datos del censo del año 2010, se observa que 268.367 (70,3%) personas nacieron en países limítrofes y Perú, mientras que para el resto de América y otros países del mundo el total fue de 113.411 (29,7%). La cantidad total de hombres fue de 168.914 (44,24%), mientras que la de mujeres, de 212.864 (55,76%).

Cuadro 2. Población extranjera en CABA, 2010.

| País de origen | Total | % de migrantes sobre población extranjera total en la jurisdicción |
|----------------|--------|--|
| Paraguay | 80.325 | 21 % |
| Bolivia | 76.609 | 20 % |
| Perú | 60.478 | 16 % |
| Uruguay | 30.741 | 8 % |
| España | 26.282 | 7 % |
| Italia | 22.168 | 6 % |
| Brasil | 10.357 | 3 % |

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INDEC. 2010

Es importante destacar que alrededor de un 30% de los *residentes extranjeros* en Capital Federal provienen de países de origen extra MERCOSUR. Si bien la actual Ley de Migraciones N° 25.871/04 reconoce el derecho a la migración como un derecho esencial e inalienable (art. 4), las Observaciones del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares para Argentina (2011) muestran que aquellas personas extra MERCOSUR tienen mayores dificultades para conseguir la regularización de su residencia. Ello se debe, principalmente, a la exclusión en este proceso de los trabajadores migratorios por cuenta propia y de los que carecen de contrato de trabajo, así como a la falta de criterios de regularización basados en razones humanitarias. En tal sentido, las dificultades de regularización de residencia repercuten directamente sobre el acceso a una variedad de derechos, entre los que se encuentra el voto.

Las agencias estatales intervinientes en la construcción de políticas públicas

A fines de analizar cómo se instrumentó la Ley 334 y, en particular, los artículos que señalé anteriormente, tomo tres de las agencias de la CABA más trascendentes para su cumplimiento: la Dirección General Electoral, el Tribunal Superior de Justicia y la Defensoría del Pueblo. Las acciones que describiré de cada una estarán segmentadas en tres instancias: acceso a la información, empadronamiento y sufragio efectivo.

La Dirección General Electoral forma parte de la Subsecretaría de Justicia del Ministerio de Justicia y Seguridad de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Existente desde el año 2002, brinda asistencia en la infraestructura electoral y es una de las instancias a través de las cuales el Poder Ejecutivo instrumenta el artículo 11 de la Ley 334/00. Desde su creación, pasaron por su dirección Marcelo Escolar, Darío Ruiz, Julián Curi y Ezio Emiliozzi. Lejos de ser una institución inmutable, cada período estuvo marcado por liderazgos que dejaron su impronta en las acciones concernientes a la Ley 334/00. Durante este tiempo no se desarrollaron políticas sostenidas que incidieran cuantitativamente en el padrón, y las que se llevaron a cabo se trataron principalmente de instancias formales, aisladas y con escaso vínculo con la población. A lo largo de las distintas gestiones, las rutinas burocráticas fueron modificándose: según los propios funcionarios encargados del contacto directo con los actores y de la implementación de las mencionadas acciones, el período que va desde la gestión de Marcelo Escolar a los meses previos a la Campaña “Aquí Vivo, Aquí voto”, a inicios del 2011, puede ser caracterizado como uno en el que se pasó “*de las calles a las oficinas*”, en el que la presencia en el territorio y el contacto directo con la población fue, paulatinamente, dejando de ser una prioridad.

Por otra parte, el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de Buenos Aires, a través del artículo 113 inciso 6 de la Constitución local, posee competencia electoral originaria y asume la competencia exclusiva, ejerciendo las funciones de Junta y de Tribunal Electoral. A través de la Secretaría de Asuntos Originarios, se encarga de realizar los correspondientes empadronamientos, de confeccionar el Registro de Electoras y Electores Extranjeras y Extranjeros en la Ciudad de Buenos Aires y, a su vez, visibiliza la posibilidad de empadronarse a través de su página web. Si bien en el plano formal también hay otras instancias como Registros Civiles para realizar dicho trámite, en la práctica es el único organismo que ininterrumpidamente ha empadronado. Ubicado en el centro porteño, en la calle Cerrito 760, realiza estas tareas de lunes a viernes entre las 9 y las 15 hs.

La Defensoría del Pueblo es un organismo de control autónomo e independiente y, como tal, no recibe instrucciones de ninguna autoridad (Ejecutiva, Legislativa ni Judicial). Entre otras atribuciones, busca proteger y defender los derechos humanos, individuales y sociales de los habitantes de CABA, así como supervisar y garantizar que las instituciones y los funcionarios del Gobierno de la CABA cumplan con sus deberes y respeten la Constitución y las leyes vigentes. Dentro del organismo, y en relación a la última función mencionada, en 2009 se constituyó una experiencia piloto del Programa de Observación Electoral, consolidándose en 2010 y 2011 con la supervisión de cuatro fechas electorales: dos a nivel nacional y dos en la Ciudad. También en 2011 la Defensoría decidió establecer un programa institucional que tuviera como fines, entre otros, la elaboración de informes sobre procesos electorales y la capacitación externa e interna acerca de derechos políticos y sistemas electorales. En relación a las personas extranjeras, en 2011 realizaron la observación de 34 mesas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, además de trabajar como nexo institucional con el Tribunal Superior de Justicia. A su vez, la Defensoría presentó desde 2004 diversos proyectos de Ley para modificar la Ley 334/00: además de proyectos sobre un registro único de autoridades de mesa y de la propuesta para un código electoral de la Ciudad de Buenos Aires, la Defensoría presentó iniciativas parlamentarias para que el empadronamiento sea automático, sin necesidad de pasar por el Tribunal Superior de Justicia, y también para modificar los requisitos del empadronamiento. Dichas iniciativas, sin embargo, nunca tuvieron dictamen de comisión y los proyectos no pasaron al recinto legislativo.

Hecha una breve descripción de estas agencias cabe resaltar que, así como otros autores han destacado en relación a burocracias y movilidad humana (Badaró, 2006), en y entre estas agencias prima el carácter contradictorio resultante de diferentes ideas, intereses y tradiciones de sus funcionarios. Asimismo, mantienen un vínculo más complejo o difuso que la clásica distinción "Estado - sociedad civil". En el siguiente desarrollo se podrá

observar que los entrevistados mencionan que, en muchos casos, el ímpetu o el abordaje de estas políticas en la agenda de trabajo dependieron de los intereses de la persona que se encontraba al frente del organismo, de los recursos económicos y prioridades del gobierno, o del contexto político.

Supuestos que restringen el acceso a la información

En relación a la difusión de la Ley 334/00, cabe destacar como marco general una primera situación estructural limitante que responde a la ausencia de información sobre la posibilidad del voto para extranjeros en medios de comunicación comerciales. Siguiendo a Halpern (2013), entiendo que los medios de comunicación son garantes indispensables del acceso a la información para la producción, participación y ciudadanía de los migrantes. Por ello mismo, la falta de difusión de esta Ley a través de estos medios muestra las carencias de un Estado que, en términos de libertad de expresión, no debe pensarse desde la inacción o la no intervención en la sociedad civil, sino como un actor central para enriquecer el debate público y favorecer miradas ausentes en los medios de comunicación privados. Cabría preguntarse si el Estado, a través de una estipulación dentro de la propia Ley que incluya una forma de reglamentación, no debería promover la producción y circulación de las diferentes voces migrantes, en orden de plantear en la esfera pública un debate donde su actuación política fuese vista en igualdad.

La Dirección General Electoral: *de las calles a las oficinas*

A través de los cambios de gestión, desde la Dirección General Electoral existieron en líneas generales iniciativas aisladas y asistemáticas en torno a la difusión del derecho al voto. Para dar luz a este enunciado, tomaré los ejemplos más significativos en el desarrollo de la D.G.E.

El “Programa de Integración Ciudadana” fue creado en 2008 por iniciativa del Poder Ejecutivo para que, a través de la Subsecretaría de Derechos Humanos y Pluralismo Cultural y la Dirección General Electoral de la Ciudad de Buenos Aires, se realizaran “talleres de difusión y capacitación, donde se intentara que las comunidades extranjeras residentes participaran en el efectivo ejercicio de los derechos en la ciudad de Buenos Aires”². En consonancia con el Artículo 11 de la Ley 334/00, la iniciativa buscó “establecer los vínculos necesarios con cada una de las comunidades para acordar un criterio de trabajo conjunto” en pos de “sensibilizar a las diferentes colectividades extranjeras residentes en la

² Disponible en: http://www.revistaelabasto.com.ar/inmigrantes_politicamente_bienvenidos.htm .

Ciudad de Buenos Aires sobre los derechos políticos que la normativa vigente en la materia les otorga”.

Si bien el programa permaneció vigente hasta el año 2015, en los años electorales (2009, 2011 y 2013) estuvo sin ejecutarse, y durante los años que sí se hizo, no funcionó de manera sistemática. Pese a que no se llevó un informe detallado de sus alcances, los agentes de la Dirección calculan que se hicieron una veintena de encuentros entre los años 2009 y 2013, la mayor parte de los cuales surgió a partir de la “propia solicitud de las colectividades”. En esas instancias, según cuenta el gerente de comunicación de la Dirección General Electoral (D.G.E):

“Se intentaba juntar comunidades extranjeras que vivían en Buenos Aires para contar sobre la ley, los derechos, cuáles eran los requisitos para empadronarse, que era lo que podían votar. Ellos en general están agrupados según las distintas nacionalidades y tienen gente que se está moviendo y motorizando las cosas en relación a sus necesidades” (Entrevista a Osvaldo, Gerente de Estrategia Comunicacional de la D.G. E., 2015).

La modalidad consistía en un taller con no más de veinte participantes de una misma colectividad, desarrollado en lugares propuestos por los interesados. Para dichas actividades, la D.G.E contemplaba la difusión de la información a través de cartillas explicativas y folletos que indicaban requisitos, lugar y procedimiento para el empadronamiento. El Programa de Integración Ciudadana, no obstante, no contemplaba la posibilidad del empadronamiento luego de la difusión del derecho. Este programa estuvo incluido tangencialmente en otras dos campañas de difusión: una sobre la Ley 4894/13 de “Voto Electrónico” y otra sobre la Ley 1777/05 “de Comunas”. Mientras que la de “Voto Electrónico” se realizó con cierta regularidad desde el año 2005 y estuvo enfocada en los mismos días electorales y en el recorrido de establecimientos públicos y privados con folletería y con máquinas que simulaban la instancia de votación, la segunda se centró en escuelas secundarias. Para la difusión de la “Ley de Comunas”, en 2010, un equipo de la D.G.E compuesto por cuatro personas recorrió, de marzo a septiembre, distintas escuelas secundarias a fin de conversar acerca de los alcances de la Ley con los estudiantes de cuarto y quinto año.

“Hablábamos de todos los detalles de la ley. Eran charlas de más o menos una hora, contábamos qué eran las comunas, cuáles eran los roles de los comuneros, cuáles eran sus derechos y obligaciones. A veces surgía la pregunta por el empadronamiento de residentes extranjeros Entonces, de paso se daba aquel viejo

folleto que lo explicaba. Matábamos dos pájaros de un tiro: el que estaba curioso se le daba un folleto para que conociera sus derechos y pudiera empadronarse. Si surgía nos quedábamos hablando de eso. Si no, si nadie tenía dudas, solamente hablábamos de las comunas, nada más.” (Entrevista a Jimena, funcionaria de la DGE, entrevista realizada en mayo de 2015).

Como mencionan los responsables, el folleto inicial que explicaba la Ley de Comunas no incluía información sobre los derechos políticos de los migrantes. Al reiterarse las experiencias de preguntas, se decidió añadir cuadernillos básicos que habían servido para los encuentros iniciales con “colectividades”. Según evalúan quienes estuvieron a cargo del plan, esa información servía porque los alumnos “se llevaban información a casa (...) Nosotros lo usábamos como vehículo para llegar a los padres. Cuando hablábamos de la integración ciudadana, dábamos material para que los chicos fueran multiplicadores”.

Es importante también mencionar que luego de la Sanción de la Ley 26.774/12 de Voto Joven (2012)³, coincidente con una nueva gestión dentro de la dirección, dicho Programa dejó de realizarse en escuelas. Los empleados entrevistados señalan:

“Hicimos difusión a través de la web, se armaron materiales, pero se hizo otro tipo de trabajo: no tan territorial ni directo, sino que se armó la página web de la elección donde informábamos sobre el tema. Hicimos más oficina, menos calle.” (Ariel, funcionario de la DGE, entrevista realizada en mayo de 2015)

En última instancia, en el año 2009, la Dirección General Electoral impulsó una acción previa a los comicios de ese año para difundir y advertir sobre esta instancia, consistente en el envío epistolar masivo a organizaciones y actores de distintas colectividades.

Defensoría del Pueblo: *difusión y concientización en la vía pública*

Desde mediados de 2013 y principios de 2014, el Programa de Observación Electoral (POE) de la Defensoría del Pueblo de la CABA realizó una *campana de difusión y concientización* acerca del voto de extranjeros en distintas comunas del distrito, en el que llevaron a cabo actividades en “Constitución, Retiro, donde sabíamos que había mayores posibilidades de encontrar migrantes” (Entrevista a Mariano, Director del POE, diciembre de 2014). En concreto, desde mediados de 2013 realizaron salidas una vez por mes a “puntos neurálgicos” de la Ciudad, donde realizaron 10.000 pequeños afiches que repartieron en mano o pegaron en Centros de Gestión y Participación Comunal, entre otros lugares. Como

³ La Ley estipula que los argentinos que hubiesen cumplido la edad de dieciséis (16) años, gozan de todos los derechos políticos conforme a la Constitución y a las leyes de la República.

el comienzo de las actividades de difusión se realizó pocos meses antes de las elecciones legislativas del 2013, uno de los puntos que consideraron problemático a la hora de realizar la campaña fue el de los plazos:

“Para poder votar tienen que anotarse seis meses antes de la fecha de elección: 180 días. Y eso la gente no lo sabe. Mucha gente lo hizo después del vencimiento, que le sirve para la próxima votación, pero ¿cómo le sacas a esa persona que no puede votar ahora?” (Entrevista a Mariano, Director del Programa de Observación Electoral, diciembre de 2014)

En relación a esta campaña, pero extrapolándolo a un plano más general, Mariano entiende que una de las mayores dificultades tuvo que ver con un problema de conocimiento e información:

“El desconocimiento total de, primero, la posibilidad: muchos extranjeros no saben que pueden votar aunque sea autoridades locales, eso primero. Por eso, desde nuestra posición, nos parece que cuanto más se conozcan los derechos más posibilidad te dan para que puedan ser ejercidos.” (Entrevista a Mariano, Director del Programa de Observación Electoral, diciembre de 2014)

En las acciones mencionadas del POE, al igual que en la Dirección General Electoral, hay dos presupuestos que se mantienen. Por un lado, el de un votante individual, abstraído de sus relaciones sociales -tal como muestra que la difusión haya sido a través de un folleto entregado en mano en la vía pública- y cuyo ejercicio de derechos políticos dependería de estar plenamente informado. Por otro, la categoría de *extranjero* como estructurante de las percepciones que estas agencias tienen a la hora de pensar políticas públicas. A modo de ejemplo, se puede ilustrar con las reflexiones de Mariano, director del POE, quien a la hora de pensar en aspectos complementarios a la difusión por parte de esta agencia plantea que deben ser las *propias organizaciones de colectividades* las encargadas de trabajar con las percepciones y motivaciones de las y los migrantes, sin dar cuenta de la multiplicidad de identificaciones y de formas de participación que subyacen en esos potenciales electores. En el mismo sentido, se puede pensar cómo se estructuró el “Programa de Integración Ciudadana” en la Dirección General Electoral.

El acceso a la información desde el punto de vista de los actores

A partir de las entrevistas realizadas, y teniendo recaudos para no proyectar un análisis extensible a la totalidad de casos de la Ciudad, es posible problematizar la información descripta previamente. Del total de entrevistas surge que, a excepción de dos casos puntuales que trabajaré en el apartado posterior, en ninguna situación la presencia de alguna agencia estatal fue la que facilitó que los migrantes accedieran a la información acerca de sus derechos políticos en la CABA. Antes bien, fueron los vínculos generados en el propio territorio, los sindicales, las trayectorias de militancia política, los que permitieron tal acceso. A modo de ejemplo, citaré tres fragmentos de entrevistas realizadas a dos mujeres bolivianas, una de la Villa 31 de Retiro (Comuna 1), que reside hace 22 años en la CABA; otra de la Villa 1.11.14 de Bajo Flores (Comuna 7), residente hace 34 años en la CABA y que participa en un comedor de su barrio; y otra a una mujer italiana hija de padres argentinos exiliados durante la dictadura militar (1976-1983), en la Comuna 7, que vive hace 32 años en la CABA y que participa en un movimiento feminista- “autónomo, transfronterizo y latinoamericano” - desde hace 10 años.

“Como está doña Tina en la villa, vivimos.... Me dijo andá, empadronate, para que... a tantos años te puedes empadronar y votar legislador (...) Doña Tina me comentó. Ella vive en la villa hace 30, 40 años, ella siempre está constantemente con los partidos (políticos). Paraguaya es. Ella me explicó, así, tienen que ir a votar. A todos los vecinos, no a mí nomás.” (Entrevista a Marcela, realizada en octubre de 2015)

“Nos enteramos por los delegados que tenemos en la villa. A nosotros nos gustó siempre ser curiosos sobre todo este tipo de actividad, porque tantos años vivimos y tenemos creo el derecho de participar.” (Entrevista a Ofelia, realizada en octubre de 2015)

“Lo sabía porque de adolescente siempre milité en el Centro de Estudiantes... Entonces sabía que tenía la posibilidad de empadronarme.” (Entrevista a Camila, realizada en octubre de 2015)

Como señalé anteriormente, desde la perspectiva de los actores estatales los electores mencionados aparecen, por un lado, caracterizados en términos estrictamente individuales, abstraídos de sus relaciones sociales. Con el envío de misivas o la difusión de la participación electoral centrada en las escuelas, se expone un estilo secular y cívico de vida participativa, centrado en una ciudadanía formal homogénea. Tal forma de pensar a los electores promueve una tendencia a unificar y a aplanar a los sujetos políticos, en donde la *ciudadanía* termina por operar como una categoría que homogeniza a la población residente

Revista Temas de Antropología y Migración, N° 8, Edición Especial 2016 - 2017, Pags 91-119, ISSN: 1853-354X de la CABA y ocluye su heterogeneidad real (estrato socioeconómico, género, edad, trayectoria migratoria, ocupación, etc.) (Krotz y Winocur, 2007)

A su vez, el supuesto subyacente de dichas acciones de difusión era que luego del empadronamiento existiría, por parte de los actores, una búsqueda de información complementaria sobre la efectiva incorporación al padrón, el lugar de votación, y más importante aún, el significado y los alcances del registro que habilitan al ahora “elector extranjero” a ejercer su derecho al sufragio. En otros términos, desde las agencias estatales se estaba pensando en una práctica por medio de la cual estos individuos se gobernarían a sí mismos, a través de la autogestión y autorregulación (Foucault, 1991). En ese sentido, no es una cuestión menor considerar qué significados adquiere inscribirse en este registro para los actores, punto que abordaré en apartados posteriores.

Una segunda caracterización de los eventuales electores extranjeros que se realiza desde las agencias estatales consideradas es su visualización en términos únicamente nacionales. La categoría de extranjería aparece como estructurante de las percepciones que los funcionarios de estas agencias tienen a la hora de pensar políticas públicas. A pesar de ello, desde la perspectiva de los actores, el entramado generado en el marco de su participación política en un sentido amplio es un vehículo para acceder a información, que prima por sobre la visión institucional-formal de la ciudadanía. Teniendo en cuenta este último punto, en este tipo de acciones de las agencias estatales se esconden dos presupuestos advertidos por Krotz y Winocur (2007)-y que no se ciñen a los electores extranjeros, sino que valen para toda la sociedad-: que el ámbito de la política estaría separado de otras esferas de participación comunitaria, sindical, vecinal, festiva, etcétera; y que la participación en instancias electorales es individual, voluntaria y reflexiva.

Dificultades en la instancia de empadronamiento

En este apartado analizaré una experiencia puntual instrumentada por la Dirección General Electoral y los mecanismos rutinarios de empadronamiento de extranjeros desarrollados por el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad. El primer caso será utilizado para ilustrar una experiencia en territorio, mientras que el restante servirá para identificar los mecanismos implementados por el principal actor en el proceso de empadronamiento.

La Dirección General Electoral y una experiencia de empadronamiento en territorio

En abril del año 2005, bajo la dirección del Dr. Marcelo Escolar, la D.G.E estableció un convenio con el Registro Civil de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para recorrer y empadronar durante una semana a residentes extranjeros en distintos puntos de la CABA. El vínculo que facilitó la llegada a las distintas “villas”⁴ estuvo dado a partir de referentes territoriales afines al gobierno, cuya jefatura estaba a cargo de Aníbal Ibarra. Quienes efectuaron el empadronamiento estuvieron divididos en dos grupos de seis o siete funcionarios de la DGE y del Registro Civil, que trabajaron durante siete días corridos en dos turnos, mañana y tarde. Cada día se recorría un barrio distinto, estableciendo un lugar para realizar el empadronamiento que varió según los nexos previos en cada territorio: escuelas, Centros de Salud y Acción Comunitaria, centros de organizaciones sociales, o vía pública.

Las tareas de ambas agencias estuvieron siempre delimitadas: quienes se encargaban de hacer el registro eran agentes del Registro Civil, mientras que los funcionarios de la D.G.E se encargaban de la transcripción de datos al soporte informático, de tomar las huellas dactilares y las fotos a las personas, así como de la difusión en el lugar. Cabe destacar que la iniciativa careció de una tarea sistemática de difusión previa, por lo que los resultados del registro estuvieron atados a circunstancias que escaparon a la agencia de los funcionarios. Horacio, uno de los agentes de la D.G.E. involucrados en llevarlo a cabo, señaló sobre la experiencia:

“Lo más común era que la gente se acercara individualmente. Nunca tuvimos certeza de que alguien haya ido a hablar para que vinieran a empadronarse. Pero se daba la curiosa escena de que alguien se estaba empadronando y, si pasaba alguien, se quedaba y empezaba a hacer la fila: se producía como un efecto contagio. A veces se hacían filas de 5 o 6 personas, luego había un hiato de 15 minutos sin nada y después venía otra persona. Era muy esporádico todo, salvo el último día. Ese día nos fuimos tarde, porque no dimos abasto. (...) Eso fue porque era un domingo: era un día muy radiante, estaba espectacular, la gente caminaba por las calles. Vio eso y se iba enganchando uno atrás de otro.” (Entrevista a Horacio, funcionario de la D.G.E., realizada en agosto de 2015)

Como señalan los propios agentes, la explicación de las implicancias del registro se hacía en el mismo momento, lo que generaba la necesidad de señalar en qué comicios estaban en

⁴ Son asentamientos informales que, en la Ciudad de Buenos Aires, están reconocidos por la administración municipal, y en las que se deben ejecutar programas de regularización dominial y de urbanización.

condiciones de votar y qué requisitos necesitaban cumplir para hacerlo. En algunos casos, además, surgió la pregunta por el destino de la recopilación de los datos. Luego de esa semana, la D.G.E. no retomó contacto con los actores involucrados en los barrios para hacer un seguimiento del empadronamiento.

Algunos de los empleados de la Dirección veían de manera crítica este abordaje, pues si bien esta acción contemplaba a estas poblaciones conectadas en un territorio, no tomaba en cuenta las trayectorias, los vínculos preexistentes ni las dimensiones simbólicas que el registro en el padrón podía cobrar para los actores. En ese sentido, si para el Estado estos documentos hacen legible para sí a la población (Trouilliot, 2001), cabe preguntarse qué sentidos cobran estas prácticas de documentación para los empadronados, y si encarnarán en formas de vida a través de las cuales ciertas ideas de *ciudadanos* empiezan a circular entre quienes utilizan estos documentos (Das y Poole, 2008). Como explicaba Jimena, una agente que no participó de la labor pero que trabajaba en la Dirección cuando se llevaron a cabo esas iniciativas:

“La forma de acceso al derecho debe tener algún correlato en la posibilidad de su ejercicio. Si vos me venís a mí a empadronar de manera compulsiva, sin explicarme para qué, por qué es importante, supongo que haré un ejercicio que tendrá que ver con esa forma de entrada al sistema de la vida democrática (...) Si vas a un lugar donde hay problemas de documentación y tirás una palabra como “está en el listado”, vas a tener un montón de gente que se va a anotar, porque la gente quiere estar anotada en algo, porque en general tiene problemas con la documentación, la vivienda, con el gas y la luz, cualquier cosa que logre que su nombre y apellido aparezca (...) Se juega con una dimensión, y más en las urbes, se juega con una dimensión de la carencia. En el 2005 fueron directamente a las villas a empadronar, ellos te lo dicen. O bajaron ahí (...) Esos tipos... el excluido absoluto al que le decís “te anoto”, y la respuesta es: “sí, anotame”.” (Entrevista a Jimena, funcionaria de la D.G.E., realizada en agosto de 2015)

En esta forma de encuentros con el Estado, vale preguntarse cuál es el lugar de la demanda de ciudadanización y cuál el de los actores para participar en la definición de las políticas: si de esta manera se conciben sólo como sujetos pasivos en calidad de beneficiarios, o como sujetos activos que reclaman el derecho a reclamar derechos. Desde esta perspectiva, se observa que este tipo de acceso marca un modo pasivo de la ciudadanía que predomina en el derecho de participar en los asuntos públicos e influir en las políticas sobre esta participación; los propios involucrados llegan a empadronarse sin tener iniciativa, conocimiento ni participación en el proceso.

El empadronamiento desde el punto de vista de los actores

Como desarrollé en el apartado anterior, los migrantes entrevistados reconocen la falta de agencia en el empadronamiento en el territorio, pero en otras esferas de participación como los sindicatos, barrios, escuelas, partidos políticos, buscan activamente hacer oír su voz y se relacionan con el Estado como ciudadanos “activos” (Wanderley, 2009). En las entrevistas a personas empadronadas durante la acción instrumentada por la Dirección General Electoral, una en la Villa 1.11.14 y otra en Soldati, se puede dar cuenta del mencionado contraste entre el aspecto pasivo de la hora de acceder a la posibilidad de empadronarse y la participación activa en otras esferas como la vecinal o la militancia social. Elisa es una mujer paraguaya de 40 años. Reside en el país desde hace veinte y trabaja en una organización para formación y capacitación de adolescentes llamada Construyendo Sueños⁵, constituida por “varios papás vecinos del barrio” y formada a inicios del año 2000. En relación a las circunstancias y motivaciones de su empadronamiento, señala:

“Recuerdo que fueron en el barrio y nos empadronaron a mucha gente... Ahora también es complicado porque hay mucha gente que no está empadronada, y hace años que viven (...) Sí hubo gente que fueron al barrio: llevaron la computadora y empadronaron a mucha gente. Yo en ese momento tenía bien la documentación y me empadroné. Yo me decidí a empadronarme porque digo: yo, con mi voto elijo lo que... después más allá de que me equivoque, es problema mío, como toda persona. (Entrevista a Elisa, coordinadora del Centro Comunitario y Educativo Construyendo sueños, realizada en octubre de 2015).

El segundo entrevistado, Omar, de treinta años y nacido en Bolivia, vive en la CABA hace 24 años. En relación a su participación en organizaciones de la sociedad civil, explica que participa en el partido político Polo Obrero desde el año 2001, “después de la caída de De La Rúa”. Sobre cómo se empadronó y cuáles fueron sus motivos, menciona:

“Estaba un día, cerca del barrio, estaban empadronando, estaba al paso y me empadroné. Después mi esposa tuvo que ir a la central, a Cerrito. Ahora me parece que es más complicado, hay que llamar por teléfono y sacar turno, todo eso. (...) Vinieron al barrio. Había uno que vino con un camión y sacaba fotos al instante, entonces aproveché justo ahí (...) Yo estaba con un par de amigos, y nos empadronamos todos (...) Más que todo, hay que organizarse y participar. Si no estamos organizados no vamos a forzar nada. El voto está después: pueden estar años ellos y si no participás no van a pasar mayores cosas. Si no participamos, no va

⁵ El Comunitario Educativo Construyendo Sueños funciona desde 2001, se sitúa en el Barrio Fátima de Villa Soldati y tiene por objetivo la capacitación para niños, niñas y adolescentes.

a cambiar. Nosotros, me parece que desde nuestro voto intentamos cambiar la situación. Si no participás, y criticás y criticás, pero siempre están los mismos.” (Entrevista a Omar, militante del Polo Obrero, realizada en el año 2015)

En el recorrido de su trayectoria, ambos ponderan la participación activa en el plano comunitario, territorial, sindical: Elisa y Omar entienden que ni el mero empadronamiento ni el cambio jurídico institucional pueden por sí solos modificar las condiciones de vida de las personas migrantes. Es en otros espacios de encuentro con el Estado donde reclaman activamente sus derechos como ciudadanos.

Tribunal Superior de Justicia: una doble sospecha en el empadronamiento

Como mencioné anteriormente, a través de la Secretaría de Asuntos Originarios del Tribunal Superior se confecciona el registro de Electoras y Electores Extranjeras y Extranjeros en la Ciudad de Buenos Aires. Uno de los efectos del registro es que, al ser voluntario y conllevar una serie de dificultades para la adhesión constatables en la práctica⁶, termina por evitar la legitimación del vínculo político con la sociedad de destino. Es en este contexto donde el “residente permanente” pasa a ser nombrado por el Estado como “elector extranjero”. En estas prácticas administrativas, el adentro y el afuera, la membrecía y la inclusión, los márgenes del Estado también son redefinidos (Das y Poole, 2008).

Siguiendo a Bourdieu, estos funcionarios “movilizan un capital simbólico acumulado en y por toda la red de relaciones de reconocimiento que son constitutivas del universo burocrático (...) al enunciar lo que un ser, cosa o persona, es en realidad, en su definición social legítima” (1997: 108-109) En ese acto de nombramiento del Estado, “la sospecha como la duda ocupa un lugar entre la ley y su aplicación” (Asad, 2008). El funcionario busca, entonces, eliminar la existencia de una irregularidad material en el caso particular de un solicitante. Es en estos términos que se puede pensar el proceso de empadronamiento, que tiene a la Secretaría de Asuntos Originarios del Tribunal Superior de Justicia como la responsable de realizarlo. Alfredo, Secretario Letrado en Asuntos Originarios con competencia electoral del Tribunal Superior de Justicia y encargado de llevar adelante la

⁶ “La práctica de los últimos años, durante los cuales se ejerció el empadronamiento voluntario, permite apreciar que la inscripción en el padrón se convirtió en un trámite a menudo engorroso, realizado mediante campañas previas a las elecciones que no siempre se llevan a cabo, utilizando recursos innecesarios y con una ausencia de las entidades representativas de las colectividades de extranjeros presentes en nuestra Ciudad que, si bien debían actuar como agentes auxiliares de acuerdo al Decreto 223 reglamentario de la Ley N° 334, nunca pudieron hacerlo por ausencia de convenios cuya firma está contemplada en el art. 2° de dicha norma”. Proyecto de Ley: “Creación del Padrón electoral complementario de extranjeros residentes de la Ciudad”, presentado por la legisladora Alicia Caruso en 2004.

supervisión de este proceso, explica que las mayores complejidades se dan a la hora de acreditar la residencia en la Ciudad:

“Tenés que demostrarlo de alguna manera. Tenés que ser un fantasma para no tener ningún papel que acredite que vos estás acá hace tres años atrás. Si vivís, tenés lazos, y esos lazos los demostrás de cualquier manera (...) Los problemas mayores que tenemos son cuando los DNI están mal integrados y no surgen los domicilios correctos o fidedignos. Aparece casilla tal o casilla tal, cómo individualizas bien el domicilio, porque a veces no tienen bien el número, o calles. Ese es el mayor problema.” (Entrevista a Alfredo, Secretario Letrado en Asuntos Originarios del Tribunal Superior de Justicia, abril de 2015)

Si “la sospecha es un animal enardecido en el sujeto, cubre al objeto (a la persona) que se mantiene por debajo de ella” (Asad, 2008: 59), se busca atravesar la máscara que permita percibir lo que subyace tras ella: la falsificación de un documento, el engaño sobre la residencia real. En este sentido, algunas personas migrantes, al retratar su experiencia en el Tribunal, resaltan las dificultades para demostrar su tiempo real de radicación en la Ciudad, o bien para mostrar documentación adicional que respalde el período de residencia solicitado. A modo de síntesis de esos testimonios, tomaremos tres: el primero es de un varón boliviano que reside hace 23 años en CABA, es delegado en la villa 1.11.14 y trabajador obrero de la fábrica recuperada Brukman; la segunda es Elisa, mencionada anteriormente. El tercero es Carlos, un varón de nacionalidad paraguaya que reside en la CABA hace 28 años y preside la Asociación Unión Guaraní de Barracas.

“Los requisitos para poder empadronarte, ejercer ese derecho político... Sí, te piden como mínimo dos años de radicación en el país. Por ahí mucha gente lleva más años, pero por algunas cuestiones de trámites burocráticos no pueden conseguir el DNI.” (Entrevista a Yuri, referente de la organización Carlos Coro Mayta⁷, octubre 2015)

“Tenías que perder más o menos medio día de trabajo, porque tenías que empadronarte personalmente y llevar una copia de (la factura de la) luz, te piden recibo de sueldo, si tenés hijos argentinos... y tendría que llevar boleta de luz. Y si es un alquiler y la luz no viene a tu nombre, ¿cómo hacés?” (Entrevista a Elisa, coordinadora de Construyendo Sueños, octubre 2015)

⁷ La Asamblea Popular y Originaria Carlos Coro Mayta, fundada en el año 2005, es una agrupación política de residentes bolivianos en la Ciudad de Buenos Aires, con anclaje territorial en la Villa 1.11.14. Sus ejes de trabajo están definidos por el acceso a derechos políticos y sociales en CABA, pero también en el ejercicio de derechos en el país de origen.

“Yo por ahí estoy más empapado en esto... y aun así siempre es complicado. Yo tenía la residencia, residencia oficial mía... Hacía menos de dos años que cambié de documento con una nueva dirección. Pero ahí figuraba la nueva dirección y no tenía dos años. Entonces vine una vez, después tuve que traer una fotocopia del otro documento que tenía la dirección y ahí demostrar que tengo más de tres años de antigüedad acá. Entonces, con todo el conocimiento mío, igual tuve que venir dos veces.” (Carlos, referente de la organización Unión Guaraní⁸, octubre de 2015).

Desde la perspectiva de los actores que buscan empadronarse, existen distintos “recursos” con los que cuentan los individuos que inciden al momento del empadronamiento: su posición socio económica y cultural, el poder expresarse en castellano, saber leer e interpretar las informaciones de formularios, tener familiaridad con los ambientes burocráticos. En adición a estos “recursos”, muchas de las personas con experiencias de participación territorial mencionaron que la iniciativa de ir al Tribunal Superior de Justicia se hizo de manera colectiva, acompañados de familiares, vecinos, personas con las que se compartiera un espacio laboral o de militancia social/política. Este factor, si bien puede tener que ver con una lógica de las propias organizaciones al momento de pensar en el cálculo de recursos, también incide para romper la soledad frente a la burocracia pública. En cierto sentido, contar con un vecino, amigo o pariente pueden pensarse como claves para sentirse “más igual” ante los funcionarios estatales (Wanderley, 2009).

Ahora bien, en las posibles situaciones conflictivas que relata Alfredo, entiendo que opera otra “sospecha” de manera encubierta. El no tener recibo de alquiler, ni un servicio a su nombre, ni empleo formal, o tener dificultades en la consignación de un domicilio está directamente asociado a la condición socioeconómica de pobreza de la mayor parte de las personas migrantes. En este sentido, es posible pensar que la clasificación según los requisitos mencionados y la posterior sospecha de “ilegalidad” de los migrantes actúan como una categoría encubierta de exclusión que termina por restringir el acceso a derechos. Entonces, operan en este proceso dos factores de sospecha: primero, la nacionalidad y, luego, el status socioeconómico. (Martínez Bonora, 2009). Para entender la sospecha por el estatus socioeconómico es necesario también entender otra relacionada a la “no naturalidad” del vínculo del extranjero con la comunidad, que lo vuelve diferente y sospechoso, y justifica el control en un grado distinto al de los nativos (Sayad, 1998; Pacecca, 2001). Si por ser no nacionales carecerían de patriotismo y de lealtad, pueden representar una amenaza contra la comunidad nacional, lo que necesaria su vigilancia. En ese sentido,

⁸ La Asociación Mutual Unión Guaraní es una organización de la comunidad paraguaya, ubicada en la Villa 21-24 de Barracas.

se pueden interpretar las reflexiones de Alfredo al ampliar su perspectiva sobre los problemas de verificación de documentación y los comportamientos electorales:

“Entrevistado: (...) El problema que tenemos es que todo lo que tiene que ver con los derechos políticos de los extranjeros está reservado a las provincias y no hay un cruce de información en todos los registros provinciales: podemos tener un doble o triple empadronamiento. (Tienen que) tener un compromiso y un conocimiento de la realidad política donde están establecidos. Si no, basta que crucen la frontera, se empadronen, viven en otro país, te votan... Imaginate un país limítrofe con una provincia limítrofe que se te crucen a las provincias, se te empadronan, y te pueden volcar una elección también.

Entrevistador: ¿A qué se debe que el registro de electores extranjeros esté aparte del de electores nativos?

Entrevistado: Porque no todas las provincias les reconocen los mismos derechos y, aparte, son extranjeros. Son extranjeros. Tienen la posibilidad de ser argentinos, la tienen de una manera muy sencilla. Pero son extranjeros. Ese es el primer ABC, son extranjeros que no quieren ser argentinos.” (Entrevista a Alfredo, Secretario Letrado en Asuntos Originarios del Tribunal Superior de Justicia, abril de 2015)

Como señala Pacecca, debajo de la racionalidad ciudadana, late oscura pero insistentemente una pasión nacionalista (2001). La nacionalidad se presenta como un vínculo natural y esencial con un territorio que autoriza a los sujetos que la portan a ser enunciadores legítimos de “lo político” en ese territorio. En última instancia, las agencias estatales intervinientes se sirven de la ley para defender la idea de la naturalidad de la pertenencia a la comunidad política como requisito para acceder a los derechos de ciudadanía.

A pesar de ello, algunos de los sentidos que los propios migrantes relatan al momento de decidir empadronarse contradicen la imbricación conformada históricamente entre nacionalidad y ciudadanía (Stolcke, 2000; Isin y Turner, 2000). Veamos cuatro ejemplos. Primero, el de una mujer uruguaya que reside hace 40 años en la CABA, y que participó en los pre-consejos de Comunas y en encuentros vecinales de su barrio (Recoleta, Comuna 1). Segundo, el de una mujer de Bolivia- Ofelia- residente hace 34 años en la CABA y que participa en un comedor de su barrio. Yuri, el tercero, es un residente boliviano y referente de la Asamblea Popular y Originaria Carlos Coro Mayta. Por último, María, una mujer nacida en Paraguay que reside hace 26 años en CABA, que participa en una organización ligada al Frente para la Victoria donde “pelea por la vivienda social y digna”:

"Yo elegí vivir acá (...) Donde estoy, que tengo una plena actividad, y donde tengo los pros y los contras de lo que produce mi ejercicio democrático (...)" (Entrevista a Helena, residente uruguaya, octubre de 2015).

"Yo creo que tenemos el derecho porque habitamos años aquí, y vemos la situación aquí y tenemos el derecho de votar para ayudar y defender nuestro criterio". (Entrevista a Ofelia, residente boliviana, octubre de 2015).

"¿Cuántos años vivimos acá, laburamos acá, hicimos nuestros aportes? ¿Aportamos al país, no? Creo, tenemos derechos que nos corresponden a nosotros". (Entrevista a Yuri, residente boliviano referente de la Asamblea Popular y Originaria Carlos Coro Mayta, octubre de 2015).

"Yo vivo en este país, apporto en este país, y por lo tanto como inmigrante no importa... tengo igualdad de condiciones que cualquier argentino para decidir esta construcción. Para mí sería estupendo que todos los extranjeros que vivimos y aportamos, que venimos dignamente a trabajar, tengamos que decidir como ustedes qué país queremos" (Entrevista a María, residente paraguaya, octubre de 2015)

La perspectiva de los migrantes entrevistados permite resaltar varios puntos. En primer lugar, apelan a un lenguaje anclado en los derechos como forma de demandar la participación en este tipo de instancias, haciendo referencia en la necesidad de basar la ciudadanía en la residencia y no en la nacionalidad. En las entrevistas, a su vez, se retoma la dimensión política de su condición de vecinos. En este sentido, resaltan sus *aportes* en términos económicos pero también un profundo sentido de contribución en términos morales y políticos (Holston y Appadurai, 1996) y dan cuenta, a partir de sus trayectorias, de la participación en distintas esferas de la vida social argentina. Por ello, reclaman y ponen en tensión el estar en una situación de *infraciudadanía*, en la que hay una condición de pertenencia sin ciudadanía (De Lucas, 2002).

Por ello, entre otros puntos, algunos de los migrantes entrevistados ven en el voto la posibilidad de visibilizarse y de mostrar su presencia en la construcción de la comunidad política porteña y, por tanto, una forma de reconocimiento como sujetos del espacio público. Si bien, como señalan Holston y Appadurai (1996), la ciudadanía formal puede presentarse como poco necesaria para los derechos substantivos (a excepción de algunos derechos como el voto), muchos de los entrevistados perciben que a través del ejercicio de los derechos políticos y del voto en particular existe la posibilidad de impacto en el acceso a

otros derechos. Así lo perciben algunos de los entrevistados: Walter es un varón boliviano que reside en CABA hace 15 años y participa en el Comité de Defensa del Proceso de Cambio y la Soberanía Popular Originaria en Bolivia, agrupación organizadora del “voto simbólico” para que los residentes en Argentina pudieran participar del referendo revocatorio a Evo Morales convocado en Bolivia en el año 2008 (Canelo et al, 2010) y que trabaja en relación a derechos sociales y políticos de la colectividad boliviana tanto en Bolivia como en Argentina. Susana, por su parte, reside en CABA hace treinta años, es locutora y una referente de la red de radios de la colectividad boliviana en Buenos Aires. A su vez participa activamente hace 14 años en fraternidades de danzas folklóricas o de música autóctona.

“El voto genera interés en un candidato. Entonces, si genera interés, es que tiene que tener propuestas para ese sector.” (Entrevista a Walter, referente del el Comité de Defensa del Proceso de Cambio y la Soberanía Popular Originaria en Bolivia, octubre de 2015).

“No solamente a elegir, sino a ser elegido, yo creo que puede ser una cosa bien importante. (...) Podríamos aportar mucho más... ya seríamos tomados en cuenta como ciudadanos como realmente nos merecemos. Podríamos mejorar nuestras condiciones de vida, podríamos luchar porque los barrios populares se urbanicen, para que todos tengamos condiciones de estudiar, de acceder a la vivienda, salud, educación... Entonces todas estas cuestiones tienen mucho que ver con la situación política.” (Entrevista a Yuri, residente boliviano referente de la Asamblea Popular y Originaria Carlos Coro Mayta, octubre de 2015).

“Somos ciudadanos, aportamos en todo lo que corresponde y por lo menos desde mi parte me parecería fundamental tener la posibilidad de ser tomados en cuenta como que también tenemos voz y voto, y también sean escuchadas nuestras necesidades.” (Entrevista a Susana, comunicadora, octubre de 2015).

Reforzar la extranjería en la instancia del sufragio

El momento del sufragio efectivo es la última de las instancias de este proceso, y allí también se generan restricciones en el derecho a la participación política formal a los migrantes que residen en la CABA. Sin ánimos de dar explicaciones determinantes, se puede pensar que la falta de información y los pocos los lugares de votación para *residentes extranjeros*, así como las condiciones en los que este sector de la sociedad vota, inciden directamente en la posibilidad del ejercicio electoral. Como señalé, el Registro de Electoras

Extranjeras y Electores Extranjeros se confecciona en un padrón separado del resto de los votantes *nacionales*. Cada una de las mesas de tal padrón está en un circuito electoral numerado de manera distinta al resto (las de los residentes extranjeros comienzan desde el 9000 en adelante). De acuerdo a la cantidad de electores habilitados, se abren mesas en cada comuna. Al ser escasa la cantidad de votantes en términos relativos, solo una comuna (la 8) tiene cuatro mesas de votación, mientras que la mayoría cuenta con solo dos o tres. Así, esta escasez incrementa las dificultades para efectivizar el derecho al sufragio. Pero también, una vez en el establecimiento, se refuerza la condición de extranjería de los votantes: las listas y mesas de votación aparecen físicamente separadas del resto, al final del pasillo de cada escuela, o en la última o primera aula.

El requisito de hacer una inscripción previa debido a la condición de extranjería no es algo dado. Como menciona Bourdieu, “las relaciones de fuerza más brutales son al mismo tiempo relaciones simbólicas y los actos de sumisión, de obediencia son actos cognitivos (...) Estas estructuras cognitivas son formas históricamente constituidas” (1997: 115). Se puede pensar, entonces, que no solo porque son extranjeros tienen registro, padrón, mesas e incluso en algunas elecciones centros diferenciados de votación, sino que también todas esas instancias constituyen rituales y rutinas del Estado que hacen a la constitución y regulación de identidades sociales y subjetividades, en este caso, de los no nacionales. Si la institucionalización de rituales y códigos de comportamiento está relacionada con cómo las sociedades interiorizan el sentido de igualdad de los individuos, la disposición actual, entonces, termina por reforzar la extranjería de las personas migrantes. Retomando los aportes de Corrigan y Sayer (2007), se puede pensar que éstas son formas mediante las cuales el Estado habla e intenta definir formas o imágenes aceptables de la actividad social y de la identidad individual y colectiva de estas poblaciones. Desde el marco normativo, el Estado en este campo también crea significados y efectos sociales: la marcación de la extranjería y la consecuente limitación legal de los migrantes a la hora de acceder a sus derechos políticos.

Sin embargo, a la hora de historizar los antecedentes de la Ley 334/00, y a partir de la lectura de los proyectos presentados con anterioridad a su sanción, se puede dar cuenta de una variedad de fuerzas en pugna que buscan imponer principios de visión y división comunes a la hora de establecer los modos en que se reglamentan los derechos políticos para los no nacionales. Varios proyectos sobre la Ley Electoral para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, presentados entre 1998 y 1999, hacen mención a la inscripción previa en un *Registro Especial* (Torres; Clienti), *Registro de Electores Extranjeros* (Puy), *Registro Especial de Extranjeros* (Olivieri, Kismer) o *Registro Específico* (Casabe); mientras que otros optan por incluir a los *extranjeros* en el *Registro de Electores* con la nómina de electores de la Ciudad

Revista Temas de Antropología y Migración, N° 8, Edición Especial 2016 - 2017, Pags 91-119, ISSN: 1853-354X conformado por el Tribunal Electoral (Caram; Bellomo; Arguello). Este último, a su vez, plantea una forma de instrumentalizar dicha inscripción, proponiendo que:

“La secretaría electoral organizará los ficheros, que contendrán las fichas de todos los electores con domicilio en la jurisdicción y se dividirá según el sexo de los mismos. Las fichas serán clasificadas en tres subdivisiones: Por orden alfabético, las fichas modelos A y AF se utilizarán para la formación de esta primera subdivisión de las divisiones masculina y femenina, respectivamente (...) Cuando se tratase de electores extranjeros se usarán los modelos E y EF.”⁹

En adición, el proyecto de Argüello estipula la manera en que se efectuará el voto el día de los comicios locales y nacionales simultáneos: “Cuando las elecciones locales coincidan con las nacionales, los electores extranjeros votarán en un sobre de color celeste a los efectos de invalidar los votos a candidatos de categorías no permitidas por la Constitución Nacional y normas reglamentarias.”¹⁰

Incluso, en un proyecto de 1998 sobre el “Voto de Extranjeros y Extranjeras residentes en la Ciudad de Buenos Aires”, el legislador Arguello señala en sus fundamentaciones: “(...) queremos desterrar cierto trato discriminatorio que sufren los extranjeros cuando concurren a votar. Por ello es que impulsamos su integración a los padrones generales de votación junto al resto de los ciudadanos, ordenados simplemente por el domicilio que figura en su Documento Nacional de Identidad.”¹¹

A partir de los aportes de los proyectos anteriormente mencionados, la Ley 334/00 determina que “se crea el Registro de Electores Extranjeros de la Ciudad de Buenos Aires y se pone a cargo del Tribunal Electoral (...) (que) requerirá a la Cámara Nacional Electoral la información del registro a su cargo”.¹²

Se puede apreciar que, además del debate en torno a la forma en que los migrantes se registrarían, existieron distintas posturas en la forma en que se articularía su inclusión en relación con los *electores nacionales*. En ese sentido, existieron proyectos que plantearon un solo registro, en el que primaba el criterio de residencia por sobre el origen nacional, e incluso se propuso que las mesas de los comicios (y en conjunto con ellas los centros de

⁹ Proyecto N°:199803674. VOTO DE EXTRANJEROS Y EXTRANJERAS RESIDENTES EN LA CIUDAD, Autores: Arguello, Jorge. Año: 1998

¹⁰ *Ibíd.*

¹¹ *Ibíd.*

¹² *Ibíd.*

votación) no estuvieran diferenciadas por ser nacional o extranjero, aun cuando las elecciones fueran simultáneas.

Conclusiones

En este artículo me propuse reconstruir algunas de las políticas públicas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires relativas al acceso al voto, así como describir los modos en que los *residentes extranjeros* interactúan y disputan con esas iniciativas.

En cuanto al acceso a la información, mostré que la mayor parte de la difusión del derecho al voto, ejemplificada en el envío de cartas o el reparto folletines en la vía pública, implica una concepción de ciudadanía formal homogénea y sin filiaciones sociales. Las políticas de distintas agencias tienden a descontextualizarse del entramado de relaciones sociales en la que las personas migrantes se hallan, un proceso descrito por uno de los funcionarios como “de las calles a las oficinas”. A su vez, tales mecanismos evidencian modelos implícitos de sociedad y de cómo los individuos deberían relacionarse (Shore, 2010): todas las acciones presuponen métodos por medio de los cuales los individuos deben culminar el proceso por sus propios medios, gobernándose a sí mismos (Foucault, 1991). En este diseño, queda implícita la responsabilidad del potencial elector de tener la disponibilidad para efectuar el trámite en un horario restrictivo (lunes a viernes de 9 a 15 horas, en el centro porteño), de conocer todos los requerimientos, de estar habituado o tener las competencias necesarias para atravesar individualmente una serie de prácticas propias de la burocracia de las agencias estatales, entre otras.

En el caso del empadronamiento, además de los obstáculos *de facto*, las representaciones de los funcionarios también actúan en perjuicio del acceso a este derecho. Se presenta una “doble sospecha” atada a la “no naturalidad” del extranjero con la comunidad política. Opera la desconfianza de que los migrantes subviertan o perturben la homogeneidad cultural de la comunidad (Sayad, 1998), lo que redundaría en que las personas migrantes sean vistas como carentes de legitimidad en tanto ciudadanas. Por último, en el caso del sufragio efectivo, entiendo que a través de los rituales y códigos que forman parte del proceso electoral se interioriza un sentido de desigualdad que termina por reforzar la extranjería de las personas migrantes. Instancias como la inscripción en un registro aparte o la separación de mesas a la hora del sufragio regulan identidades sociales (Corrigan y Sayer, 2007) – en este caso la de los extranjeros- en las que se perpetúa un sentido de “ciudadanía de segunda”.

A partir de la reconstrucción de algunas de las trayectorias múltiples y heterogéneas de los electores migrantes, problematicé los presupuestos de funcionarios de las agencias estatales.

Lejos de pensar en términos meramente formales, los actores que buscan empadronarse realizan un vínculo entre la arena política-institucional y la ciudadanía sustantiva; esto es, ligando sus prácticas como ciudadanos al relatar sus experiencias de participación vecinal, sindical, cultural para pensar cuando se les pregunta por su “participación política” y los motivos que los llevan a involucrarse en el ejercicio electoral. Incluso, en estas otras esferas de interacciones con el Estado prima una posición activa de reclamo de derechos como ciudadanos. A su vez, cabe considerar que esas formas de participación están mediadas por aspectos como la edad, sexo, género, etnia, trayectoria migratoria. En las interacciones en pos del ejercicio electoral, entonces, se pone de manifiesto una tendencia a simplificar a los sujetos políticos: la *ciudadanía* termina por operar homogeneizando e invisibilizando la heterogeneidad y especificidades de los actores, condicionando sus posibilidades de acceso al derecho que reclaman.

Por otro lado, muchos de los actores entrevistados se perciben y representan como ciudadanos con derechos a participar en este tipo de instancias, y sostienen su legitimidad al resaltar sus “aportes” a la comunidad y al hacer referencia a la vecindad y a su residencia en la ciudad- y no a la nacionalidad- para demandar el acceso a sus derechos políticos. A la hora de repensar las referencias a los derechos humanos, los aportes realizados y el ser residente como argumentos legítimos para la participación electoral, los aportes de Bauböck (2002) son útiles para iluminar de qué manera estos discursos permiten desligar la nacionalidad como condición para la ciudadanía.

Otro de los puntos que destaco en el análisis de estas trayectorias es que en las entrevistas realizadas todos aquellos empadronados habían tenido algún tipo de participación política en el país de origen- en la universidad, en asociaciones vecinales, en la escuela secundaria, en partidos políticos-, e incluso la seguían teniendo una vez residiendo fuera de su país, al participar en instancias como, por ejemplo, las elecciones de sus respectivos países de origen. Así, cabe preguntarse por las pertenencias políticas múltiples y afiliaciones no excluyentes o, dicho de otro modo, si se puede pensar en que las habilidades adquiridas en el país de origen y el activismo transnacional alimentan un compromiso político a través de las fronteras incidiendo en el país de destino (Escrivá, 2013).

Por último, es importante aclarar que en este trabajo indagué únicamente en los aspectos normativos que inciden en la restricción al derecho al voto, y que se puede observar en los guarismos presentados en la primera parte del texto. No obstante, entiendo que hay otros condicionantes a la hora de analizar en esas cifras, que pueden tener que ver con la falta de interés de los migrantes en este tipo de instancias electorales. Es decir, no solo las restricciones normativas o la falta de información inciden en la participación política de los

Revista Temas de Antropología y Migración, N° 8, Edición Especial 2016 - 2017, Pags 91-119, ISSN: 1853-354X
migrantes, ya que ella obedece a múltiples motivaciones y factores. Esta última cuestión queda como punto central a desarrollar para futuras líneas de investigación.

Bibliografía

- APPADURAI, A. y J. HOLSTON (1996) "Cities and Citizenship". *Public Culture*, vol.8, núm. 2, 187-204.
- ASSAD, T. (2008) "¿Dónde están los márgenes del estado?" *Cuadernos de Antropología Social* N° 27, 53-62.
- BADARÓ, M. (2006) "La conciencia y la ley: la cuestión migratoria en las prácticas de las agencias estatales y organismos no gubernamentales en la Ciudad de Buenos Aires". En: GRIMSON, A. y E. JELIN (comps.): *Migraciones regionales hacia la Argentina: diferencia, desigualdad y derecho*. Buenos Aires: Prometeo. 207-236.
- BAUBOCK, R. (2002) "How Migration transforms Citizenship: International, Multinational and Transnational Perspectives". En: *Simposio sobre políticas migratorias en Europa y el Mediterráneo*. Barcelona: Instituto Catalá de la Mediterrania.
- BOURDIEU, P. (1997) "Espíritus de Estado. Génesis y estructura del campo burocrático". En: *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción*. Barcelona: Anagrama.
- CANELO, B. et al (2012) "¡Todos con Evo! El voto boliviano en Buenos Aires". En: LAFLEUR, J. (comp), *Diáspora y voto en el exterior. La participación política de los migrantes bolivianos en las elecciones de su país de origen*. Barcelona: CIDOB.
- CORRIGAN, P. y D. SAYER (2007) [1985] "El gran arco: la formación del Estado inglés como revolución cultural". En: LAGOS, M. y P. CALLA (comps): *Antropología del Estado. Dominación y prácticas contestatarias en América Latina. Cuaderno de Futuro* N° 23, Bolivia: PNUD, 41-116.
- DAGNINO, E. (2008). "Los significados de ciudadanía en América Latina". En: CHAPARRO, A; C. GALINDO y A. M. SALLENAVE (eds.): *Estado, democracia y populismo en América Latina*. Bogotá: Centro Editorial Universidad del Rosario- CLACSO.
- DAS, V. y POOLE, D. (2008) "El Estado y sus márgenes. Etnografías comparadas". En: *Cuadernos de Antropología Social*, N° 27, 19-52.
- DE LUCAS, J. (2002) "Por qué no son prioritarios los derechos humanos en las políticas de inmigración", En: *Actas de las VII jornadas, migraciones y solidaridad*, Murcia.
- FOUCAULT, M. (1991) "La gubernamentalidad". En: *Espacios de poder*. Madrid: La Piqueta. 9-26.
- GRIMSON, A. (2011) *Los límites de la cultura. Crítica de las teorías de la identidad*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- HALPERN, G. (2013). "Inmigración y derecho a la información: desafíos para una agenda pública". En: KARASIK, G. (comp): *Migraciones internacionales. Reflexiones y estudios sobre la movilidad territorial contemporánea*. Buenos Aires: Ciccus, 171-189.
- ISIN, E. y TURNER, B. (2002) "Citizenship Studies: An Introduction". En: ISIN, E. y TURNER, B. (eds): *Handbook of Citizenship Studies*. Londres: SAGE.
- KROTZ, E. y R. WINOCUR (2007) "Democracia, participación y cultura ciudadana: discursos normativos homogéneos versus prácticas y representaciones heterogéneas". En: *Estudios Sociológicos*, vol. XXV, núm. 73, 187-218.
- MARTÍNEZ BONORA, V. (2009) "Sobre el derecho a tener derechos. Restricciones a extranjeros en el acceso a programas sociales de asistencia en la Ciudad de Buenos Aires". En: *Actas del XXVII ALAS*. Buenos Aires: FSoc- UBA.
- PACECCA, M. I. (2001) "Migrantes de ultramar, migrantes limítrofes. Políticas migratorias y procesos clasificatorios. Argentina, 1945-1970". En: *Informe final del concurso: Culturas e identidades en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: Programa regional de Becas CLACSO.

SAYAD, A. (1998) "A Ordem da Imigração na Ordem das Nações". En: SAYAD, A.: *A imigração ou os paradoxos da alteridade*. San Pablo: Editora da Universidade de Sao Paulo. 265-286.

SEGATO, R. (2007) "Identidades políticas / Alteridades históricas: una crítica a las certezas del pluralismo global". En: *La Nación y sus otros. Raza, etnicidad y diversidad religiosa en tiempos de Políticas de Identidad*. Buenos Aires: Prometeo. 37-69.

STOLCKE, V. (2000) "La naturaleza de la nacionalidad". En: *Desarrollo Económico*, N° 157.

TROUILLOT, M. (2001) "La antropología del Estado en la era de la globalización. Encuentros cercanos de tipo engañoso." (Trad: Neufeld. M.). Título original: "The Anthropology of the State in the Age of Globalization". *Current Anthropology*, vol. 42, n° 1.

WANDERLEY, F. (2009) "Prácticas estatales y el ejercicio de la ciudadanía: encuentros de la población con la burocracia en Bolivia". *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, N° 34, mayo-sin mes, 67-79.

WEDEL, J. y C. SHORE (2005) "Towards an anthropology of public policy". En: *The Annals of American Academy of Political Social Sciences*. 600, 30-51.

WRIGHT, S. (1998) "La politización de la cultura". *Anthropology Today* Vol. 14 N° 1.

Ezequiel Fernández Bravo es Periodista, Profesor en Ciencias Antropológicas (UBA) y Magíster en Derechos Humanos y Democratización en América y el Caribe (UNSAM). Participa en equipos de la UBA donde investiga temáticas migratorias, políticas públicas y antropología del Estado. Ha publicado ponencias en diversas jornadas y congresos nacionales. Trabajó en proyectos de educación de agencias estatales enfocados en migraciones y derechos humanos. Fue subeditor de la *Revista Anfibia* de la Universidad Nacional de San Martín y colaborador de la *Revista Jallalla!* (Argentina-Bolivia).

ezequielfer@gmail.com

La *externalización* de la ciudadanía: el Programa Provincia 25 y la participación política de los argentinos en el exterior

María José Magliano

Resumen:

Este artículo analiza las respuestas políticas más recientes en torno a la *externalización* de la ciudadanía de los argentinos residentes en el exterior. Se indagan los alcances políticos de esa externalización (especialmente orientada a promover el derecho al voto) en relación con las formas de pensar la nación y la pertenencia a un Estado nacional. En este sentido, se describen y examinan las distintas políticas, proyectos y programas que se han elaborado e implementado sobre la extensión de derechos políticos a quienes viven de manera permanente fuera del territorio del Estado-nacional, haciendo especial hincapié en el Programa Provincia 25, creado en el año 2007.

Palabras clave: Argentinos en el exterior, Derechos políticos, Externalización de la ciudadanía, Programa 25, Derecho al voto

Abstract: This paper analyses the recent political issues related to the *externalization* of the citizenship of Argentines living abroad. The paper looks into the political implications of said citizenship (largely focused on promoting voting rights) *vis á vis* the ways the Nation and the notions of belonging to a Nation State are thought. It describes and examines different policies, projects and programs regarding the extension of political rights to nationals who permanently live outside the national territory, focusing on the Provincia 25 Program, created in 2007.

Key words: Argentines abroad, Political rights, External citizenship, Programa 25, Voting rights

Introducción

“¿Cuántos argentinos integramos la Nación? Si estás viviendo en otro país, registrá tus datos, necesitamos saber cuántos argentinos integramos la Nación. No te pierdas”. De este modo es presentado el Programa Provincia 25. Este programa, creado en el año 2007, busca la vinculación con los argentinos que residen en el exterior –que se calcula ascienden a poco más de un millón– con el objetivo que “desarrollen de manera efectiva su condición de ciudadanos, promoviendo espacios de participación democráticos y facilitando el ejercicio del derecho al voto”.

El propósito de este trabajo consiste en analizar las respuestas políticas más recientes en torno a la externalización de la ciudadanía a los argentinos residentes en el exterior, indagando en los alcances políticos de esa externalización, especialmente orientada a promover el derecho al voto, en relación con las formas de pensar la nación y la pertenencia a un Estado nacional. En este sentido, se describirán y examinarán las distintas políticas, proyectos y programas que se han elaborado e implementado vinculados con la extensión de derechos políticos a quienes viven de manera permanente fuera del territorio del Estado nacional, haciendo especial hincapié en el Programa Provincia 25. Para el desarrollo del artículo, se ha optado por una estrategia metodológica cualitativa que privilegia el análisis de legislación y programas que el Estado ha promovido en relación con esta cuestión (Registro de Electores Residentes en el Exterior, Ley 24.007; Decretos reglamentarios N° 1138 y N° 294; Ley de Migraciones N° 25.871; Proyecto de Ley 3841-D-2009; Código Nacional Electoral, Ley N° 19.945; Programa Provincia 25, Guía para argentinos en el exterior).

Este estudio se inscribe en los actuales debates que articulan las migraciones y los derechos políticos, en particular, la externalización de la pertenencia de los sujetos: acá vivo, allá voto (Penchaszadeh, 2012). En términos generales, la noción de ciudadanía externa, que produce el desacoplamiento entre ciudadanía y territorio (López Sala, 2005:138), posee tres dimensiones principales: el derecho de los emigrantes a ser consultados por el país de origen sobre los asuntos que les conciernen; el derecho a ser representados en ese país y, por último, el derecho de participar en los asuntos políticos del país de origen (Lafleur, 2012:18). Asimismo, implica la posibilidad de preservar la pertenencia en la comunidad política de origen sin tomar en cuenta la cuestión territorial (Ciornei, 2012:188), en tanto lo que la ciudadanía externa pone en juego es la dimensión espacial de la política y la posibilidad infinita de deslocalización (Penchaszadeh, 2012). Es bajo este marco que el derecho al voto y a la representación política de los residentes que viven en el exterior del Estado nacional resultan dos cuestiones centrales de discusión tanto política como académica.

El voto de los argentinos en el exterior: legislaciones, propuestas y programas

Desde las últimas décadas se asiste a una “creciente politización de las migraciones” (Cachón Rodríguez, 2012; López Sala, 2005). Vinculada a la cuestión de los emigrantes, esta politización está fundada en tres aspectos principales: el crecimiento de las organizaciones de migrantes y su creciente papel de agentes activos en la formulación de reivindicaciones y de políticas; la importancia estratégica que tienen los emigrantes para muchos países de origen y la dependencia estructural que tienen de sus aportes en términos de remesas

económicas; y la creciente importancia de los lazos transnacionales económicos, sociales, culturales y políticos que establecen los migrantes entre el país donde viven y trabajan y el de origen (Cachón Rodríguez, 2012:8). En este contexto, el derecho a la participación política en el país de origen es uno de los aspectos que ha impulsado esa politización.

En Argentina, la propuesta del voto de los ciudadanos que viven en el exterior fue presentada por primera vez durante la campaña electoral de la Unión Cívica Radical (UCR) y como proyecto de reforma del Código Electoral Nacional en la Comisión de Asuntos Constitucionales por el senador Fernando de la Rúa en marzo de 1986. Dicha iniciativa obtuvo el apoyo unánime del senado el 3 de septiembre del mismo año, devolviéndose a la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Cámara de Diputados para que siguiera el proceso legislativo (Emmerich, 2011:3). Esta propuesta surge, según plantea Mármora (2004), en un contexto de búsqueda de consolidación de los procesos de reestructuración democrática que se iniciaron en los años ochenta en América Latina en general y Argentina en particular, teniendo en cuenta que muchos de los emigrantes argentinos de ese momento era exiliados políticos. Sin embargo, no fue hasta la década del noventa que esta iniciativa se efectivizó.

Así pues, en nuestro país los ciudadanos que viven en el exterior pueden ejercer el derecho al voto desde 1991, luego de la sanción de la Ley N° 24.007 (1991), reglamentada a través de los decretos N° 1138 (1993) y N° 254 (2009). La ley permite a los argentinos residentes fuera del país votar en las elecciones nacionales (pero no en las instancias provinciales y municipales) aunque les impide presentarse como candidatos a cargos nacionales. Para poder ejercer el derecho al voto es necesario que el ciudadano argentino manifieste “la voluntad de ser incluido en el Registro de Electores Residentes en el Exterior” (Ley N° 24.007, Art. 2).

La cuestión de los/as emigrantes y la emigración está contemplada en la Ley de Migraciones N° 25.871 del año 2004. Si bien no menciona el tema de los derechos políticos de los argentinos que residen en el exterior hace referencia, en el apartado “Argentinos en el exterior” (Artículos 102-104), al tema del retorno (específicamente las franquicias e impuestos que una persona tiene que abonar al retornar).

En el año 2007, por su parte, se pone en marcha el Programa Provincia 25. Este programa busca dar respuestas a las dificultades y demandas de participación política –y no solo esto– de los ciudadanos argentinos residentes en el exterior. Entre los propósitos del Programa se destacó la necesidad de contabilizar a los ciudadanos argentinos que están fuera del país. Para ello, en la página web del Programa se solicitaba que “los argentinos en el mundo” se

registren. Este proceso se planteaba como un trámite sencillo a realizar a través de la web a partir de completar los siguientes datos: nombre y apellido, correo electrónico, país de residencia, provincia donde vivía en Argentina previo a dejar el país¹.

Dicho Programa surgió durante la gestión de Aníbal Fernández en el Ministerio del Interior y Transporte de la Nación (durante la primera presidencia de Cristina Fernández de Kirchner, 2007-2011), y se articuló con Cancillería. A partir del registro de los ciudadanos argentinos en el exterior, sus principales funciones son:

“crear institutos de representación de las comunidades de argentinos residentes en el exterior, promoviendo la integración de los mismos; proponer la representación parlamentaria específica de la población de Provincia 25; facilitar la gestión de documentación que resulte de incumbencia de este Ministerio; resguardar y asistir a los argentinos en el exterior en sus derechos sociales; desarrollar e implementar herramientas de comunicación con la población de la Provincia 25; generar la información necesaria sobre la población de Provincia 25 a fin de lograr una gestión eficaz de la política de vinculación; asegurar los derechos electorales de todos los ciudadanos residentes en el exterior” (Programa Provincia 25, 2007).

En la conformación del Programa Provincia 25, además del Ministerio del Interior y la Cancillería, también las organizaciones de la sociedad civil cumplieron un rol importante. En el año 2007, al momento de la implementación de Provincia 25, dicho Ministerio contó con un registro de un total de 160 organizaciones. El país con mayor cantidad de organizaciones sociales vinculadas con el Ministerio del Interior resultó en ese momento Estados Unidos (con 63 organizaciones registradas), seguido por España (40 organizaciones), Italia (14 organizaciones) y Alemania (9 organizaciones). Para el año 2013, el Ministerio del Interior contaba con un registro de cerca de 300 organizaciones de argentinos en el exterior. De hecho, fueron las propias organizaciones las que estimularon y promovieron la constitución del Programa, así como algunas de las iniciativas que el mismo impulsó.

A la hora de explicar el surgimiento del Programa, se destacó el hecho de que la Argentina se reconoce también como país de emigración. Así, Sara Martínez, coordinadora del Programa Provincia 25 y Directora Nacional de Políticas Regionales, dependiente de la Secretaría de Provincias del Ministerio del Interior, planteaba en el año 2010 que “es un

¹ En la actualidad (fines de 2016), la página web del Programa Provincia 25 ofrece específicamente información sobre el retorno, a través de la *Guía para argentinos en el exterior*, sobre el derecho al voto y sobre la realización de determinados trámites.

Programa pensado para los argentinos en el exterior y su vinculación con el país. El objetivo es la visualización del millón de argentinos que están viviendo en el exterior. Nosotros, por esta tradición que tenemos de país receptor, no hemos tomado conciencia de que hay un millón de connacionales que están viviendo en el exterior” (Martínez, 2010).

En este sentido, en la fundamentación del Programa se señaló que:

“nuestra Nación, una de las grandes receptoras de la inmigración ultramarina de finales del Siglo XIX y gran parte del Siglo XX, durante el cual también sumó la inmigración proveniente de los países limítrofes; ha visto crecer durante las últimas décadas un fenómeno poblacional de sentido inverso: una corriente emigratoria que acompañó su devenir económico, político y social. Este fenómeno poblacional le ha planteado al Estado Argentino la necesidad de reconocer una extensión de la ciudadanía, no previsto en su momento fundacional, ya que predominaba una concepción en la que el ejercicio de la ciudadanía estaba vinculado a la pertenencia a un territorio” (Programa Provincia 25, 2007).

El Programa Provincia 25 busca diferenciarse de las anteriores legislaciones tendientes a dar respuestas a los argentinos residentes en el exterior en tanto expresa en sus fundamentos la inclusión de las demandas de los propios emigrantes. Una de esas demandas radica en el tema de la representación parlamentaria de los argentinos residentes en el exterior. Así pues, el programa indica en su presentación que se conformará “una comisión para que estudie el tema”. Sin embargo, en el año 2016 aún no se había avanzado en esa dirección. Vinculado a la representación parlamentaria, en el año 2009 se presentó el Proyecto de ley N° 3841-D-09 sobre la creación del Distrito Electoral Exterior. Dicho proyecto definía que el Distrito Exterior estuviera integrado por todos “los argentinos que residen de forma permanente fuera del territorio de la República Argentina (Proyecto de ley N° 3841-D-09, 2009, Art. 3). Para ello, se intentaba modificar el inciso 1° del artículo 39 del código electoral nacional, Ley N° 23.298, estableciendo que “componen el distrito electoral en el exterior, los continentes de América, Europa, Asia, Oceanía y África” (Proyecto de ley N° 3841-D-09, 2009, Art. 4). A su vez, el proyecto señalaba que “los ciudadanos argentinos residentes en el exterior tienen derecho a votar candidatos de dicho distrito para ser representados en la Cámara de Diputados de la Nación” (Proyecto de ley N° 3841-D-09, 2009, Art. 5); al mismo tiempo que proponía que el “Distrito Exterior será representado por cinco (5) Diputados en la Cámara Baja. Dicho número de representantes podrá aumentar pero no disminuir” (Proyecto de ley N° 3841-D-09, 2009, Art. 6).

Entre sus fundamentos se expuso que:

“la participación y la representación política de aquellos ciudadanos que residen en forma efectiva en el exterior adquiere día tras día un mayor espacio de significación en el mundo. Es así que las naciones plantean la necesidad de dictar nuevas legislaciones para que sus ciudadanos residentes en el exterior generen instancias propias de representación que les permitan participar de la vida política de sus países de origen”(Proyecto de ley N° 3841-D-09, 2009).

Asimismo, se planteó que si bien “en el año 1993 la Ley N° 24.007 reconoció a los argentinos residentes en el exterior el derecho a votar por aquellos candidatos que se presentaran dentro del territorio nacional”, “en la práctica tuvo un carácter casi testimonial dado la poca cantidad de ciudadanos que efectivamente ejercieron ese derecho. Entendemos que ello se debe –entre otras causas–, a la falta de una representación propia de aquellos ciudadanos; carencia que el presente proyecto de ley intenta enmendar”². Esta discusión se inscribe principalmente en la relación entre democracia y ciudadanía. En el proyecto, en particular, se estableció que el concepto de ciudadanía:

“no debe limitarse a un mero reconocimiento social y jurídico por el que una persona tiene derechos y deberes por su pertenencia a una comunidad. La ciudadanía es más que eso; debe interpretarse desde una perspectiva dinámica y expansiva que de sentido de pertenencia a la Nación, lográndolo a través de renovadas prácticas políticas, sociales y culturales. La ciudadanía adquiere, así, un sentido progresivo y permanente que exige de políticas activas de Estado para hacerla efectiva como todo derecho”(Proyecto de ley N° 3841-D-09, 2009).

Dicho proyecto perdió status parlamentario al no ser tratado en el año 2009 y no volvió a ser presentado (Emmerich, 2011:6). Desde los últimos años, el Programa Provincia 25 se ocupa de la vinculación del Estado nacional con los argentinos residentes en el exterior.

El programa Provincia 25: entre el voto y la guía para volver

El Programa Provincia 25 se sostiene en la idea que “formamos parte del país todos los argentinos, con independencia del lugar donde residimos” (Martínez, 2011). El Programa se

² A nivel internacional, no son muchos los países (solo 12) que permiten que sus ciudadanos externos posean sus propios representantes. El número de puestos reservados para los emigrantes en el Parlamento puede ser puramente simbólico (por ejemplo, un solo puesto en Colombia) o real, donde la posibilidad de intervenir en el sistema político nacional es un hecho (por ejemplo, 12 diputados y 6 senadores en Italia) (Lafleur, 2012:18).

asienta fundamentalmente en dos pilares: uno de ellos es el tema del retorno, alentado a través de una “guía para argentinos que desean retornar”; el otro es el tema del voto, convirtiéndose en una cuestión central en tanto se considera que “la participación política desde el exterior es una forma de conectarse con el país” (Martínez, 2011).

En relación con el primer pilar, el retorno, la mencionada guía ofrece información acerca de los trámites que se deben realizar a la hora del retorno a la Argentina. En este sentido, incluye los pasos a seguir para el ingreso de bienes, la reválida de los títulos educativos y las certificaciones de seguridad social (Guía para argentinos en el exterior, 2016). Sin embargo, desde la coordinación del Programa se subrayó que el Programa Provincia 25 no debe confundirse con una política de retorno, al contrario, se establece que “para posibilitar que el argentino vuelva, hay que crear las condiciones en el país. Hoy el país ofrece las condiciones para aquel que desee retornar. Esa es la mejor política de retorno” (Martínez, 2010). No obstante esta aclaración, algunas medidas llevadas a cabo desde el Programa apuntaron en esta dirección. Así, en el año 2008 se firmó un Acta Acuerdo con IBM Argentina para el desarrollo del Programa “Volvé a Casa”, que buscaba difundir las necesidades del mercado local en la industria informática entre los profesionales científicos argentinos comprendidos en la población objetivo del programa Provincia 25, con el propósito de integrarlos a la comunidad científica nacional (Modolo y Vaccotti, 2011). Asimismo, y también en ese mismo año, a través del Programa Provincia 25 se firmó un convenio entre el Ministerio del Interior y el Banco de la Provincia de Buenos Aires por el cual el Banco dispuso una atención especializada para los argentinos residentes en el exterior, considerando, entre otros servicios y beneficios, grupos de afinidad vinculados al envío de remesas desde el exterior, acceso a créditos en casos de repatriación, y una serie de productos y servicios financieros y no financieros adecuados a su situación específica y a las posibilidades que ofrece el mercado local (Vodolo y Vaccotti, 2011).

En relación con el segundo pilar, el voto, desde los últimos años se han intentado aceitar los mecanismos para que los argentinos que están fuera participen más activamente de la “vida nacional”. La cuestión del voto ha sido uno de esos mecanismos. En la presentación del Programa Provincia 25 se afirmó que “desde 1991 y a través de la Ley N° 24.007 y su Decreto reglamentario N° 1138/93, se ha regulado el derecho a voto a los argentinos residentes en el exterior. Sin embargo, tanto la forma que asumió la puesta en práctica de la citada norma, como los modos para darla a conocer entre los destinatarios no permitieron un ejercicio generalizado de ese derecho” (Programa Provincia 25, 2007). En líneas generales, las mayores críticas a aquella ley radicarón en la insuficiente o nula información brindada respecto a la modalidad de participación política de los ciudadanos residentes en el exterior; los consulados como únicos lugares donde poder votar; el hecho de que la

participación política de los argentinos en el exterior quedara diluida al computarse su voto según su última residencia en Argentina; la reducida participación de las organizaciones de migrantes como nexo entre el país de origen y sus ciudadanos en el exterior. Estos aspectos se tradujeron en una escasa participación electoral, aunque en aumento desde comienzos de los años noventa. Desde la sanción de la ley N° 24.007 y hasta el año 2007 cuando se instituye el Programa, el número de personas registradas para votar fue creciendo, aunque eso no se tradujo en un aumento del número de votantes, como se observa en el siguiente cuadro:

Cuadro 1: Evolución del registro y del voto de los argentinos residentes en el exterior

| Año | Tipo de elección | Registro | Voto | % de concurrencia |
|------------|-------------------------|-----------------|-------------|--------------------------|
| 1993 | Diputados nacionales | 8.814 | 5.337 | 60 % |
| 1995 | Presidente | 18.118 | 9.576 | 52 % |
| 1997 | Diputados nacionales | 23.405 | 5.737 | 24 % |
| 1999 | Presidente | 26.013 | 8.824 | 33 % |
| 1999 | Diputados nacionales | 25.138 | 7.862 | 31 % |
| 2001 | Diputados nacionales | 28.158 | 3.589 | 12 % |
| 2003 | Presidente | 29.293 | 6.420 | 21 % |
| 2005 | Diputados nacionales | 35.704 | 2.992 | 8 % |
| 2007 | Presidente | 42.381 | 8.097 | 19 % |

Fuente: Presentación del programa Provincia 25 (2007)

Justamente, uno de los propósitos del Programa Provincia 25 al momento de su implementación consistía en modificar esta baja participación electoral través de tres estrategias principales. En primer lugar, el rol que le cabe a las organizaciones de la sociedad civil de argentinos en el exterior y su compromiso con la participación política. En segundo lugar, y a partir del reconocimiento de que uno de los obstáculos más importantes para la participación política es la falta de información clara y precisa por parte de los consulados, la cuestión de la comunicación se transformó en una estrategia central. En tercer lugar, y considerando también como un obstáculo el carácter presencial del sistema electoral argentino (Mariano y Passarello Luna, 2007 en Emmerich, 2011:8), se propuso la apertura de mesas electorales fuera de los consulados como un modo de estimular la participación política. Esto último se debe a que en muchos países las importantes distancias entre los lugares de residencia y los consulados argentinos donde se vota inhiben la posibilidad de la participación política (Emmerich, 2011:9). En este marco, en la presentación del Programa se planteó la necesidad de evaluar “modalidades alternativas de emisión de voto” (Programa Provincia 25, 2007). Es importante destacar que en las últimas

elecciones nacionales, tanto del año 2011 como del año 2015, no se implementaron nuevas modalidades de participación: las mismas continuaron siendo presenciales y previo registro en los consulados correspondientes. En tercer lugar, la necesidad de “crear la institucionalidad política que los represente (a los argentinos en el exterior) y que dé cuenta de los intereses que les son propios” (Programa Provincia 25, 2007). En particular, esto hace referencia a la posibilidad de contar con una representación política propia de la población argentina en el exterior, aún no concretada.

En las elecciones presidenciales del año 2011 se registraron -es decir “manifestaron voluntad” de participar- en las representaciones oficiales en el exterior (consulados y embajadas) 50 mil argentinos. El mayor número de registros se produjo en Estados Unidos con 15.523 argentinos en condiciones de votar (la ciudad principal fue Los Ángeles con 6.000 empadronados); en segundo lugar, España con 6.526 registrados (la ciudad principal fue Madrid con 3.000 empadronados); en tercer lugar, Uruguay con 3.049; en cuarto lugar, Brasil con 2.739; en quinto lugar, Alemania con 2.706; y en sexto lugar, Chile con 2.456 empadronados.

En las elecciones del año 2015, por su parte, la cifra de argentinos registrados para votar alcanzó los 40 mil empadronados. El hecho de que el voto no sea obligatorio, así como los dificultosos requerimientos (en especial la presentación de la documentación que compruebe la validez del cambio de domicilio al exterior y el plazo para presentar esa documentación, que venció el 28 de abril del año 2015) son algunos de los factores que pueden explicar el reducido número de argentinos que mostró “voluntad” de votar desde el exterior (solo un tercio del total habilitado efectivamente votó). Al igual que en las elecciones presidenciales del año 2011, Estados Unidos y España fueron los dos países con mayor cantidad de empadronados (son también los dos países con mayor cantidad de organizaciones de migrantes de argentinos). En relación con los resultados de esta elección presidencial, la fórmula de la Alianza Cambiemos (Macri-Michetti) se impuso en la mayoría de las jurisdicciones en el exterior. De este modo, obtuvo el 93 % de los votos en Miami y el 84 % en Washington; el 54 % en Barcelona y Roma. En el ámbito regional, obtuvo el 85 % de los votos en Santiago de Chile, el 75 % en Bogotá, el 73 % en México, el 86 % en Lima, el 76 % en Montevideo y el 82 % en Caracas. A su vez, de los tres candidatos principales que disputaron la contienda electoral (nos referimos a Mauricio Macri, Sergio Massa y Daniel Scioli), sólo el líder de la Alianza Cambiemos prestó atención al colectivo de argentinos en el exterior. De hecho, a través de la página web <http://pro.com.ar/argentinosenelexterior/> se los interpeló como actores de la nación, ofreciendo información sobre cómo votar desde el exterior e impulsando su participación a través de consignas como:

“si sos uno de los miles de argentinos viviendo en el exterior, seguramente habrás pensado alguna vez que tu país te puede dar una mano para hacerte más fácil la experiencia de vivir afuera. Te invitamos a que nos mandes tus ideas y propuestas para mejorar. ¿Qué se te ocurre? ¿Qué iniciativa te gustaría ver para que tu vida afuera sea mejor? ¿Qué cambio esperás? Todo lo que puedas aportarnos será muy importante para el cambio que buscamos”

(<http://pro.com.ar/argentinosenelexterior/>).

En definitiva, los mecanismos más recientes de vinculación política con los ciudadanos argentinos que viven en el exterior expresan nuevas formas de concebir la ciudadanía, no atándola estrictamente al ámbito del territorio nacional. Al mismo tiempo, indican que si bien en los últimos años se ha puesto de manifiesto la necesidad de modificar el modo de participación política así como de avanzar en canales de representación específicos para aquellos ciudadanos argentinos “externos”, en la práctica esta vinculación se ha focalizado casi con exclusividad en la cuestión del voto. En este sentido, en Argentina, cuando se habla de derechos políticos de quienes viven en el exterior, se hace especial referencia a la posibilidad de votar, siempre y cuando la persona se registre para poder ejercer tal derecho. En cierta manera, la concepción de ciudadano político que proponen los programas analizados, como sostienen Ansaldi y Giordano (2012:615), se termina licuando en la figura del mero sufragante.

A modo de conclusión

En este artículo buscamos mostrar las medidas políticas más recientes desplegadas por el Estado argentino en torno a las formas de ejercer la ciudadanía por parte de aquellos argentinos que viven fuera del país. La *externalización* de la ciudadanía –que vendría a disputarla histórica idea instalada a nivel social y político de pensar a la Argentina exclusivamente como país de inmigración– propone una expansión de la idea de nación en tanto el *nosotros* podría estar *allá*, deslocalizado, fuera del territorio (Penchaszadeh, 2012). La territorialidad no define exclusivamente la condición de ciudadano en tanto la pertenencia como nacional no depende solo del lugar donde se vive. La nación se reconoce conformada por quienes nacieron en el país (o que al menos sus padres hayan nacido en el país), independientemente del lugar de residencia.

En el caso del Programa Provincia 25, tal expansión y deslocalización se legitimó en la necesidad de saber “cuántos argentinos somos”, fuera y dentro de las fronteras del Estado nacional. Sin importar dónde se viva, lo que “cuenta” es el lugar de nacimiento (propio o de los padres) para poder ser considerado ciudadano y, a partir de allí, acceder a los derechos

políticos, reducidos hasta ahora al derecho al voto. En tal sentido, vimos que en líneas generales los programas llevados adelante por el Estado en relación a la participación política de la población que vive fuera de sus fronteras jurídico-administrativas se focalizan principalmente en la posibilidad –o no– de votar (en las elecciones nacionales) en tanto derecho específico de los ciudadanos que pertenecen a una nación.

Documentos

- Registro de Electores Residentes en el Exterior, Ley N° 24.007, Buenos Aires, 1991.
- Código Nacional Electoral, Decreto 1138/93, Reglamentación de la ley N° 24.007 de Creación de Registro de Electores Residentes en el Exterior, Buenos Aires, 04 de junio de 1993.
- Ley de Migraciones N° 25.871, Buenos Aires, 2004
- Decreto reglamentario N° 294, Buenos Aires, 2009.
- Guía para argentinos en el exterior, Programa Provincia 25, Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, Presidencia de la Nación, 2016.
- Programa Provincia 25, Buenos Aires, 2007.
- Proyecto de ley 3841-D-2009, Creación del Distrito Electoral Exterior, Buenos Aires, 2009.
<http://www.hcdn.gov.ar/proyectos/proyecto.jsp?id=108175>

Bibliografía

- ANSALDO, W. y GIORDANO, V. (2012). *América Latina. La construcción del orden. Tomo II De las sociedades de masas a las sociedades en procesos de reestructuración*. Buenos Aires: Ariel.
- CACHÓN RODRÍGUEZ, L. (2012). "Prólogo. Hablamos de los derechos de las personas migrantes". En: LAFLEUR, J. (ed.), *Diáspora y voto en el exterior. La participación política de los emigrantes bolivianos en su país de origen*. Barcelona: CIDOB, 7-12.
- CIORNEI, I. (2012). "Emigración, ciudadanía externa y ciudadanía europea. Retos conceptuales y prácticos" .*Arbor. Ciencia, pensamiento y cultura*. 188 (755),543-556.
- EMMERICH, N. (2011). "Sufragio trasnacional en Argentina". Ponencia presentada en el X Congreso Nacional de Ciencia Política. Córdoba, 27 al 30 de julio de 2011.
- LAFLEUR, J. (2012). "Transnacionalismo, diáspora y voto en el exterior". En: LAFLEUR, J. (ed.), *Diáspora y voto en el exterior. La participación política de los emigrantes bolivianos en su país de origen*. Barcelona: CIDOB, 13-30.
- LÓPEZ SALA, A. M. (2005). *Inmigrantes y Estados: la respuesta política ante la cuestión migratoria*. Barcelona: Anthropos.
- MÁRMORA, L. (2004). *Las políticas de migraciones internacionales*. Buenos Aires: IOM/Paidós.
- MARTÍNEZ, S. (2010). "Refuerzo de los derechos ciudadanos para argentinos que viven en el exterior". Sala de prensa, Secretaría de Comunicación Pública, Presidencia de la Nación, 03 de enero de 2010.
- MARTÍNEZ, S.(2011). "Crece la Provincia 25". *Tiempo Argentino*, 20 de febrero de 2011.

MODOLO, V. y VACCOTTI, L. (2011). "Emigración internacional y políticas de vinculación: un estudio comparativo entre Argentina y Uruguay". Ponencia presentada en el *XII Congreso Internacional de Fomerco*. Río de Janeiro, 14 al 16 de septiembre de 2011.

PENCHASZADEH, A. P. (2012). "Migraciones y derechos políticos. Un debate actual". *Voces en el Fénix*. 21, 30-35.

María José Magliano es Licenciada y Doctora en Historia por la Universidad Nacional de Córdoba (UNC), Argentina. Es Investigadora Adjunta del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) con lugar de trabajo en el Centro de Investigaciones y Estudios sobre Cultura y Sociedad (CIECS-CONICET/UNC); y Profesora de la Escuela de Historia de la Facultad de Filosofía y Humanidades de la UNC. Sus principales líneas de investigación son: migraciones, género y trabajo; migraciones e interseccionalidad; migraciones y cuidados; migraciones y derecho a la ciudad.

majomagliano@gmail.com

Votar desde el exterior. Las experiencias boliviana y peruana en Argentina ¹

Brenda Canelo¹

Resumen

Al cruzar la frontera de su país de origen, los migrantes suelen perder la posibilidad de votar a las autoridades del mismo, aun cuando se identifiquen como parte de esa comunidad política o envíen remesas de impacto sustancial para su economía. No obstante, en los últimos años en la región se vienen produciendo distintas experiencias de voto transnacional, cuyo análisis comparativo contribuye a reflexionar acerca de las formas que asumen actualmente la pertenencia política y las prácticas ciudadanas, así como a repensar los límites territoriales, sociales y simbólicos del Estado nación moderno. En este trabajo presento y comparo el establecimiento y ejercicio de voto transnacional de ciudadanos bolivianos y peruanos residentes en Argentina en las dos últimas elecciones generales de sus países de origen (2009 y 2014, y 2011 y 2016, respectivamente). Para ello revisé materiales bibliográficos, hemerográficos, documentales y estadísticos, y efectué entrevistas a informantes clave de Perú y de Bolivia. A continuación describiré y analizaré: a) los procesos sociales que permitieron sufragar a ciudadanos peruanos y bolivianos desde el exterior; b) las principales características y resultados de esas jornadas electorales en Argentina; y c) los vínculos promovidos por el Estado peruano y por el Estado boliviano con sus ciudadanos residentes allende sus fronteras.

Palabras clave: Voto transnacional, Bolivianos, Peruanos, Argentina, Comparación.

Abstract

When leaving their country of origin, migrants often lose the capacity to vote its government, even if they identify themselves as part of that political community or send remittances of substantial economical impact. However, the several experiences of transnational voting that have taken place in the region in the last decade

¹ Una versión abreviada 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 Universidad de Buenos Aires, CONICET, Instituto de Ciencias Antropológicas, Facultad de Filosofía y Letras (ICA-FFyL-UBA). Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

Una versión previa de este trabajo fue publicada en las Actas de las Jornadas “Un siglo de migraciones en la Argentina contemporánea: 1914-2014”, organizadas por el Instituto de Historia Argentina Dr. Emilio Ravignani y el Instituto de Investigaciones Gino Germani, UBA, octubre de 2016, Ciudad de Buenos Aires.

Agradezco profundamente a la Dra. Ángeles Escrivá por su lectura y aportes generosos para este trabajo, y al Dr. Gilmer Alarcón por la información provista.

call for the comparative analysis and enquiry on the forms currently assumed by political belonging and citizenship practices, and pose questions on the territorial, social and symbolic limits of the modern nation State. In this paper I present and compare the establishment and exercise of transnational voting of Bolivian and Peruvian citizens residing in Argentina in the last two general elections of their countries of origin (2009 and 2014, and 2011 y 2016, respectively). I have reviewed bibliographical, hemerographic, documentary and statistical materials, and conducted interviews with key informants from Peru and Bolivia. I will describe and analyze: a) the social processes that allowed Peruvian and Bolivian citizens to vote from abroad; b) the main characteristics and results of these electoral days in Argentina; and c) the links promoted by the Peruvian and the Bolivian States with their citizens residing beyond national borders.

Key words: Transnational vote, Bolivians, Peruvians, Argentina, Comparison.

Introducción

Dentro del campo de los estudios migratorios, la noción de transnacionalismo fue acuñada “para describir los procesos sociales, económicos, políticos, culturales, familiares y religiosos en los que los migrantes participan a través de las fronteras” (Lafleur, 2012: 18), de modo que constituye una perspectiva relativamente reciente de abordar procesos de larga data. Los estudios efectuados desde este marco conceptual fueron desarrollados especialmente desde la década de 1990, y muestran que los vínculos entre los ciudadanos y los Estados nacionales que los reconocen como parte de su población no son exclusivos: quienes migran pueden involucrarse simultáneamente en actividades que implican tanto a su país de origen como a aquel en donde residen (Basch, Glick Schiller y Szanton Blanc, 1994).

Algunos investigadores plantearon que el involucramiento transnacional es resultado de la marginalización del inmigrante en la sociedad receptora (Basch, Glick Schiller y Szanton Blanc, 1994; Roberts, Frank y Lozano-Ascencio, 1999), y que las actividades transnacionales pueden dificultar aún más su integración en ella (Glick Schiller y Fouron, 1999). Por el contrario, otros estudiosos encontraron que la marginalización socioeconómica no es requisito para las actividades transnacionales (Guarnizo, Portes y Haller, 2003; Portes, Escobar y Radford, 2007), y que ellas tienden a favorecer la incorporación en la sociedad de destino (ibídem). Desde esta línea de estudios se destaca incluso que las prácticas transnacionales pueden empoderar a los migrantes, al permitirles tomar conciencia de su capacidad organizativa y de su impacto sobre sus países de origen (Guarnizo, Portes y Haller, 2003; Østergaard-Nielsen, 2009). En cualquier caso, se ha comprobado que sólo una minoría se involucra regularmente en este tipo de actividades, y que otro grupo más reducido lo hace de forma esporádica (Guarnizo, Portes y Haller, 2003; Portes, Escobar y Radford, 2007). Finalmente, se ha destacado la importancia de atender al papel de los Estados en el desarrollo de las actividades transnacionales, ya que tienden a llevar adelante

políticas que permiten a los migrantes ser activos en el país de origen y en el de residencia (Bauböck, 2003; Portes, Escobar y Radford, 2007; Escrivá, 2009; Østergaard-Nielsen, 2009; Lafleur, 2012).

En lo que respecta concretamente al transnacionalismo político, en este trabajo lo utilizo para referir a distintas formas de participación de los migrantes en la política de sus países de origen, sea de modo directo (en elecciones así como integrando o colaborando en partidos políticos, organizaciones o movimientos sociales), o indirecto (vía instituciones políticas del país de acogida, o a través de organizaciones internacionales) (Østergaard-Nielsen, 2009). Algunos investigadores (Østergaard-Nielsen, 2009; Escrivá, 2013) han encontrado que el involucramiento político transnacional suele darse entre los migrantes que también se interesan por la política del país donde residen, lo cual demostraría que ambos niveles de participación política no se excluyen sino que se refuerzan. En nuestra región, la militancia y participación política transnacional parecería vincularse con la ampliación de derechos en el país de residencia (Merenson, 2013).

Una de las formas que toma el transnacionalismo político es el voto de los ciudadanos de un país desde el exterior del mismo. Históricamente, pocos Estados han negado formalmente este derecho, pero su ejercicio ha tendido a carecer de organización legislativa (Lafleur, 2012). Siguiendo a este investigador, las primeras leyes que permitieron el voto desde el exterior fueron aprobadas a finales del siglo XIX y principios del XX por Nueva Zelanda (1890) y Australia (1902), y estaban dirigidas a grupos ocupacionales específicos, como los marinos. Luego, países como Canadá (1915), Francia (1924), Estados Unidos (1942) y el Reino Unido (1945) aprobaron leyes que permitían sufragar desde el exterior a ciudadanos que servían al interés nacional, como diplomáticos o militares. El emigrante común era considerado un ciudadano de segunda clase que sólo aportaba remesas, por lo que los Estados expulsores carecían de interés en propiciar su voto, al tiempo que sospechaban de la lealtad de quienes residían en territorios controlados por otros Estados nacionales.

Es recién tras la Segunda Guerra Mundial que algunos Estados comenzaron a facilitar el voto en el exterior a sus ciudadanos emigrantes sin interponer restricciones profesionales, como Indonesia en 1953 y Colombia en 1961 (Lafleur, 2012). Pero el interés estatal por el tema creció exponencialmente desde 1990, acumulando a la fecha unos cincuenta y cinco Estados con leyes que lo permiten, aun cuando no todas ellas fueron implementadas y algunas siguen siendo muy restrictivas (Lafleur, 2012). De todos modos, la incidencia de los Estados en la participación política de los migrantes no sólo se vincula con su habilitación formal para sufragar, sino con los múltiples modos en que estimulan o disuaden para que

ello ocurra, tanto cuando se trata de los Estados de origen como en el caso de los residencia (Escrivá, 2009).

A continuación describiré: a) los procesos sociales que permitieron sufragar a ciudadanos bolivianos y peruanos desde el exterior; b) las principales características y resultados de las dos últimas jornadas electorales de ambos países en Argentina (2009 y 2014, y 2011 y 2016, respectivamente); y c) los vínculos promovidos por el Estado peruano y por el boliviano con sus ciudadanos residentes allende sus fronteras. El propósito final de este ejercicio consiste en contribuir a reflexionar acerca de las formas que asumen actualmente la pertenencia política y las prácticas ciudadanas, así como a repensar los límites territoriales, sociales y simbólicos del Estado nación moderno.

Perú

Precedentes de las dos últimas experiencias

Perú fue el tercer país latinoamericano en posibilitar que sus ciudadanos sufragaran desde el exterior, precedido por Colombia y por Brasil, que lo hicieron en 1961 y 1965 respectivamente. En el caso peruano, ello quedó contemplado en la Constitución de 1979, que estableció el derecho y la obligación de votar a todos los hombres y mujeres, instruidos o analfabetos, residentes tanto dentro como fuera del territorio nacional (Escrivá, 2013). Tras las elecciones de 2006, la obligatoriedad del sufragio dejó de estar respaldada por multas en el caso de los ciudadanos peruanos residentes en el exterior (Ley N° 28.859, Artículo 4). Es decir que, si bien formalmente siguieron estando obligados a votar, dejaron de recibir sanciones económicas por no hacerlo.

La información acerca del proceso que habilitó el voto de los peruanos allende las fronteras de su país es escasa. No hay publicaciones académicas ni periodísticas disponibles al respecto, los referentes estatales consultados manifestaron desconocer esta cuestión, y tampoco están disponibles *on line* los debates legislativos de la Reforma Constitucional de 1979, ni los correspondientes a la sanción de la Ley Orgánica Electoral de 2006. Una de las principales especialistas en el tema, la profesora Ángeles Escrivá, reflexiona sobre la cuestión: “podría no haber habido mucho debate en el momento de elaborar la Constitución y desarrollar las disposiciones con respecto al voto externo. El impulso hacia la universalización del derecho al voto fue posiblemente tan fuerte, que la voluntad se encaminó a hacerlo lo más incluyente.² Y además en aquel momento tampoco se podían

² La Asamblea Constituyente de 1978 buscó fortalecer la democratización del país tras más de una década de gobierno militar (1968-1980), impulso que explicaría la habilitación electoral de ciudadanos hasta entonces excluidos, como los analfabetos. Esta apertura habría incidido también en la inclusión de los emigrados. En palabras del Dr. Gilmer Alarcón: “la Constitución de 1979 traza un camino orientado por los principios de igualdad y no discriminación, generando consensos entre partidos sobre la cuota de

imaginar la magnitud que iba a tomar la colonia peruana en el exterior” (comunicación personal, 2016).

Para poder votar, los ciudadanos peruanos deben ser mayores de 18 años y contar con DNI peruano con domicilio registrado en el exterior antes del cierre del padrón electoral, lo cual ocurre cuatro meses antes de las elecciones. Estos electores pueden participar de las Elecciones Generales (presidente, vice y congresistas) y del Parlamento Andino (órgano deliberante y de control de la Comunidad Andina, integrada actualmente por Perú, Bolivia, Ecuador y Colombia), pero no pueden elegir representantes regionales ni municipales, ya que no figuran en el padrón de ningún distrito electoral regional, provincial o distrital.

Las elecciones generales de 2011 y de 2016: balotajes

El sistema electoral peruano establece la realización de elecciones presidenciales cada cinco años, y el requisito de obtener al menos la mitad más uno de los votos para ganar en primera vuelta. En caso de que esto no ocurra, se pasa a un balotaje entre los dos candidatos más votados.

En el año 2011 la primera ronda no consagró ningún ganador: Ollanta Humala (Gana Perú) obtuvo el 31,7% de los votos, Keiko Fujimori (Fuerza 2011) el 23,5% y Pedro Kuczinski (Alianza por el Gran Cambio) el 18,5% (ONPE, 2011). Los guarismos reflejaron las profundas divisiones existentes en la sociedad peruana, que se acentuaron durante la segunda vuelta realizada entre Fujimori y Humala. Finalmente, los resultados generales del balotaje realizado el 5 de junio de 2011 consagraron ganador a Ollanta Humala, con un ajustado 51,5% (ONPE, 2011).

Las elecciones de 2016 nuevamente derivaron en balotaje, dado que en la primera vuelta ningún candidato alcanzó la mitad más uno de los votos: Keiko Fujimori (Fuerza Popular) consiguió el 39,9% y Pedro Kuczinski (Peruanos por el Kambio) el 21% (ONPE, 2016). El balotaje entre ambos fue muy parejo, y finalmente Kuczinski se erigió en presidente del Perú con el 50,2% de los sufragios (ONPE, 2016).

La escasa diferencia por la que se consagró un nuevo presidente tras los balotajes de 2011 (447.057 votantes), y más aún en el de 2016 (41.057 electores), convierten al electorado residente en el exterior (754.154 y 884.924 personas habilitadas a sufragar respectivamente) en un sujeto político trascendente para la política peruana. Veamos qué ocurrió con aquella

género, la cuota indígena, la cuota de jóvenes y, además, el voto de los peruanos en el exterior” (comunicación personal, 2017).

porción que reside en Argentina, tercer país en caudal de votantes habilitados desde fuera del territorio (precedido por Estados Unidos y España).

El voto peruano desde Argentina

Tanto en 2006 como en 2011, la participación electoral dentro y fuera de Perú se redujo en algo menos de cuatro puntos porcentuales entre la primera y la segunda vuelta. Aquí voy a referirme únicamente a lo acontecido en ambos balotajes, debido a que fue en ellos que se definió el proceso electoral.

En la segunda vuelta de 2011 en Argentina participó el 52,7% de los electores habilitados (56.253 votantes sobre 106.665³) (ONPE, 2011). Esta participación fue mucho más baja que la general⁴ (donde votó el 82,5 % del padrón), pero mayor que el promedio de la registrada entre todos los residentes en el exterior, donde sufragó el 50,2% del padrón⁵ (ONPE, 2011). En lo que respecta al balotaje de 2016, los porcentajes de participación siguieron bajando, pero de modo menos marcado entre los residentes en Argentina. Así, mientras que a nivel general participó el 80,1% del padrón, desde el exterior lo hizo el 44% y en Argentina el 52% (66.338 sobre 127.442 habilitados).

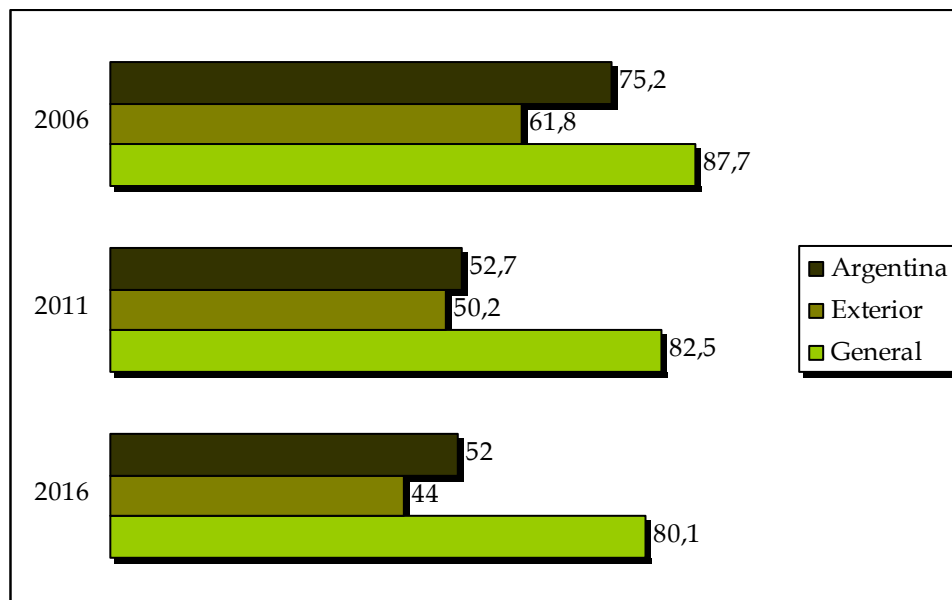
La tendencia a la baja en los niveles de participación no es novedosa en general (ni tampoco en el caso peruano) y suele vincularse con el descreimiento de los ciudadanos en la participación política formal. No obstante, si remontamos los guarismos a lo acontecido en 2006, vemos que en 2011 hubo una reducción muy significativa en la asistencia a los comicios entre los votantes peruanos residentes en el exterior. De este modo, mientras que en el balotaje de 2006 participó el 87,7% del padrón general y en 2011 lo hizo el 82,5%, la participación desde el exterior pasó del 61,8% al 50,2% respectivamente. Esta reducción fue aún más marcada en el caso argentino, donde la participación electoral se contrajo en más de 22 puntos entre el balotaje de 2006 y el de 2016. El Gráfico 1 ilustra estas tendencias:

³ Según el último Censo Nacional, 157.514 personas nacidas en Perú residían en Argentina a fines de 2010. Parte de la diferencia entre este número y el de empadronados puede reflejar a los menores de edad y a quienes no hicieron el cambio de domicilio a tiempo.

⁴ Por participación general me refiero a aquella efectuada por ciudadanos peruanos, independientemente del lugar de residencia al momento de los comicios.

⁵ A diferencia de lo ocurrido con el padrón boliviano, donde en 2009 se fijó un tope de 6% de electores desde el exterior, en Perú no se estableció tope alguno.

Gráfico 1: ELECCIONES GENERALES PERÚ - Nivel de participación (balotaje) (%)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE)

De acuerdo con Ángeles Escrivá (2013), quien también encontró una marcada reducción de la participación electoral en 2011 entre los peruanos residentes en España, esto no se debió únicamente a la eliminación de la multa para los votantes del exterior. A partir de una prolongada investigación acerca del voto transnacional, Escrivá afirma que no votar fue una de las maneras en que los peruanos expresaron su desencanto, enfado e insatisfacción con la política peruana. Ello se manifestaba en que más de la mitad de sus entrevistados no seguía la política peruana habitualmente, por falta de interés, de tiempo, dedicación exclusiva al trabajo, dificultades para obtener información, e incomprensión de la política (Escrivá, 2013). A diferencia de ella, Tuesta Soldevilla (2016) relaciona los altos niveles de ausentismo entre los emigrados que se vienen registrando en las últimas elecciones con cuestiones netamente prácticas, como la falta de sanciones y los costos del desplazamiento a los locales de votación. En línea con esto último, meses después de las jornadas electorales de 2016, el Cónsul Adscrito de Perú en Buenos Aires explica en relación al creciente ausentismo entre los emigrados:

“El ciudadano debe hacer balance acerca de lo que es más conveniente: trabajar o ir a votar. No hay feriado ni compensación económica para ellos. Ir a votar o no trasciende la multa. Tienen que hacer un operativo para ir a votar en términos de distancias, costos y tiempos. Esos elementos pesan más que en el territorio nacional. El que participa lo hace porque está interesado en Perú porque su red familiar sigue allí. Y también porque piensa en el eventual apoyo de las autoridades a su situación en destino, o ante su eventual regreso al país” (entrevista a Gálvez Alvarado, 28 de septiembre de 2016).

La disminución tan acentuada en los niveles de asistencia a los últimos actos electorarios es aún más significativa considerando que los partidos políticos y las asociaciones de residentes en el exterior se movilizaron intensamente para captar a un caudal de electores que, desde fuera de Perú, podían terminar definiendo a su futuro presidente. Efectivamente, tanto en 2011 como en 2016 los sondeos generales previos a sendos balotajes auguraban un empate técnico entre los principales contendientes, de modo que el voto de los emigrados podía definir al ganador.

En relación con esto, los resultados obtenidos desde Argentina tanto en la primera vuelta como en el balotaje de 2011 mostraron preferencias opuestas a las manifestadas por el electorado general. En la primera vuelta, los votos emitidos desde Argentina invirtieron el primero y el segundo puesto: Fujimori obtuvo el 33,7% de adhesiones, mientras que Humala se alzó con el 24,4%. En el balotaje se reiteró la preferencia por Keiko, quien aquí logró el 57,5% de adhesiones pese que a nivel general ganó Humala (ONPE, 2011). En 2016 nuevamente las preferencias del electorado residente en Argentina fueron inversas a las generales: en primera vuelta Kuczynski logró el 30,2% y Fujimori el 28,7%; pero en el balotaje se impuso la segunda con el 53,5%. No obstante, los resultados generales de 2016 consagraron a Kuczynski nuevo presidente de Perú (ONPE, 2016). El Cuadro 1 muestra las preferencias partidarias en las tres últimas elecciones, según el lugar de residencia de los ciudadanos peruanos:

Cuadro 1: ELECCIONES GENERALES PERÚ - Preferencias partidarias (balotaje) (%)

| | General | Exterior | Argentina | |
|-------------|--|-------------|-------------|-------------|
| 2006 | Alan García Pérez (Partido Aprista Peruano) | 52,6 | 68,5 | 63 |
| | Ollanta Humala (Unión por el Perú) | 47,4 | 31,5 | 37 |
| 2011 | Ollanta Humala (Gana Perú) | 51,5 | 29,6 | 42,5 |
| | Keiko Fujimori (Fuerza 2011) | 48,5 | 70,4 | 57,5 |
| 2016 | Pedro Pablo Kuczynski (Peruanos por el Cambio) | 50,1 | 50,9 | 46,5 |
| | Keiko Fujimori (Fuerza Popular) | 49,9 | 49 | 53,5 |

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE)

En lo que respecta a las jornadas electorales propiamente dichas, en 2011 tuvieron lugar en las ciudades de Buenos Aires, La Plata, Córdoba, Mendoza, Salta, Rosario, Corrientes y Catamarca. La Ciudad de Buenos Aires concentró a la mayor parte de los empadronados en

Argentina, quienes debieron trasladarse a un único centro de votación en el acomodado barrio de Recoleta, concretamente en el Centro de Exposiciones de la Ciudad, lejos de sus zonas prioritarias de socialización y residencia. Siguiendo el razonamiento de Tuesta Soldevilla y del Cónsul Adscrito de Perú en Buenos Aires, estas distancias podrían explicar el alto nivel de ausentismo registrado entonces. En 2016 los lugares de votación en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se ampliaron a cinco, con el propósito de *“dispersar para administrar mejor a la gente”* (entrevista al Cónsul Adscrito de Perú en Buenos Aires, Gálvez Alvarado, 28 de septiembre de 2016). Si bien esto no generó un incremento en la participación electoral respecto de 2011 (ver Gráfico 1), sí pudo reducir los tiempos de demora para sufragar. En lo que respecta al resto de las provincias argentinas, a las mesas ya dispuestas en 2011 se agregó otra en La Rioja.

En ambos años los comicios ocurrieron con normalidad, aunque en 2011 se produjeron grandes demoras dada la gran cantidad de votantes convocados en un único lugar, como se observa en las Fotos 1 y 2.

Foto 1: “Con largas colas, votaron unos 60.000 peruanos en Argentina.”



Fuente: *Clarín*, 11 de abril de 2011.

Foto 02: “Peruanos en Argentina formaron largas colas para votar”



Fuente: *El Comercio*, 5 de junio de 2011

Vínculos entre el Estado peruano y sus ciudadanos en el exterior: protagonismo estadístico y promoción del “civismo”

Como señalé anteriormente, la escasa diferencia entre los principales candidatos tanto en el balotaje de 2011 como en el de 2016 (447.057 y 41.057 votantes, respectivamente), convierten al electorado residente en el exterior (754.154 y 884.924 habilitados a sufragar en cada ocasión) en un sujeto político a considerar. En términos relativos, representan a alrededor del 3,8% del padrón electoral, cuya mayor parte reside en EEUU, España o Argentina.

Pero la importancia política de este electorado se refleja de modo exiguo en las campañas políticas y en las plataformas electorales de los principales candidatos. Según reconstruye la prensa gráfica, sólo Kuczynski hizo campaña en el exterior en 2016, concretamente entre los ciudadanos residentes en EEUU (*Ser Peruano*, 8 de junio de 2016). También en 2016, sólo dos de los cinco candidatos que lideraban las encuestas incluyeron en sus planes de gobierno propuestas relativas a los peruanos emigrados: Julio Guzmán (Todos por el Perú) y Pedro Kuczynski (Peruanos por el Kambio) (*El Comercio*, 26 de febrero de 2016). Este último, actual presidente peruano, propuso acelerar los trámites legislativos para crear el Distrito Electoral Especial de peruanos residentes en el extranjero⁶ (*El Comercio*, 26 de febrero de 2016). En lo que respecta a la otra candidata principal, Keiko Fujimori, si bien no incluyó cuestiones relativas a la comunidad peruana en el extranjero en su plataforma, sí incorporó a un emigrado en su lista de candidatos al Congreso por Lima. Las propuestas de dicho postulante, Jaime Verástegui Malca, residente en Estados Unidos, apuntaban a crear un fondo en base a las remesas para garantizar ayuda y atención médica a quienes retornen a Perú (*El Comercio*, 26 de febrero de 2016).

En términos generales, los electores peruanos residentes en el exterior evaluaban que los resultados de las elecciones no iban a modificar su situación, ya que carecían de representantes propios en el Congreso, y las plataformas electorales no tomaban en cuenta de modo sustancial sus problemáticas. En tal sentido, según una encuesta efectuada entre los meses de junio y agosto de 2011 en Buenos Aires y Madrid,⁷ su participación electoral se

⁶ De acuerdo con el especialista Dr. Alarcón, los proyectos de ley al respecto no estarían registrando mayores avances. De hecho, la creación de la circunscripción de peruanos en el exterior no aparece entre los objetivos del Grupo de Trabajo de la Reforma Electoral existente en el Congreso. Sin embargo, en diciembre de 2016, el Jurado Nacional de Elecciones aprobó una propuesta de Anteproyecto de Código Electoral en la que considera la creación de la mencionada circunscripción, y ella ha sido presentada al Congreso de la República. Dicho Jurado estima que, de acuerdo al número de votantes peruanos en el exterior (884.924), les correspondería una representación de cinco congresistas (comunicación personal con el Dr. Gilmer Alarcón, 2017).

⁷ Se encuestaron a 115 personas en el Área Metropolitana de Buenos Aires (Argentina) y similar cantidad en Madrid (España), luego de ambas ruedas electorales. En ellas se relevaron datos sociodemográficos y socioeconómicos, historia migratoria, prácticas transnacionales y de participación social y política en el país de origen y en los de destino, así como edad, sexo y situación migratoria (regular o irregular). El

debió principalmente a que consideraban que votar constituía un “deber” cívico. El segundo motivo prioritario de participación seleccionado por los encuestados en ambas ciudades fue “ser parte del cambio político del país”. Otras variables, como elegir a un candidato político de su preferencia, también formaron parte de las motivaciones para ir a votar, pero el “deber” cívico apareció como motivo prioritario entre los encuestados, expresando un sentido de pertenencia a la comunidad política peruana que persiste pese a la distancia (Elisa Muñoz Barba, comunicación personal, 2015).

El énfasis puesto en el aspecto “cívico” del voto también es destacado por las autoridades peruanas para explicar el interés estatal en la participación electoral de sus ciudadanos. En tal sentido, vinculan dicho aspecto “cívico” con el ejercicio de derechos y obligaciones respecto de la comunidad política de origen, así como de la de residencia. Al respecto, el Cónsul Adscrito de Perú en Buenos Aires afirma que, en tanto parte del Estado peruano “nos interesa garantizar el ejercicio de derechos, una ciudadanía activa, la creación de civismo. Esto es, que la gente conozca sus derechos y obligaciones, que participe de la vida pública local. Íntegramente” (entrevista a Gálvez Alvarado, 28 de septiembre de 2016).

Estado Plurinacional de Bolivia

El largo camino para el reconocimiento del derecho al voto transnacional

En el Estado Plurinacional de Bolivia el voto desde el exterior estaba contemplado desde el Código Electoral de 1991 (Artículo 97), pero fue implementado recién desde las elecciones de 2009, previa Reforma Constitucional efectuada el mismo año. Establece que los mayores de 18 años participen en las elecciones de Presidente y Vicepresidente del Estado (así como en sus eventuales revocatorias), y en referendos de carácter nacional (Ley N° 26, Artículo 199). El sistema electoral boliviano indica que el voto de los residentes en el exterior es de carácter voluntario (*ibídem*, Artículo 205), por lo que no contempla sanciones para quienes se ausenten a los comicios. Vale decir que en la legislación boliviana el voto transnacional es un derecho más que una obligación ciudadana, como ocurre en Perú. Meses antes de los comicios, los ciudadanos que deseen votar deben registrarse en un padrón biométrico concurriendo con su cédula de identidad boliviana a las oficinas consulares u otras sedes dispuestas a tal fin.⁸

estudio fue efectuado en el marco del proyecto “Ciudadanía y transnacionalismo: la participación política de los migrantes peruanos en los países de origen y destino” (Grupo de Estudios sobre Población y Sociedad, Universidad Complutense de Madrid, España), bajo la dirección de Joaquín Arango (GEMI, UC). Participé en él como encuestadora y supervisora del equipo argentino.

⁸ El registro biométrico se aplicó por ley a partir del año 2009 a todas las personas habilitadas para votar, a partir de presiones ejercidas por la oposición a Evo Morales, que denunciaba que a través del padrón anterior el MAS iba a cometer fraude electoral. En él se incluyen huellas dactilares, fotografía digital y firma, además de los datos identificatorios habituales.

La efectivización del derecho al voto desde el exterior se vincula con el incremento de la visibilidad de los emigrados ante la sociedad boliviana a partir de la década de 2000, así como con su creciente politización desde la “guerra del gas” (2003) y las manifestaciones contra el presidente Sánchez de Losada (Hinojosa Gordonava, Domenech y Lafleur, 2012). Según reconstruyen estos investigadores:

“Uno de los antecedentes más significativos referido al «voto en el exterior» se remonta al año 2005. En el mes de septiembre, la Sala Penal Segunda de la Corte Superior de Justicia de La Paz declaró procedente el recurso de amparo constitucional que interpusieron los representantes legales de los ciudadanos bolivianos residentes en la Argentina para que pudieran votar en las elecciones generales del 4 de diciembre. El fallo emitido por el Tribunal de Amparo se apoyó en el artículo 97° del Código Electoral (1991). Este artículo, titulado «Voto de residentes en el exterior», establece que «los ciudadanos bolivianos en ejercicio, residentes en el extranjero, podrán votar para elegir a Presidente y Vicepresidente en las elecciones generales. Una ley expresa regulará este derecho». En su fallo, los vocales ordenaron que el Congreso Nacional sancione una ley con urgencia para que pueda ejercerse este derecho. Pero, bajo el argumento de la falta de capacidad técnica –se interpusieron dificultades legales, administrativas, económicas y logísticas– para implementar el «voto en el exterior», la elaboración y discusión del proyecto de ley se fue postergando hasta que finalmente el MAS –interpelado de manera constante por la demanda de ciudadanos bolivianos radicados en diversos países como Argentina– consiguió que ingresara en la Cámara de Diputados” (Hinojosa Gordonava, Domenech y Lafleur, 2012: 53)

De este modo, las presiones de los bolivianos residentes en el exterior -especialmente en Argentina- y el activo apoyo brindado por Morales y sus partidarios, derivaron en la habilitación del voto transnacional a partir de la sanción de la Nueva Constitución Política del Estado de 2009 (Artículo 27, inciso 1) y de la aprobación de Ley Electoral Transitoria N° 4021, el mismo año.⁹

En su primera aplicación (año 2009), el voto transnacional fue acotado a los cuatro países con mayor número de emigrados: Estados Unidos, Brasil, Argentina y España, donde los

⁹ Al mismo tiempo que la Cámara de Senadores de Bolivia discutía el proyecto de ley que habilitaba el voto desde el exterior, los ciudadanos bolivianos residentes en Argentina realizaron la jornada popularmente conocida como “voto simbólico”. El acontecimiento tuvo lugar el 10 de agosto de 2008, fue organizado por el Comité de Defensa del Proceso de Cambio y Soberanía Originaria y Popular en Bolivia, y contó con el apoyo de agrupaciones argentinas. Según sus organizadores, durante la jornada se recolectaron cerca de 24.000 votos. Para más información acerca del proceso que derivó en la habilitación de este derecho, ver Hinojosa Gordonava, Domenech y Lafleur, 2012.

electores no podían superar el 6% de padrón total (lo cual equivalía a 211.093 electores). En los siguientes comicios presidenciales (año 2014) el voto desde el exterior dejó de tener tope y fue ampliado a 33 países (incluyendo los anteriores), donde el Estado Plurinacional de Bolivia contaba con representación diplomática y consular permanente.

Las elecciones generales de 2009: liderazgo rotundo de Evo Morales.

En Bolivia las elecciones presidenciales también se efectúan cada cinco años y la consagración de un ganador requiere obtener el 50% más uno de los votos válidos, o un mínimo del 40% con una diferencia de al menos el 10% respecto del segundo candidato más votado. En caso de que nadie obtenga estos porcentajes, se pasa a la instancia de balotaje entre los dos primeros candidatos, y el ganador es quien alcanza la mayoría simple de los votos.

A diferencia de lo acontecido en Perú, tanto en las elecciones de 2009 como en las de 2014 Evo Morales (Movimiento al Socialismo - MAS) se impuso de modo contundente como presidente electo, obteniendo el 64,2% y el 61,4% de votantes, respectivamente. Veamos cómo se comportaron al respecto los ciudadanos bolivianos residentes en Argentina.

El voto boliviano desde Argentina

En 2009 en Argentina votó el 73,9% (66.504 personas) del total de empadronados (89.953), los cuales ya eran menos que los 105.546 habilitados para registrarse en este país.¹⁰ El porcentaje de participación fue igual al promedio alcanzado entre los cuatro países desde los cuales se sufragó: 74% (125.101 electores sobre 169.096 empadronados), pero marcadamente inferior al 95% de participación entre los no migrantes (Tribunal Supremo Electoral, 2013).

Entre las dificultades para participar desde Argentina en los comicios de 2009 se destacan el poco tiempo y recursos financieros destinados a difundir y organizar el empadronamiento biométrico. Según la encuesta efectuada durante la jornada electoral en Buenos Aires,¹¹

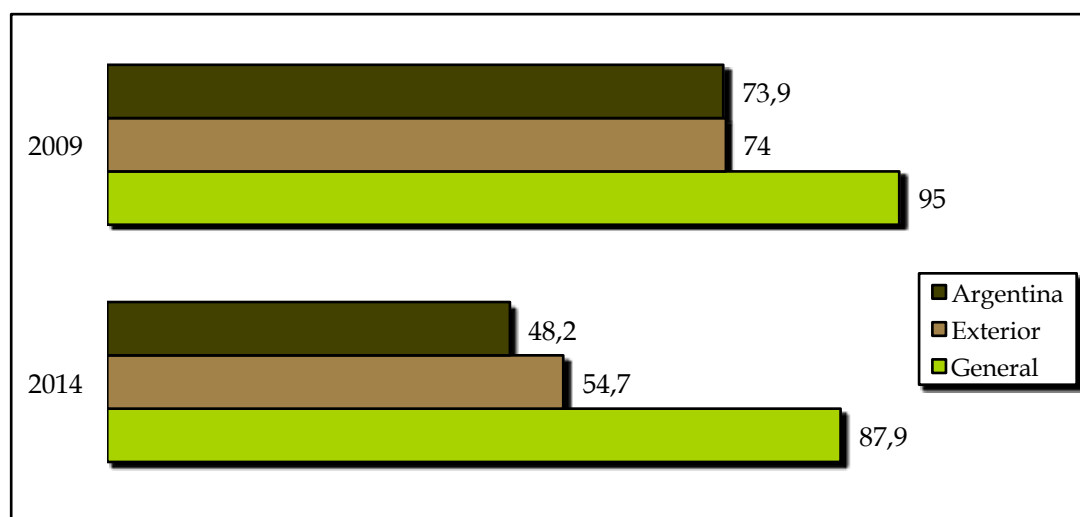
¹⁰ Dado que en Argentina residía la mayor parte de los emigrados (345.272 personas según el censo de 2010), se habilitó a que la mitad de los 211.093 electores transnacionales habilitados ese año (el 6% del padrón, según fijaba la Ley Electoral Transitoria) estuvieran asentados en ese país.

¹¹ Esta encuesta fue aplicada en simultáneo en Buenos Aires, San Pablo, Madrid y Nueva York en el marco de un estudio comparativo acerca de la primera experiencia de voto transnacional boliviano. Al igual que la encuesta sobre el voto peruano, se relevaron datos sociodemográficos y socioeconómicos, historia migratoria, prácticas transnacionales y de participación social y política en el país de origen y en los de destino, así como edad, sexo y situación migratoria (regular o irregular). En Buenos Aires los 110 encuestados fueron elegidos al azar, seleccionando a uno de cada tres que aguardaban en fila su turno para votar. El estudio fue efectuado en el marco de un proyecto dirigido por Jean-Michel Lafleur en el Centro de Estudios de la Etnicidad y las Migraciones (CEDEM) de la Universidad de Lieja (Bélgica) y

existieron dificultades respecto de los requisitos, plazos, lugares y horarios para hacer el trámite. Las complicaciones para acceder a la información hicieron que la mayor parte de los empadronamientos se efectuara los últimos días del período estipulado, y que varios trámites tuvieran errores. A su vez, muchos de los empadronados correctamente tuvieron dificultades para saber cuáles eran los lugares de votación a los que debían concurrir, ya que éstos fueron divulgados por la Corte Nacional Electoral la semana anterior a las elecciones y no coincidieron, como muchos esperaban, con los lugares de realización del empadronamiento. De este modo, un importante caudal de electores conocieron dónde debían votar horas antes del sufragio o incluso durante el mismo (Canelo y otros, 2012).

Las siguientes elecciones presidenciales (2014) registraron una reducción de la participación electoral muy notable entre los residentes en el extranjero: 19 puntos porcentuales menos en términos generales (del 74% al 54,7%), y 26 en el caso de Argentina (de 73,9% a 48,2%). El Gráfico 2 muestra estas tendencias.

Gráfico 2: ELECCIONES GENERALES BOLIVIA - Nivel de participación (%)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Tribunal Supremo Electoral (TSE)

El pasaje, en Argentina, de un 73,9% de participación en 2009 a un 48,2% en 2014 es un dato a considerar, especialmente ante el protagonismo que había tenido pocos años antes la colectividad boliviana aquí residente para lograr ejercer sus derechos políticos. Al respecto, el presidente del Tribunal Supremo Electoral en Argentina explicaba que:

“a) en 2009 hubieron problemas de logística, organización y distribución de mesas que generaron desaliento en los votantes para participar en 2014; b) cerca de 10.000 votantes fueron asignados a mesas muy alejadas de sus residencias (entre tres y seis

horas para transportarse); c) hubo campaña de desinformación para boicotear la asistencia que, si bien no fue trascendente, pudo haber tenido alguna inferencia" (comunicación personal con Víctor Hugo Ruilova, presidente del TSE en Argentina, 23 de septiembre de 2016).

Por su parte, un ciudadano boliviano con intensa militancia política en Buenos Aires responsabiliza en gran parte al gobierno de Evo Morales por lo acontecido, en tanto entiende que redujo su interés en el voto transnacional, y que empadronó por vías que no reflejaban el deseo de la ciudadanía por sufragar. Así, afirma:

“El alto porcentaje de participación logrado en 2009 se vincula con que había mucha movilización, arrastrada de las jornadas de voto simbólico de 2008. Una vez que Evo gana las elecciones, ya no le interesa ese voto. Además, en 2014 se dio mucho menos tiempo que en 2009 para el empadronamiento. El mayor número de empadronados entonces se logró en el Consulado, donde aprovechaban la presencia de gente por otras cosas para empadronarla. La cuestión es que mucha de esta gente luego no votó, dado que no tenía interés en hacerlo” (entrevista a referente de Simbiosis Cultural, 16 de septiembre de 2016).

Esta lectura va en sintonía con el planteo de Østergaard-Nielsen, quien afirma que más allá de las trayectorias migratorias y de los procesos de integración “las prácticas políticas transnacionales de los migrantes son parte de un mecanismo continuo de retroalimentación a través del cual los migrantes influyen y son influenciados por el ambiente político institucional, transnacional y local” (2009: 25, véase también Escrivá, 2013).

En lo que respecta a las preferencias electorales desde Argentina, tanto en 2009 como en 2014 se acentuaron aquellas expresadas por la mayoría, y mostraron un gran respaldo a Evo Morales entre los emigrados en este país. Así, en 2009 el MAS se alzó con el 64,2% de aprobación en general pero con el 92,1% entre los residentes en Argentina, mientras que en 2014 logró el 61,4% y el 89% de apoyo, respectivamente, como se destaca en el Cuadro 2.

Cuadro 2: ELECCIONES GENERALES BOLIVIA - Preferencias partidarias (%)

| | | General | Exterior | Argentina |
|------|--|---------|----------|-----------|
| 2009 | Morales (Movimiento al Socialismo) | 64,2 | 75,7 | 92,1 |
| | Reyes Villa (Plan Progreso p/Bolivia-Conv. Nac.) | 26,5 | 17,3 | s/d |
| 2014 | Morales (Movimiento al Socialismo - IPSP) | 61,4 | 72,2 | 89 |
| | Doria Medina (Unidad Demócrata) | 24,2 | 15,5 | 3 |

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Tribunal Supremo Electoral y de comunicación personal con el representante de este organismo en Argentina (Víctor Hugo Ruilova, 21 de septiembre de 2016)

El cuantioso caudal de votos obtenido por Morales en Argentina, mayor que el logrado en otros países y en la misma Bolivia, podría vincularse con la alta proporción de ciudadanos oriundos de La Paz entre los bolivianos residentes en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (31,7%) y el Gran Buenos Aires (15,7%), departamento cuyo 50% de población se identifica como aymara (Caggiano y Torres, 2011). En tal sentido, el 24,8% y el 30,8% de los encuestados en Argentina durante las elecciones de 2009 se reconocieron como aymaras o quechuas, respectivamente (Lafleur, 2012). Vale remarcar que gran parte de las mejoras sociales y promesas de campaña del candidato masista se dirigen a la población indígena y campesina.

En lo que respecta a la jornada electoral propiamente dicha, en 2009 se desarrolló en tres distritos electorales: Buenos Aires, Jujuy y Mendoza. En el Área Metropolitana de Buenos Aires la Corte Nacional Electoral dispuso nueve lugares de votación: siete en la Provincia de Buenos Aires y dos en la Ciudad de Buenos Aires (CABA). Estos dos últimos centros congregaron a la mayor parte de los empadronados. Fueron dispuestos en los estadios de los clubes Deportivo Español y San Lorenzo de Almagro, situados en una zona lindante con los partidos de Lomas de Zamora y La Matanza del Gran Buenos Aires, donde residen o transitan gran parte de los emigrados.

El carácter inédito de la jornada electoral y el alto grado de expectativas por parte de los votantes pusieron a prueba los límites logísticos de un proceso electoral de escasos recursos materiales y humanos. El primer índice de ello se vincula con la organización de la recepción de los electores en ambos centros de sufragio. Desde temprano y mucho antes de la apertura oficial de sus puertas, familias enteras aguardaban en la fila su turno para votar, formando un impresionante cinturón humano alrededor de los clubes. A cierta hora de la mañana, las inmensas y serpenteantes filas llegaron a duplicar el perímetro de ambos estadios de fútbol (Canelo y otros, 2012). La Foto 3 ilustra esta la gran concentración de electores durante la jornada.

Foto 3: Club Deportivo Español, CABA.



Fuente: Foto propia, 9 de diciembre de 2009

En 2014 los centros de sufragio fueron incrementados notablemente, disponiéndose mesas electorales en las provincias de Jujuy, Salta, Santa Fe, Córdoba, Mendoza, Río Negro, Chubut y Buenos Aires. En esta última se dispusieron 45 recintos electorales: 24 en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y 21 en el Gran Buenos Aires, con lo cual se buscaba evitar el nivel de demora registrado en 2009 y facilitar la participación.

Vínculos entre el Estado boliviano y sus ciudadanos en el exterior: reincorporación en la comunidad política y acompañamiento

La consecución del derecho al voto boliviano en Argentina es el resultado de años de militancia por parte de algunos líderes y organizaciones que demandaron activamente la participación política de los ciudadanos residentes en el exterior. Lo conseguido sirvió para reposicionar a los bolivianos que viven en el extranjero en la conciencia política de los que permanecen en Bolivia, y para incluirlos en la imaginación de la nación y sus ideas de comunidad asociadas. Por otro lado, significó la iniciación de muchas personas en el ritual político eleccionario y del Estado boliviano como organizador de una experiencia integradora de sus ciudadanos. Esto último da cuenta del cambio político y cultural que buscaba el MAS -con Evo Morales a la cabeza- para un país que durante mucho tiempo olvidó y marginó a grandes mayorías (Canelo y otros, 2012).

En efecto, desde la llegada del MAS al poder a principios del año 2006, el gobierno buscó (re)incorporar a los emigrados en la comunidad política, reconociéndolos como ciudadanos del Estado Plurinacional de Bolivia. Para ello comenzó a realizar gestiones para documentarlos, facilitar su regularización migratoria, defender sus derechos y asegurar su participación electoral (Hinojosa Gordonava, Domenech y Lafleur, 2012). Según estos autores, el interés del gobierno de Morales por los ciudadanos emigrados responde al

supuesto de que en su mayor parte iban a apoyar electoralmente al MAS y, posiblemente también, al notable incremento de sus remesas (de 83 millones de dólares en 2002, a 1.097 millones en 2008) (Hinojosa Gordonava, Domenech y Lafleur, 2012).

Para los funcionarios del estado boliviano, la defensa de los derechos de los ciudadanos emigrados no se debe tanto a cuestiones partidarias ni económicas sino a convicción política. Al respecto, el Cónsul General de Bolivia en Buenos Aires afirma que una de las principales labores del organismo que dirige es viabilizar el derecho al voto de los ciudadanos emigrados, empadronando e informando al respecto en sus lugares de residencia y cuando se acercan a oficinas consulares para otras gestiones (entrevista a Tapia Sainz, 19 de septiembre de 2016).

Una de las vías por las cuales los emigrados lograrían mayor participación en la política boliviana sería obteniendo representación directa en la Asamblea Legislativa Plurinacional. Como explica uno de mis entrevistados *“tener un representante con voz allá ayudaría a aumentar el involucramiento”* (entrevista a referente de Simbiosis Cultural, 16 de septiembre de 2016). Esta posibilidad fue planteada por el Procurador pero, a diferencia del caso peruano, aún no está siendo debatida formalmente y su aprobación es compleja ya que requiere que el Parlamento avale reformar la Constitución, y que luego esto sea aceptado en una consulta popular (entrevista al Cónsul General de Bolivia en Buenos Aires, Tapia Sainz, 19 de septiembre de 2016).

Pese a ello, una gran parte de los ciudadanos bolivianos residentes en Argentina se involucra en la política boliviana y elige candidatos específicos por convicción. Según la encuesta efectuada durante la jornada de 2009 en Buenos Aires, la principal razón para participar de las elecciones generales fue *“apoyar el proceso de cambio que se vive en Bolivia”*, elegida por el 40% de los encuestados, seguida lejanamente por el 14% que dijo participar porque *“soy ciudadano boliviano y es mi derecho”*. No obstante, nuestros encuestados consideraban que la información relativa a las elecciones era escasa: el 66% dijo estar *“poco informado”* y el 8% *“nada informado”*, mientras que el 26% restante se dividió por igual entre quienes afirmaban estar *“muy”* y *“bastante”* informados. Finalmente, en lo que respecta a los partidos políticos bolivianos, el 34% afirmó que en sus programas electorales tomaban *“poco”* en cuenta a los bolivianos que viven en el exterior, y el 16% sostenía que no lo hacían en *“nada”*. Pero, posiblemente debido a la posibilidad de votar desde el exterior recientemente conseguida, en gran parte por la presión ejercida desde Argentina, otro 16% afirmaba que eran tenidos *“muy”* en cuenta en las plataformas electorales, y el 28% *“algo”*, mostrando un espectro de opiniones discordante y bastante parejo.

A modo de cierre

Las prácticas políticas transnacionales efectuadas por las colectividades peruana y boliviana residentes en Argentina en las dos últimas elecciones presidenciales se dieron en el marco de procesos disímiles, y exponen vínculos discordantes entre estas comunidades y sus Estados de origen. Los ciudadanos peruanos residentes en el exterior podían elegir a las máximas autoridades del país donde habían nacido desde muchos años antes de las jornadas de 2011, y para hacerlo bastaba con que hubieran informado su residencia en el exterior meses antes del cierre del padrón. A partir de ese trámite, quedaban automáticamente registrados como electores. De este modo, no existía ninguna gestión adicional que debieran efectuar para explicitar su involucramiento en la comunidad política peruana. Por el contrario, en 2009, los bolivianos residentes fuera del país acababan de conseguir que se concretara su derecho a sufragar, tras una larga disputa resultante de su movilización como actores políticos comprometidos con la realidad boliviana. Este proceso se enmarcó, además, en un contexto de intensa movilización entre los bolivianos residentes dentro y fuera del país, que incluyó la elección del primer presidente indígena, la Reforma Constitucional y la refundación de su Estado, entre otros puntos destacables. La intensidad de estos hechos explica, en parte, los altos niveles de participación en las elecciones de 2009, cuando el 95% de los ciudadanos bolivianos empadronados (tanto dentro como fuera de país) concurrieron a emitir su voto, número que contrasta fuertemente con el 82,5% de participación de los electores peruanos en las elecciones de 2011.

En el balotaje peruano de 2011 participó el 52,7% de los ciudadanos registrados con domicilio en Argentina, mientras que en las elecciones bolivianas de 2009 votó el 73,9% de los empadronados en este país. Siendo que en ambas ocasiones el voto transnacional estaba exento de multa por omisión, esta diferencia en 12 puntos porcentuales en las tasas de participación electorales entre bolivianos y peruanos no habla en sí misma de un mayor involucramiento político de los primeros, sino que ella está permeada –entre otras cuestiones- por diferencias técnicas. Vale decir que los bolivianos sobre los que se efectúa el cálculo de participación son los *empadronados*, es decir, personas que poco tiempo antes del sufragio habían efectuado un esfuerzo destinado únicamente a votar, por lo que resultaba probable que lo concretaran asistiendo a los comicios. Por el contrario, los peruanos venían quedando registrados en los padrones desde hacía años por el mero hecho de informar un domicilio en el exterior ante las oficinas consulares, sin que ello implicara interés alguno en sufragar. Esto hace que el porcentaje de asistencia de los peruanos se calcule sobre un total de ciudadanos que puede carecer de interés en votar, y que está registrado por razones distintas de las electorales. Esta diferencia técnica puede ser explicativa del menor nivel de participación entre los peruanos emigrados, aun cuando ellos carecían de tope en cantidad de electores autorizados.

Por otro lado, luego del descenso ocurrido tras las elecciones de 2006, el porcentaje de electores peruanos desde Argentina se mantuvo en torno al 52% de padrón entre 2011 y 2016, mientras que en el caso boliviano se registró una reducción de más de 25 puntos porcentuales entre 2009 y 2014. Además de las razones esgrimidas por las autoridades del Tribunal Supremo Electoral para explicar este abrupto descenso, se suman cuestiones técnicas vinculadas con la movilidad de la población migrante: el padrón de 2014 incluyó automáticamente a los ciudadanos empadronados en 2009, quienes podían ya no estar residiendo en Argentina, o hacerlo en distritos alejados de los entonces informados.

Tanto en el caso peruano como en el boliviano los niveles de participación electoral tampoco pueden escindirse de la situación migratoria de los votantes. En tal sentido, algunos ciudadanos consideran que su derecho a votar depende de que se encuentren en situación migratoria regular, e incluso temen aparecer ante las autoridades, bajo la sospecha de que éstas pueden denunciar su irregularidad ante las argentinas. Todo lo cual constituye un reto para las autoridades al difundir y organizar el proceso electoral, especialmente en un contexto en que la política migratoria en Argentina se va tornando progresivamente persecutoria (Canelo, 2016).

Otra cuestión a destacar es que mientras que todos los peruanos mayores de 18 años con domicilio registrado fuera del país tenían la posibilidad formal de sufragar, en 2009 sólo el 6% del padrón boliviano podía estar compuesto por ciudadanos emigrados. Esto pareciera dar cuenta de cierto temor y evitación por parte de algunos actores del Estado boliviano respecto del comportamiento político de los ciudadanos que no residían en su territorio. Finalmente tanto los empadronados como los participantes efectivos fuera del país resultaron menos de los habilitados. No obstante, al menos en el caso de Argentina, ellos optaron de modo aún más contundente por el candidato que había viabilizado su retorno a la comunidad política boliviana: Evo Morales consiguió un 92,1% de adhesiones en Argentina frente al 64,2% obtenido a nivel general. Como dijimos, en 2014 se levantó este tope del 6% del padrón.

Volviendo al voto peruano, tanto en 2011 como en 2016 el 3,8% de su padrón estuvo compuesto por ciudadanos emigrados, proporción que en el marco de un proceso electoral sumamente reñido se tornó de una relevancia trascendente. Vale destacar que las preferencias electorales de los peruanos residentes en Argentina invirtieron aquellas manifestadas a nivel general. Comprender los motivos de esto excede las posibilidades del presente artículo, pero vale destacar que la mayor parte de los electores peruanos transnacionales encuestados en 2011 consideraba que los resultados de las elecciones no

modificarían su situación. Al mismo tiempo, afirmaban sufragar por “deber cívico” antes que por preferir a un candidato o proyecto político sobre otro. Por el contrario, al ser consultados en 2009, los electores bolivianos manifestaron un claro deseo de acompañar el “proceso de cambio” que tenía lugar en Bolivia, en el marco del proyecto político liderado por Morales.

El análisis esbozado en estas páginas muestra la existencia de una gran cantidad de ciudadanos peruanos y bolivianos emigrados en condiciones de sufragar, índices de participación relativamente altos, una progresiva consideración de sus problemáticas por parte de los distintos partidos políticos y la presencia de contiendas electorales cada vez más reñidas. Sólo por esto vale la pena reforzar la atención académica en el voto transnacional, en tanto práctica y objetivo político considerablemente novedoso en un mundo en transformación.

Estos procesos también resultan significativos porque obligan a repensar nuestras más encarnadas matrices acerca de conceptos centrales, como son los de “Estado” y “ciudadano”. Hemos visto que, sea por “deber cívico” o para acompañar el “proceso de cambio”, la participación electoral transnacional de peruanos y bolivianos expresa su sentido de pertenencia a sus comunidades políticas de origen, independientemente del deseo que tengan de regresar a ellas (Lafleur, 2012). Se trata de manifestaciones de vínculos desterritorializados respecto de Estados nacionales que son soberanos, precisamente, dentro de un territorio y sobre la población que lo habita. Estas “nuevas” formas de participación política, por lo tanto, tensan el *pensamiento de Estado* acerca de qué es, precisamente, “un Estado”. Lo llamativo es que en ocasiones ello ocurre por impulso de las propias agencias estatales, como vimos en el caso peruano. En otros, como el boliviano, son los mismos ciudadanos emigrados los que interpelan a sus Estados de origen para que los incluya en la comunidad política. En cualquier caso, pareciera que las políticas públicas diseñadas por los Estados nacionales para vincularse con su población emigrada, lejos de desdibujarlos, los refuerzan, en tanto muestran su existencia “donde quiera que sus ciudadanos residan” (Glick Schiller *et al*, 1997 en Merenson, 2013).

Finalmente, los hechos aquí estudiados invitan a superar las concepciones normativas de la ciudadanía en tanto estatus legal, y a optar por su lectura en tanto *prácticas* que constituyen la pertenencia a una comunidad política (Lazar, 2013), sea desde el territorio donde reside la mayor parte de sus integrantes o desde fuera del mismo en tanto “ciudadanía externa” (Bauböck, 2003).

Bibliografía

- BASCH, Linda; Nina GLICK SCHILLER y Cristina SZANTON BLANC. (1994). *Nations Unbound: Transnational Projects, Postcolonial Predicaments, and Deterritorialized Nation-states*. Amsterdam: Gordon and Breach.
- BAUBÖCK, Rainer. (2003). "Towards a Political Theory of Migrant Transnationalism". *International Migration Review*. Vol. 37, N° 3, 700-723.
- CAGGIANO, Sergio y Alicia TORRES. (2011). "Negociando categorías, temas y problemas. Investigadores y organismos internacionales en el estudio de la migración indígena." En: Feldman-Bianco, Bela, Liliana Rivera Sánchez, Carolina Stefoni y Marta Inés Villa Martínez (coords.): *La construcción social del sujeto migrante en América Latina. Prácticas, representaciones y categorías*. Quito: FLACSO. 203-234.
- CANELO, Brenda. (2016). "Acerca del centro de detención para migrantes. Del paradigma de los derechos al de la seguridad." *Filo debate*, UBA. Disponible en: http://investigacion.filo.uba.ar/sites/investigacion.filo.uba.ar/files/u6/FILO%20Debate_Canelo.pdf -----; Carla GALLINATI; Natalia GAVAZZO; Lucía GROISMAN y Lucila NEJAMKIS. (2012) "‘Todos con Evo!’ El voto boliviano en Buenos Aires." En: Lafleur, Jean Michel (coord.): *Diáspora y voto en el exterior. La participación política de los emigrantes bolivianos en las elecciones de su país de origen*. Barcelona: CIDOB, 91-110.
- ESCRIVÁ, Ángeles. (2013). "La doble participación política de los peruanos en España durante la primavera de 2011." *Revista Temas de Antropología y Migración*, N° 5, 7-31. -----; Anastasia BERMÚDEZ y Natalia MORAES. (eds.) (2009). *Migración y participación política. Estados, organizaciones y migrantes latinoamericanos en perspectiva local-transnacional*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- GLICK SCHILLER, Nina y Georges FOURON. (1999). "Terrains of Blood and Nation: Haitian Transnational Social Fields". *Ethnic and Racial Studies*, Vol. 22, N° 2, 340-366.
- GUARNIZO, Luis; Alejandro PORTES y William HALLER. (2003). "Assimilation and Transnationalism: Determinants of Transnational Political Action among Contemporary Migrants". *American Journal of Sociology*, Vol. 108, N° 6, 1211-1248.
- HINOJOSA GORDONAVA, Alfonso; Eduardo DOMENECH y Jean-Michel LAFLEUR. (2012). "Surgimiento y desarrollo del "voto en el exterior" en el "proceso de cambio" boliviano". En: Lafleur, J-M. (ed.): *Diáspora y voto en el exterior. La participación política de los emigrantes bolivianos en las elecciones de su país de origen*. Barcelona: CIDOB, 39-63.
- LAFLEUR, Jean-Michel. (2012). "Transnacionalismo, diáspora y voto en el exterior". En: Lafleur, J-M. (ed.): *Diáspora y voto en el exterior. La participación política de los emigrantes bolivianos en las elecciones de su país de origen*. Barcelona: CIDOB, 15-37.
- LAZAR, Sian. (2013). "Introduction". En: *The Anthropology of Citizenship. A reader*. Boston: Blackwell.
- MERENSON, Silvina. (2013). "Tras el «voto Buquebus». Políticas, prácticas e interdependencias en la producción de la ciudadanía transnacional." *Desarrollo Económico- Revista de Ciencias Sociales*, vol. 52, N° 207-208, 405-425.
- ØSTERGAARD-NIELSEN, Eva. (2009). "La política a través de las fronteras: reflexiones sobre la dimensión transnacional de la participación política de los migrantes". En: Escrivá, Ángeles, Anastasia Bermúdez y Natalia Moraes (eds.). *Migración y participación política. Estados, organizaciones y migrantes latinoamericanos en perspectiva local-transnacional*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 17-41.
- PORTES, Alejandro; Cristina ESCOBAR y Alexandra RADFORD. (2007). Immigrant "Transnational Organizations and Development: A Comparative Study". *International Migration Review*, Vol. 41, N° 1, 242-281.
- ROBERTS, Bryan; Bean FRANK y Fernando LOZANO-ASCENCIO. (1999). "Transnational Migrant Communities and Mexican Migration to the US." *Ethnic and Racial Studies*, Vol. 22, N° 2, 238-266.

TUESTA SOLDEVILLA, Fernando. (2011). "El voto peruano en el exterior." *Polítika. Blog de Fernando Tuesta Soldevilla*. Recuperado de <http://blog.pucp.edu.pe/blog/fernandotuesta/2011/07/10/el-voto-peruano-en-el-exterior/>

----- (2016). "Ausentarse." *Polítika. Blog de Fernando Tuesta Soldevilla*. Recuperado de <http://blog.pucp.edu.pe/blog/fernandotuesta/2016/04/24/ausentarse/>

Fuentes secundarias

Asamblea Legislativa Plurinacional. (Estado Plurinacional de Bolivia). (2010). "Ley N° 26 - Régimen Electoral".

Clarín. (11 de abril de 2011). "Con largas colas, votaron unos 60.000 peruanos en Argentina." (por Alejandro Martinelli) Recuperado de: http://www.clarin.com/mundo/largas-colas-votaron-peruanos-Argentina_0_Hkmx46v7e.html

Congreso de la República del Perú. (Perú) (1997). Ley Orgánica de Elecciones N° 26.859.

----- (Perú) (2006). Ley N° 28.859 que suprime las restricciones civiles, comerciales, administrativas y judiciales; y reduce las multas en favor de los ciudadanos omisos al sufragio.

El Comercio. (5 de junio de 2011). "Peruanos en Argentina formaron largas colas para votar". Recuperado de <http://elcomercio.pe/mundo/actualidad/peruanos-argentina-formaron-largas-colas-votar-noticia-770402>

----- (26 de febrero de 2016). "Elecciones 2016: El peso del voto de peruanos en el extranjero." (por Sebastián Ortiz Martínez). Recuperado de <http://elcomercio.pe/politica/elecciones/elecciones-2016-peso-voto-peruanos-extranjero-noticia-1882120>

Honorable Congreso Nacional. (Estado Plurinacional de Bolivia). (2009). "Ley N° 4021 - Ley Electoral Transitoria".

INDEC. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (Argentina) (2010). "Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010".

ONPE- Oficina Nacional de Procesos Electorales. (Perú) (2011). Recuperado de <http://www.web.onpe.gob.pe/modElecciones/Procesos/EPA-2011/Informacion/>

Ser peruano. (8 de junio de 2016). "Elecciones 2016: Voto de Peruanos en el Exterior será decisivo en resultado final." Recuperado de <http://www.serperuano.com/2016/06/elecciones-2016-voto-de-peruanos-en-el-exterior-sera-decisivo-en-resultado-final/>

Tribunal Supremo Electoral. (Estado Plurinacional de Bolivia). (2013). *Atlas electoral*. Recuperado de <http://tse.oep.org.bo/>

Brenda Canelo es Doctora en Antropología Social por la Universidad de Buenos Aires. Actualmente se desempeña como Investigadora Asistente del CONICET con sede en el Instituto de Ciencias Antropológicas (FFyL, UBA), y como docente de la Universidad de Buenos Aires. Desde el año 1999 investiga las conexiones entre Estado moderno y migración internacional en Argentina en lo concerniente al acceso a derechos, las políticas públicas y las dinámicas urbanas. En torno a estas temáticas ha recibido becas del CONICET y de CLACSO, y ha efectuado consultorías para organismos nacionales (CELS, ADC, CAREF) e internacionales (ACNUR, OIT, ONUSIDA, CEPAL, IPPDH). Es investigadora formada del Proyecto UBACyT PIUBAMAS: “Los derechos políticos de los residentes extranjeros en las normas y en las prácticas. Argentina: situaciones y debates en los siglos XX y XXI”. Entre sus últimas publicaciones se encuentran “Migración y políticas públicas desde el margen. Acciones y omisiones estatales en un parque de la Ciudad de Buenos Aires” en *Migraciones Internacionales* N° 30 (2016), y *Fronteras internas. Migración y disputas espaciales en la Ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: Antropofagia (2012).

brendacanelo@yahoo.com.ar

Derechos políticos en contextos de migración: perspectiva histórica sobre el voto de extranjeros en Chile y de chilenos en el exterior [‡]

Corina Courtis

Resumen

En el marco de los debates sobre los derechos políticos en contextos de movilidad humana, el caso de Chile es de particular interés porque, frente a la dificultad generalizada de los Estados nacionales para entender la participación política de manera inclusiva, conjugando el criterio tradicional de nacionalidad con el de residencia, Chile –si bien no pone en juego derechos políticos plenos sino solo el derecho a elegir– avanzó tempranamente en la habilitación constitucional del sufragio en todos los niveles para los extranjeros residentes, y también, aunque con más rezago que otros Estados, ha abierto la posibilidad del voto de los nacionales que residen en el exterior. En este trabajo examino, en perspectiva histórica, la trama particular de pliegues –despliegues y repliegues– de los criterios de residencia y nacionalidad que redundaron en esta nueva lógica de adición que amplía las bases democráticas.

Palabras clave: Migraciones, Derecho a sufragio, Residencia, Nacionalidad, Chile

Abstract

The case of Chile is especially relevant in the debates on political rights in contexts of human mobility. While most national States find it difficult to conceive of migrants' political participation in an inclusive way, combining the traditional criterion of nationality with that of residence, Chile has long constitutionally granted active voting rights to foreign residents at all levels. Additionally –although lagging behind other States– Chile has of late allowed its non-resident nationals the possibility to vote from abroad. This paper examines, from a historical perspective, foldings and unfoldings of both the criteria of residence and nationality behind this new logic of addition leading to a broader-based democracy.

Keywords: Migrations, Right to vote, Residence, Nationality, Chile

[‡] Una versión anterior 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.

Introducción

En sus lúcidos análisis sobre las migraciones, Abdelmalek Sayad (1984) ponía en foco la íntima vinculación, en el mundo contemporáneo, del doble proceso de inmigración y emigración con el orden nacional, y destacaba que, en el pensamiento de Estado que opera como correlato de la nación, se representa al inmigrante/emigrante como presencia/ausencia siempre provisoria y subordinada al trabajo, de modo tal que no procede sino la exclusión de lo político: el inmigrante, en su calidad de no-nacional, es excluido, de derecho, de lo político; el emigrante, en su condición de ausente de lo nacional es excluido, de hecho, de lo político. De allí que tanto el extranjero presente en un determinado orden nacional –encarnado en la figura del inmigrante, quien "está" pero no "es"– como el nacional ausente –corporizado en el emigrante, quien "es" pero no "está"– fueren la reflexión sobre la nación, su orden territorial y su vínculo con la ciudadanía, revelando la arbitrariedad (no naturalidad) de sus contornos y de sus reglas de incorporación y pertenencia. "Herético" frente al orden nacional es, entonces, todo pensamiento que desafíe los lineamientos tradicionales de la ciudadanía anclados en una particular relación entre nación y territorio, que garantizan para unos y no para otros la pertenencia acreditada, plena y sin condición a la comunidad política.

Reconfiguraciones parciales de la ciudadanía en su sentido tradicional han emergido a lo largo del siglo XX, por ejemplo, con el otorgamiento de derechos políticos de nivel local a los residentes extranjeros en algunos países de inmigración o con la firma de acuerdos de doble ciudadanía y la extensión del derecho de sufragio a los nacionales residentes en el extranjero por parte de países con historias significativas de emigración. Con la diversificación de países de origen y destino migratorio característica de una "nueva era de las migraciones internacionales" (Arango, 2003), los embates "heréticos" se han multiplicado y las luchas concretas por la extensión de los derechos de los migrantes han objetivado en discursos públicos la reflexión sobre las distintas dimensiones del concepto de ciudadanía de cara a la movilidad humana: por un lado, se han hecho visibles los debates sobre el voto extranjero, en especial de nivel nacional, y la importancia de los movimientos sociales y políticos de migrantes para cuestionar el lugar asignado por la comunidad de acogida para ellos; y, por otro, se han expandido los procesos de transnacionalización de la ciudadanía asociados al pedido de reconocimiento de los derechos políticos de nacionales que viven en el extranjero y a la construcción de ciudadanía regionales. Las respuestas a dichas demandas en contextos nacionales que hoy fungen simultáneamente de origen y destino migratorio han revelado dificultades a la hora de concebir una ciudadanía multidimensional. Antes bien, la participación política aparece entendida en términos

excluyentes de nacionalidad (como principio incondicional desterritorializado) o de residencia (la presencia condicional territorializada, tanto para los extranjeros como para los nacionales): los países que reconocen el derecho de sus nacionales en el exterior (según el principio de nacionalidad) suelen no reconocer el derecho de los extranjeros (según el principio de residencia) y viceversa (Courtis y Penchaszadeh, 2015).

En esta encrucijada, Chile representa un caso especial, pues actualmente asoma como flamante precursor, al menos en el plano normativo, de una concepción ampliada de los derechos políticos en la región. Algunas décadas atrás, Chile ya mostraba un panorama singular en el campo de los derechos políticos de los extranjeros, al garantizar, privilegiando el criterio de residencia, su voto en comicios nacionales –aunque igualmente llamativo era su rezago para garantizar el voto de los nacionales residentes en el exterior. Recientemente, sin embargo, los desarrollos en materia de derecho a sufragio en este país han comenzado a abrir la puerta al voto de los chilenos en el extranjero. En este trabajo, observamos, en perspectiva histórica, la trama particular de pliegues –despliegues y repliegues– de los criterios de residencia y nacionalidad que redundaron en esta nueva lógica de adición que amplía las bases democráticas.

En primer lugar, se presenta una sinopsis de las dinámicas migratorias chilenas. En segundo lugar, se hace foco en la norma vigente para ambas modalidades de sufragio considerando la intersección entre distintos niveles y ámbitos normativos, y los mecanismos que regulan el acceso al voto: la Constitución Política, la normativa electoral y la norma migratoria. Para ello, no sólo se describe el cuadro de situación actual sino que se rastrean, en el derrotero constitucional de Chile, elementos que aporten a una interpretación histórica del caso. El documento cierra ponderando el entramado específico de los criterios de residencia y nacionalidad –en especial, el peso del primero como valor remanente de los procesos de independencia y ordenamiento nacional-estatal chilenos pero aún con resonancias coloniales– sobre la concepción e implementación del derecho a sufragio en contexto de migración contemporánea.

Breve panorama migratorio de Chile

Quizás por la combinación de su aislamiento y su tardío florecimiento económico, como sugiere Mezzano (1995), históricamente, Chile no se erigió en país de inmigración. Ello no equivale a decir que la inmigración no haya constituido un proceso social relevante a lo largo de su historia. Entre fines del siglo XIX y mediados del XX, el país patrocinó y recibió contingentes de europeos (especialmente alemanes, británicos, italianos, holandeses,

croatas, suizos, franceses y españoles) y fue destino de inmigrantes de origen palestino, sirio y libanés, quienes dejaron una significativa impronta cultural. Paralelamente, ya el primer censo poblacional de 1865 registra la presencia de migrantes intra-continetales – principalmente de países limítrofes: Argentina, Bolivia y Perú– en porcentajes no desestimables en relación con la migración extra-continental. Si bien los europeos llegaron a representar el 67% de la población extranjera hacia 1940, el Censo Nacional de Población y Vivienda de 1982 –que registra el porcentaje de extranjeros más bajo en la historia del país: 0,75%– muestra un giro a favor de la inmigración latinoamericana.

A partir de la década de 1990, la estabilidad política y el crecimiento económico acentuaron esta tendencia y Chile comenzó a posicionarse como un destino atractivo para los migrantes regionales. Por un lado, la migración desde países limítrofes muestra significativos aumentos en las coyunturas desfavorables particulares que afectaron/afectan a cada uno de esos países. Por otro, se observa el “despegue” de los ingresos desde países regionales no limítrofes que han generado alta emigración en los últimos años, tales como Ecuador y Colombia. De hecho, las migraciones provenientes de Perú, Ecuador, Colombia y del Estado Plurinacional de Bolivia serán las que muestren mayor crecimiento a lo largo de la década. Además, la migración extra-continental acusa transformaciones en su composición por origen puesto que comienza a registrarse la presencia de inmigrantes provenientes de países asiáticos: China continental, Taiwán, Corea del Sur (Courtis, 2010; Martínez Pizarro y Soffia, 2013).

En el censo nacional de 1992 se contabilizaron 114 mil extranjeros, correspondientes al 0,9% de la población total –un leve repunte respecto de la década anterior. Diez años después, el censo de 2002 registraba 184 mil extranjeros, que representan el 1,2% del total de la población. Según este censo, la composición de la población extranjera reflejaba los siguientes orígenes: América, 77% (encabezada por los argentinos); Europa, 17%; Asia, 4%. Las últimas cifras oficiales sobre población extranjera residente en Chile arrojan una cifra de 410 mil personas –2,3% de la población total del país–, lo cual representa un aumento aproximado del 123% respecto de la medición censal anterior. Esto posiciona a Chile como uno de los países con mayor crecimiento inmigratorio en la región. A su vez, estas cifras confirman la tendencia a la “latinoamericanización” de la dinámica inmigratoria chilena, destacándose como orígenes Perú (33%), Argentina (16%), Bolivia (8%), Colombia (6%) y Ecuador (5 %)¹.

¹ Estimaciones realizadas a 2015 por el Departamento de Extranjería y Migración (Ministerio del Interior y Seguridad Pública) sobre la base de los resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda de 2002 –último censo tenido por válido, dado que el efectuado en 2012 levantó sonadas controversias al

Ahora bien, a pesar del aumento en los flujos de la inmigración, el número de los chilenos residentes en el exterior supera ampliamente al de inmigrantes en Chile. Hacia fines de la década de 1990, la CEPAL calculaba, sobre la base de los datos del Proyecto *Investigación de la Migración Internacional en Latinoamérica* (IMILA, CELADE), una cifra máxima del orden de 500 mil personas en el exterior (Martínez, 1997). En el año 2005, se presentaron los resultados oficiales del Registro de Chilenos en el Exterior (2003-2004), donde se estimaba que 858 mil personas de nacionalidad chilena residían en el extranjero. De ellos, el 57% había nacido en Chile y el 43% en el exterior. La investigación da cuenta de que el 50% de los chilenos residentes en el extranjero lo hacen en Argentina, el 13% en Estados Unidos y el 5% en Suecia. El 67% de los chilenos residentes en el extranjero serían varones y el 35%, mujeres, aunque la participación femenina crece en América del Norte y Europa. Asimismo, el citado registro muestra que, entre los mayores de 15 años, el 40% emigró por motivos económicos, el 31% lo hizo por causas familiares y el 12% por razones políticas relacionadas con la dictadura encabezada por el General Pinochet (Courtis, 2010).

El voto de los extranjeros en Chile

La República de Chile constituye, junto con Uruguay y Ecuador, un caso excepcional en cuanto al derecho político de los extranjeros que residen en su territorio, no sólo porque se los habilita a sufragar en comicios de *todos los niveles, incluidas las elecciones presidenciales*, sino porque este derecho se encuentra *garantizado en su Constitución Política*.

Ya desde el período de formación del Estado nacional, Chile mostró fuerte interés por atraer y retener población extranjera, principalmente europea, aunque solo aquella considerada “útil” para el poblamiento y desarrollo económico del país –incluso por la vía del “mejoramiento de la raza”. Según Mezzano (1995:74), “Chile nunca propició la migración en masa sino la individual seleccionada”. La propia Constitución Política reflejó dicho interés tempranamente. Las primeras versiones de la Constitución incluyeron al extranjero de este perfil *como chileno y lo habilitaron como ciudadano con derecho a sufragio*, en un contexto de definición reducida del electorado, que se mantuvo casi un siglo concentrado en la élite masculina terrateniente y mercantil que impulsó el proceso independentista y de formación estatal. La Constitución de 1822, por ejemplo, en el capítulo dedicado a la definición de quiénes son chilenos, incluye a

“los extranjeros casados con chilena, a los tres años de residencia en el país”, a “los

punto que fue objeto de revisión y auditoría y múltiples instituciones y organismos han recomendado evitar su uso– y los permisos de residencia definitiva otorgados anualmente. Estas cifras no contemplan a la población con permisos temporales ni en situación migratoria irregular.

extranjeros casados con extranjera, a los cinco años de residencia en el país, si ejercen la agricultura o la industria, con un capital propio, que no baje de dos mil pesos; o el comercio, con tal que posean bienes raíces de su dominio, cuyo valor exceda de cuatro mil pesos” (Cap. II, art. 4, inc.3 y 4) y a “los extranjeros que han hecho o hicieren servicios importantes al Estado” (art.5)².

Es de destacar que esta figura arrastra elementos de la categoría colonial de *vecino*. Dicha noción estaba asociada a "hacer población", "exhibir ánimo de permanencia", "asentarse" y constituir/poseer "domicilio" o "casa poblada", condiciones que generaban privilegios políticos de participación y de relación con la autoridad³.

Sin embargo, hacia mediados del siglo XIX, se harán progresivamente distinciones entre el carácter “natural” (aplicable a los nacidos en territorio chileno) o “legal” de la nacionalidad chilena –en esta última categoría entran los extranjeros en algunas situaciones:

“los extranjeros casados con chilena, que profesando alguna ciencia, arte o industria, o poseyendo un capital en giro o propiedad raíz, tengan dos años de residencia en el territorio de la República”; “los extranjeros casados con extranjera que tengan alguna de las calidades mencionadas en el artículo precedente, y seis años de residencia”; “los extranjeros solteros que tengan alguna de las calidades antes expresadas, y ocho años de residencia” y los que obtengan gracia especial del Congreso (Constitución Política de 1828, art.6).

Y se virará de la concesión cuasi automática de nacionalidad a los extranjeros que cumplimenten requisitos de tiempo de residencia, educación y patrimonio/renta hacia el establecimiento de procedimientos específicos de solicitud de la nacionalidad chilena, o sea, hacia un régimen de nacionalización. Así, en la Constitución Política de 1833, son chilenos

“los extranjeros que profesando alguna ciencia, arte o industria, o poseyendo alguna propiedad raíz, o capital en giro declaren ante la municipalidad del departamento en

² Como antecedente, el Reglamento Constitucional Provisorio de 1812, redactado en pleno proceso independentista, expresa que “Todo habitante libre de Chile es igual de derecho: sólo el mérito y virtud constituyen acreedor a la honra de funcionario de la Patria. El español es nuestro hermano. *El extranjero deja de serlo si es útil*; y todo desgraciado que busque asilo en nuestro suelo, será objeto de nuestra hospitalidad y socorros, siendo honrado. A nadie se impedirá venir al país, ni retirarse cuando guste con sus propiedades” (art. 24) (la itálica es mía).

³ En este punto, es iluminador el análisis de Cansanello (2003), aplicado al caso argentino, sobre el complejo y prolongado proceso de pasaje del orden colonial al Estado nacional, y la persistencia, con modificaciones, de la categoría de *vecino* hasta la sedimentación, a principios del siglo XX, de la figura del ciudadano imperante durante buena parte del siglo pasado.

que residan, su intención de avecindarse en Chile, y *hayan cumplido diez años de residencia en el territorio de la República. Bastarán seis años de residencia, si son casados y tienen familia en Chile; y tres años si son casados con chilena*" (art.3);

y la reforma constitucional de 1874 reduce exigencias de residencia, profesión y propiedad pero agrega el requisito de solicitar "carta de ciudadanía" y pone en manos de las municipalidades la declaración de la habilitación del extranjero para nacionalizarse. Ya en el siglo XX, la Constitución de 1925 da por tierra con cualquier concesión a extranjeros de la nacionalidad chilena que no esté mediada por una instancia de nacionalización.

Este ajuste de límites entre las categorías de nacional y extranjero fue de la mano de transformaciones en el ámbito de la ciudadanía y afectó las posibilidades de participación política formal de los extranjeros residentes en el país pero que no adherían a la nacionalidad a través del procedimiento creado a ese fin. La transición desde la relativamente sencilla asimilación como nacional del extranjero profesional, pudiente y leal al territorio, y su inclusión en la comunidad política, hacia un régimen específico de nacionalización se dio en el marco de las limitaciones que fue encontrando el sufragio censitario. A lo largo de un lento proceso de universalización del derecho a sufragio y "sedimentación" del modelo republicano, los extranjeros residentes no nacionalizados fueron perdiendo derechos políticos. La Constitución Política de 1925, por ejemplo, solo los habilitaba a votar en elecciones locales (art.104). El criterio territorial de residencia, antes fundamental y suficiente cuando acompañado de formación y capital, quedaba así replegado bajo el criterio de nacionalidad para el goce de la ciudadanía en condiciones más plenas.

Paradójicamente, los extranjeros tuvieron que esperar hasta la redacción de la Constitución de 1980, realizada bajo un orden conservador dictatorial y cuando ya se insinuaba la regionalización de la dinámica migratoria⁴ para ser incluidos como parte del cuerpo electoral habilitado para votar –no así para ser elegidos– en elecciones nacionales y, a diferencia de los ciudadanos en aquel momento (art. 15), ejercer el derecho a sufragio sin obligatoriedad. En su Capítulo II sobre Nacionalidad y Ciudadanía, la Constitución de 1980 impulsa un nuevo despliegue del criterio de residencia al expresar que *los extranjeros avecindados en Chile por más de cinco años, que hayan cumplido los 18 años de edad y no*

⁴ Los extranjeros pudieron votar en el plebiscito sobre la Reforma Constitucional propuesta por Pinochet en 1980, que es la que actualmente les garantiza el derecho a sufragio en el nivel nacional. Interpretamos esta inclusión como un artilugio de legitimación pinochetista para interpelar a las colectividades de países europeos y medio-orientales.

hayan sido condenados a pena aflictiva, podrán ejercer el derecho de sufragio en los casos y formas que determine la ley (art. 14).

Ahora bien, el significado contemporáneo de “avecindamiento” aparece vehiculizado en el articulado de la normativa electoral. Hasta 2012, Chile se rigió por el procedimiento de inscripción voluntaria y, en ese contexto, se estableció que los extranjeros que cumplieran los requisitos y desearan sufragar debían inscribirse personalmente en el Registro Electoral mediante presentación de un *certificado de avecindamiento* expedido por el Ministerio del Interior (Ley N° 18.556/1986). A partir de 2012, la Ley Electoral N° 20.568 operativiza el voto voluntario y la inscripción automática de electores⁵, estableciendo la creación de un Registro Electoral permanente en el que estarán incluidos los extranjeros que cumplan con los requisitos para sufragar según la Constitución Política de la República (art. 3). La inscripción procederá de forma automática en la medida que el Servicio Electoral tenga acceso a la información que acredite el cumplimiento del requisito de avecindamiento, que será proporcionada y actualizada por el Departamento de Extranjería del Ministerio del Interior y Seguridad Pública (arts. 6, 9 y 16). Sin perjuicio de ello, el interesado podrá presentar una solicitud de inscripción ante el Servicio Electoral acompañando los antecedentes que acrediten su avecindamiento en el país por el tiempo exigido, y declarando bajo juramento su domicilio electoral en Chile. Dicha solicitud será remitida al Departamento de Extranjería del Ministerio del Interior y Seguridad Pública o a la Jefatura Nacional de Extranjería y Policía Internacional de la Policía de Investigaciones de Chile, quienes, si correspondiere, emitirán un certificado que acreditará el hecho de haber cumplido el avecindamiento y lo remitirán al Servicio Electoral para que practique la correspondiente inscripción (art. 6). Además, en lo referido a la ejecución de los comicios, esta ley establece que el elector extranjero presentará al presidente de mesa su cédula de identidad para extranjeros (art. 62).

En última instancia el avecindamiento está definido administrativamente. En efecto, por un lado, según el Servicio de Registro Civil e Identificación, los beneficiarios de la cédula de

⁵ Desde la década de 1980, Chile utilizó el inusual sistema inscripción voluntaria y voto obligatorio. La reforma constitucional de 2009, aprobada mediante Ley No 20.337, introduce la inscripción automática y el voto voluntario. Con esta reforma, el voto aparece claramente como derecho, ejercible o renunciabile. La importancia de esta reforma radica en que “permitirá que por primera vez en nuestra historia, la totalidad de los ciudadanos con derecho a voto puedan sufragar en una elección por el sólo hecho de ser mayores de 18 años de edad, incluyendo a extranjeros y chilenos no nacidos en el país que acrediten su residencia en Chile” (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, portada, 20 de enero de 2012. http://www.bcn.cl/carpeta_temas_profundidad/Tribunal-Constitucional-ratifico-Ley-de-Inscripcion-Automatica-y-Voto-Voluntario).

identidad para extranjeros son los extranjeros mayores de 18 años titulares de cualquier tipo de visa o permanencia *definitiva*. Por el otro, para obtener el certificado de avecindamiento, el Departamento de Extranjería y Migración exige la presentación de una solicitud donde deben registrarse los detalles del permiso de residencia definitiva, acompañada de copias de la cédula de identidad, del certificado de permiso de permanencia definitiva, del certificado de viajes emitido por Policía Internacional (que, a través del control de ingresos y egresos de la persona, permite verificar el cumplimiento del tiempo de residencia en el país exigido para el mantenimiento del permiso⁶) y el certificado de vigencia de la permanencia definitiva emitido por Policía Internacional.

Por su parte, la obtención del permiso de residencia definitiva se encuentran regulada por la normativa migratoria vigente –la menos actualizada en la región: el Decreto Ley N°1094 de 1975 (Ley de Extranjería) y su reglamento, el Decreto Supremo 597 de 1984, ambos aprobados bajo dictadura militar e inspirados en la Doctrina de la Seguridad Nacional⁷. Dicha normativa, que regula fuertemente la permanencia en Chile, establece la obligatoriedad de poseer una visa temporal (uno o dos años, según el caso) no caduca al momento de la solicitud de permanencia definitiva, y determina los requisitos para encauzar el trámite. Los permisos de permanencia definitiva se otorgan, entre las categorías menos específicas, a residentes con visa sujeta a contrato, de estudiante, con visa temporaria con vínculo con chileno, con visa para hijo de extranjero transeúnte, con visa temporaria con vínculo con residente con permanencia definitiva y con visa temporaria como inversionista, honorario o rentista. La documentación requerida es exhaustiva y, durante décadas, ha revelado una tendencia altamente selectiva en la gestión migratoria, destacándose la insistencia en la comprobación de medios de subsistencia⁸.

⁶ “La Permanencia Definitiva quedará tácitamente revocada al cumplir su titular un plazo ininterrumpido superior a 1 año fuera del país. Los funcionarios del Servicio Exterior (Consulados) podrán prorrogar la vigencia de la Permanencia Definitiva de aquellos extranjeros que por razones de estudio o debido a enfermedad u otra causa justificada, estén impedidos de retomar a Chile dentro del año, debiendo estampar la constancia pertinente en el Certificado de Permanencia Definitiva. Esta prórroga deberá solicitarse dentro de los 60 días anteriores a su vencimiento. Sólo se podrán conceder hasta 4 prórrogas del permiso de Permanencia Definitiva, en forma sucesiva y con 1 año de validez cada una, los que se computarán desde la fecha de vencimiento del plazo primitivo de vigencia. Vencida una prórroga, sin que se haya obtenido una nueva, la Permanencia Definitiva quedará tácitamente revocada si el extranjero continua fuera del país” (Decreto Supremo 597. Reglamento de Extranjería).

⁷ En 2013, un proyecto de Ley de Migración ingresó a la Cámara de Diputados pero no fue tratado. En 2014 el gobierno inició un proceso participativo con el fin de avanzar sobre la reforma migratoria.

⁸ Entre los requisitos generales se incluye la presentación de certificado de antecedentes emitido por autoridad chilena (y extranjera, para algunas nacionalidades), certificado de viajes correspondiente al último año de residencia emitido por Policía Internacional y fotocopia del certificado de registro emitido por Policía internacional. Entre los requisitos particulares de cada categoría se encuentran, por ejemplo, para quien tiene visa temporaria sujeta a contrato, certificado original de vigencia del contrato firmado ante notario y certificado histórico de cotizaciones en previsión y en salud del último año de visa; para

Frente al incremento de personas en situación migratoria irregular por efecto del carácter restrictivo de la normativa migratoria, Chile ha llevado adelante un importante programa de regularización entre 2007 y 2008 –que benefició a alrededor de 50 mil personas y redundó, en 2009, en el incremento en un 170% de permisos de residencia definitiva– y se ha acogido a algunos acuerdos que facilitan la obtención de permisos de residencia temporaria (como el Acuerdo de Libre Residencia de Ciudadanos del MERCOSUR, Bolivia y Chile). La conjunción de estas medidas y la reforma electoral han tenido fuerte impacto sobre el electorado extranjero. Entre 1988 y 2009, bajo la modalidad de inscripción voluntaria, el electorado extranjero había caído de 20 mil a 14 mil sufragantes –una caída relativa en la participación política extranjera del 17% al 4% si se tiene en cuenta el aumento de la población de extranjeros en esos años⁹. En las elecciones municipales de 2012 y las presidenciales de 2013, que se efectuaron con el electorado extranjero ya conformado según el nuevo régimen de empadronamiento automático, el número de extranjeros empadronados habilitados para votar ascendió a 167 mil y 180 mil, respectivamente. Más allá de este contundente incremento, vale la pena notar que, desde la perspectiva del acceso al derecho político, la naturaleza restrictiva de la normativa migratoria aún vigente funciona potencialmente como embudo que puede cerrar aquello que la Constitución Política abre.

El voto de los chilenos en el exterior

De cara al importante número de chilenos que reside en el extranjero y la conveniencia o necesidad de mantener y de recuperar lazos con ellos, el Estado chileno ha generado algunos mecanismos de vinculación con sus nacionales en el exterior. Se destacan la creación de la *Dirección para la Comunidad de Chilenos en el Exterior (DICOEX)*, en el marco del Ministerio de Relaciones Exteriores –cuya misión incluye la promoción de los derechos humanos y ciudadanos, la preservación de la identidad cultural, la inclusión en el desarrollo nacional y el fortalecimiento de la asociatividad de las comunidades de chilenos residentes en el exterior– y la iniciativa *Chileglobal*, una “red de talentos” para la

quien posee visa temporaria de estudiante, oferta de trabajo de empleador firmada ante notario; para quien tiene vínculo de cónyuge, hijo o padre con chileno, acreditar actividad desarrollada e ingresos económicos percibidos durante todo el período de la visa; para quien cuenta con visa temporaria como trabajador a honorario o por cuenta propia, copia del título profesional o técnico, boletas de honorarios de los últimos 8 meses y última declaración de impuesto a la renta.

⁹ La caída en la participación electoral después de las elecciones presidenciales de 1989, que dieron fin a la dictadura militar de Pinochet, fue generalizada. Por un lado, se observó una merma en la inscripción de jóvenes en edad de votar y, por el otro, aumentó el ausentismo a pesar de la obligatoriedad (Navia, 2004; Saldaña, 2008). Según Navia, el requisito de la inscripción electoral incidió fuertemente en esta baja en la participación.

transferencia de conocimiento y aprovechamiento de las oportunidades económicas generadas por los nacionales que residen fuera de Chile. Sin embargo, han debido pasar 30 años desde la recuperación de la democracia formal para que Chile comenzara a resolver uno de las problemáticas de vinculación más relevantes para sus nacionales residentes en el extranjero: el ejercicio efectivo del derecho a voto.

No existe norma que restrinja o prohíba el voto de los chilenos en el extranjero. El artículo 13 de la Constitución Política de 1980 señala que pueden votar los chilenos nacidos en Chile y nacionalizados, mayores de 18 años y que no hayan sido condenados a pena aflictiva. Asimismo, pueden votar los chilenos nacidos en el extranjero de padre o madre chileno(a), y los nacionalizados por gracia, que cumplan los requisitos de edad y relación con la Justicia y que, además, tengan un año de avecindamiento en Chile (art.13, inc.3). Sin embargo, aún gozando de dicho derecho, los chilenos que viven en el extranjero solo han podido ejercerlo estando inscritos en los registros electorales del país y viajando a Chile para votar (Cano, Soffia y Martínez, 2009). Durante años, Chile estuvo rezagado en esta materia y los magros avances realizados en pos del voto desde el exterior fueron a la saga de los procesos encauzados en los pocos países latinoamericanos que aún hoy no garantizan el sufragio a sus ciudadanos no residentes (Guatemala, Nicaragua y Uruguay).

El principal obstáculo para implementar el voto desde el exterior ha radicado en la resistencia de la fuerte derecha política chilena. Son tres los argumentos que, desde ese sector, se han esgrimido. Uno –una suerte de reedición de la ideología que sustentó el voto censitario en el siglo XIX– aludía al supuesto hecho de que los chilenos en el exterior no pagarían impuestos en Chile, ignorando tanto los vínculos económicos de muchos nacionales no residentes con el país como el peso de las remesas enviadas. Otro argumento alegaba dificultades técnicas para realizar la votación en las embajadas y consulados, sin contemplar las diversas opciones tecnológicas a través de las cuales muchos países implementan actualmente los comicios en sedes diplomáticas. El tercer argumento –que atacaba la esencia misma de la democracia– era que el voto de los chilenos no residentes podría sesgar las elecciones. Este último argumento, además de esconder el temor ante la posibilidad de una participación masiva de votantes de izquierda, ponía el foco en los exiliados de la dictadura y perdía de vista a aquellos afectados por otros factores expulsivos que aún operan en Chile (entre otros, las dificultades para acceder a la educación de calidad) (ver Heine, 2012).

En nuestra línea de análisis, el debate sobre el derecho al voto desde el exterior también pone de manifiesto la persistente concepción de una relación estrecha entre ciudadanía y territorio/residencia que, en el caso chileno, se remonta a necesidades propias de un

proceso independentista y de organización nacional que demandaba la conformación de una ciudadanía comprometida y patriota para actuar en un territorio aislado y económicamente poco desarrollado pero que, a su vez, no deja de reeditar elementos contenidos en la categoría política colonial de vecindad que enfatizaba la ligazón con el territorio. Este vínculo esperado puede, nuevamente, rastrearse en la historia constitucional del país, en especial en los artículos referidos a las causales de pérdida de la ciudadanía en tanto ejercicio del derecho político. La Constitución de 1822, por ejemplo, establecía que, entre otros, “pierden la ciudadanía [...] los que residiesen cinco años continuos fuera de Chile, sin licencia del Gobierno” (art. 15, inc.4), mientras que la de 1833 expresaba que “se pierde la ciudadanía [...] por haber residido en país extranjero más de diez años sin permiso del Presidente de la República” (art.11, inc.5). Detrás de la resistencia explícita a efectivizar el voto de los nacionales en el exterior hay pues ecos de este repliegue de larga data del criterio de nacionalidad bajo el de residencia.

Desde 1991 se presentaron al Congreso informes, indicaciones y proyectos para posibilitar el derecho a sufragio de los chilenos desde el exterior. En el mes de marzo de 2009, la entonces presidente, Michelle Bachelet, envió a la Cámara de Senadores un proyecto de ley que regulaba la inscripción automática, el sufragio voluntario y el voto de los chilenos en el extranjero, proyecto que no fue tratado. En diciembre de 2010, el gobierno de la Alianza por Chile, encabezado por Sebastián Piñera, envió al Congreso dos proyectos de Ley relativos al voto de los chilenos en el exterior. Uno contenía la Reforma Constitucional necesaria para permitir el voto en el exterior para elecciones presidenciales y plebiscitos (Mensaje N° 509-358) y el otro, que modificaba la Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios (N° 18.700), regulaba el voto de los chilenos desde el extranjero (Mensaje N°479-358). Con el sello de la derecha, este proyecto imponía condiciones para el ejercicio del voto de los no residentes. Particularmente criticada por la oposición fue la exigencia de “vínculo” con el país para poder votar, que implicaba que, residiendo temporalmente fuera del país, dentro de los últimos ocho años, debía demostrarse permanencia en Chile por un período continuo o discontinuo de al menos cinco meses. La Reforma Constitucional fue rechazada en el Senado en mayo de 2011 y, por considerarlo entonces inviable, el Poder Ejecutivo retiró el proyecto de Ley que Regula el Voto de los Chilenos desde el Extranjero para, en octubre, presentar la insistencia a la Reforma Constitucional ante la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia de la Cámara de Diputados. Finalmente, la segunda presidencia de Bachelet vio la aprobación parlamentaria y promulgación de una ley de voto chileno en el exterior en abril de 2014 y, en octubre de 2015, la mandataria firmó el proyecto de ley orgánica constitucional que regula dicho sufragio. Los trámites de cambio de domicilio para la conformación del padrón electoral comienzan en noviembre de 2016. El

voto de los chilenos residentes en el exterior se hará efectivo por primera vez, de manera consular, en las elecciones presidenciales (y sus primarias) de 2017.

Es interesante notar que la norma aprobada descarta la noción de vínculo activo con el país de origen. Con todo, el derecho otorgado presenta límites ya que la ley aplica sólo para elecciones presidenciales, plebiscitos y primarias presidenciales, de modo que el "nuevo electorado" no podrá emitir sufragio en las elecciones de senadores, diputados, alcaldes, concejales y consejeros regionales. Asimismo, el espectro de votantes que la norma incorpora es limitado por cuanto los hijos nacidos en el extranjero de padres chilenos no podrán ejercer derechos políticos a menos que se hayan "avocado" en Chile por un año.

Reflexiones finales

En el marco de los debates sobre los derechos políticos en contextos de movilidad humana, el caso de Chile es de particular interés: frente a la dificultad generalizada de los Estados nacionales para entender la participación política de manera inclusiva, conjugando el criterio tradicional de nacionalidad con el de residencia, Chile –si bien no pone en juego derechos políticos plenos sino solo el derecho a elegir– ha avanzado en la habilitación constitucional del sufragio en todos los niveles para los extranjeros residentes y en la posibilidad del voto de los nacionales que residen en el exterior.

El reconocimiento de una y otra dimensión del voto ha resultado de procesos diferentes, desarrollados en temporalidades diversas y con distintos alcances. Llama la atención la precocidad de la concesión del sufragio en múltiples niveles para los extranjeros frente al retraso en viabilizar el voto de los nacionales que viven en el extranjero. En este sentido, desde el punto de vista político-normativo, podría pensarse en una suerte de contrapunto en el tratamiento de una y otra dimensión del sufragio. En la práctica, sin embargo, la asimetría se desdibuja cuando se observa que las interpretaciones legales y administrativas del mandato constitucional referido a los extranjeros generan escollos que potencialmente pueden excluir a buena parte de la población extranjera del ejercicio del voto.

Por otra parte, esta aparente asimetría tiene un trasfondo común: la territorialización –fundante en la figura del Estado-nación decimonónico– de los derechos ciudadanos, en especial los derechos políticos, y su persistente anclaje a la residencia. Una combinación particular de circunstancias, históricas, socio-políticas e, incluso, geográficas, parece haber conferido a este vínculo especial dureza en Chile.

En el caso de los extranjeros, el interés de la élite local por atraer y retener población europea calificada redundó en una fácil inclusión en el seno de la nación, a tal punto que –a tono con cierta indefinición propia de la época– la nacionalidad fue concebida en sentido amplio, excediendo las fuentes “naturales” de sangre y suelo para hacer lugar a otros criterios: la residencia prolongada, sumada a criterios educacionales y patrimoniales, también permitió la aceptación de determinados extranjeros como nacionales. El hecho de la residencia se consideró una prueba contundente del vínculo con el Estado y, como miembros de la nación, esos extranjeros adquirieron calidad de ciudadanos activos. Ciertamente es que la posibilidad de ese tipo de lazo fue obliterada hacia mediados de siglo XIX y la nacionalidad se restringió a los criterios de *jus sanguinis* y *jus soli*, en tanto que, para quienes no cumplían esos criterios y aspiraban a la nacionalidad chilena, se perfeccionó un procedimiento *ad hoc* de nacionalización basado en fuentes positivas: la carta de nacionalización o la naturalización por ley o gracia. Sin embargo, esto no derivó en un quiebre absoluto entre el extranjero y la ciudadanía. Por el contrario, la residencia o avecindamiento, como sustrato histórico, operó en el sentido de naturalizar el otorgamiento de derechos ciudadanos, incluido el derecho a sufragio, a los no nacionales.

Por su parte, en el caso de los nacionales, la exigencia o la expectativa de residencia funcionó históricamente de manera implícita, haciéndose evidente frente al quiebre de “lealtad” al territorio. Recuérdese la sanción, constitucionalmente establecida en la etapa de ordenamiento estatal, aplicable al alejamiento prolongado, no autorizado, del territorio: la pérdida de ciudadanía. Como remanente histórico, y políticamente fetichizada, detrás de la resistencia a garantizar el voto desde el exterior reaparece la categoría de residencia.

En suma, en Chile, el peso histórico de la noción de residencia resolvió, en cierto modo, la tensión entre extranjería y derechos políticos que numerosos Estados aún no han logrado abordar y, a la vez, trabó la desarticulación entre ciudadanía y territorio hacia la que muchos otros pudieron avanzar con mayor celeridad.

Bibliografía consultada

- ALIJOVÍN DE LOSADA, C. (2009). "Ciudadano y vecino en Iberoamérica, 1750-1850: Monarquía o República". En J. Fernández Sebastián (Dir.) *Diccionario político y social del mundo iberoamericano. La era de las revoluciones, 1750-1850. Iberconcepts I*. Madrid: Fundación Carolina, Sociedad Estatal de Conmemoraciones Culturales, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 177-198.
- ARANGO, J. (2003) "Inmigración y diversidad humana. Una nueva era en las migraciones internacionales", *Revista de Occidente* N° 268 (Septiembre), 5-21 [en línea]. <http://www.ucm.es/info/gemi/descargas/articulos/43ARANGO_Una_nueva_era_migraciones_internacionales.pdf> [Consulta: 19 de octubre de 2015]

- CALDERÓN, L. (2003) *Votar en la distancia. La extensión de los derechos políticos a migrantes, experiencias comparadas*. México D.F.: Instituto Mora.
- CANO CHRISTINY, M. V. et al. (2009) *Conocer para legislar y hacer política: los desafíos en Chile ante un nuevo escenario migratorio*. Santiago de Chile: Serie Población y Desarrollo. CEPAL/CELADE.
- CANSANELLO, Carlos. (2003) "De súbditos a ciudadanos". *Ensayo sobre las libertades en los orígenes republicanos. Buenos Aires 1810-1852*. Buenos Aires: Imago Mundi.
- CATALDO MOYA, F. y MUÑOZ SAAVEDRA, P. (2010). *Nacionalidad y Ciudadanía; Problemática del Derecho a Sufragio de los Chilenos en el Extranjero*. Memoria de Prueba para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Chile. <http://repositorio.uchile.cl/tesis/uchile/2010/de-cataldo_f/pdfAmont/de-cataldo_f.pdf> [Consulta: 10 de marzo de 2017]
- COURTIS, C. (2010) "Marcos institucionales, normativos y de políticas sobre migración internacional. Los casos emblemáticos de Argentina, Chile y Ecuador: vicisitudes y perspectivas". En *Taller sobre el Fortalecimiento de las Capacidades Nacionales para la Gestión de la Migración Internacional: Nuevas tendencias, nuevos asuntos, nuevos enfoques de cara al futuro*, Santiago de Chile, 7 al 9 de septiembre de 2010, CELADE-CEPAL.
- COURTIS, C. y PENCHASZADEH A. (2015). "El (im)posible ciudadano extranjero. Ciudadanía y nacionalidad en Argentina". *Revista de la SAAP* N° 9 (2), 375-394
- HEINE, J. (2012) ¿Al fin voto de chilenos en el extranjero? [en línea]. *El Mostrador*. 18 de mayo 2012 <<http://www.elmostrador.cl/opinion/2012/05/18/¿al-fin-voto-de-chilenos-en-el-extranjero>> [Consulta: 19 de octubre 2015].
- GÁRATE DE CHATEAU, M. (2009). "Ciudadano. Chile". En J. Fernández Sebastián (Dir.) *Diccionario político y social del mundo iberoamericano. La era de las revoluciones, 1750-1850. Iberconceptos I*. Madrid: Fundación Carolina, Sociedad Estatal de Conmemoraciones Culturales, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 223-233.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS, INE (2002) "Censo 2002. Síntesis de resultados" [en línea]. <www.ine.cl/cd2002/sintesisiscensal.pdf> [Consulta: 19 de octubre 2015].
- MARTÍNEZ PIZARRO, J. (1997) *Situación y tendencias de la migración internacional en Chile*. CELADE, LC/DEM/R.281, serie B, N°120. Santiago de Chile: CEPAL-CELADE.
- (Ed.) (2011) *Migración internacional en América Latina y el Caribe Nuevas tendencias, nuevos enfoques*, capítulo V, 333-417. Santiago de Chile: CEPAL-CELADE.
- MARTÍNEZ PIZARRO, J. y SOFFIA, M (2013) "Migración internacional en Chile: tendencias, políticas, normas y participación de la sociedad civil". En Chiarello, L. (Ed.) *Las políticas públicas sobre migraciones y la sociedad civil en América Latina. Los casos de Bolivia, Chile, Paraguay y Perú*. Nueva York: Scalabrini International Migration Network, 117-242.
- MEZZANO LOPETEGUI, S. (1995) "Políticas de inmigración chilenas desde 1845 a 1992". *Revista Diplomacia* junio/diciembre 1995, 65-78.
- MINISTERIO DEL INTERIOR, Departamento de Extranjería y Migración (s/f): "Caracterización de la inmigración y gestión migratoria en Chile" [en línea] <www.mideuc.cl/inmigracion/ppt/C.G.Daneri.pdf> [Consulta: 15 de diciembre 2010].
- MINISTERIO DEL INTERIOR, Departamento de Extranjería y Migración, Sección de Estudios (2009) "Informe Estadísticas Migratorias: Estimación de población de extranjeros en Chile a diciembre de 2008" [en línea] <www.extranjeria.gov.cl> [Consulta: 4 de abril 2010].
- "Evolución de la gestión gubernamental desde 1990: Desarrollo del fenómeno migratorio en Chile" [en

línea] <www.extranjeria.gov.cl> [Consulta: 4 de abril 2010].

NAVIA, P. (2004) "Participación electoral en Chile. 1988-2001". *Revista de Ciencia Política*, volumen xxiv(1): 81-103.

NORAMBUENA, C. (1990) "Política y legislación inmigratoria en Chile. 1830-1930", *Cuadernos de Humanidades* No 10. Santiago de Chile: Universidad de Santiago de Chile.

SALDAÑA, J. (2008) "Participación y régimen electoral en Chile", *Documentos de Trabajo*, Año 1(11) [en línea]. <<http://www.icso.cl/images/documentos/documentostrabajo/Participacion%20y%20regimen%20electoral%20en%20Chile.pdf>> [Consulta: 19 de octubre 2015].

SAYAD, A. (1984) "État, nation et immigration: l'ordre national à l'épreuve de l'immigration", *Peuples méditerranéens* N°27-28, 187-205.

TORO MAUREIRA, S. (2007) "La inscripción electoral de los jóvenes en Chile. Factores de incidencia y aproximaciones al debate". En A. Fonayine (Ed.) *Modernización del Régimen Electoral Chileno*. Santiago de Chile: UDP, 101-122.

Corina Courtis es doctora en Ciencias Antropológicas por la Universidad de Buenos Aires, donde se desempeña como docente, e investigadora adjunta del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Trabaja sobre diversas facetas de la relación entre migración y ciudadanía. Ha publicado numerosos artículos sobre política/normativa migratoria, migración/asilo y derechos humanos, racismo y discurso, y naturalización. Es autora de *Construcciones de alteridad. Discursos cotidianos sobre la inmigración coreana en Buenos Aires* (Eudeba, 2000) y *Discriminación étnico-racial: discursos públicos y experiencias cotidianas. Un estudio centrado en la colectividad coreana de Buenos Aires* (Editores del Puerto, 2012).

corinacourtis@yahoo.com.ar

Migración y derechos políticos. Debates en torno al voto de uruguayos residentes en el exterior [‡]

Zuleika Crosa

Resumen

La migración internacional es un fenómeno complejo que impacta de forma particular en los derechos políticos. El desplazamiento poblacional implica la pérdida o suspensión de los derechos políticos de los migrantes, si no se implementan mecanismos especiales de inclusión jurídica. En este trabajo analizamos esta problemática a partir del caso de los uruguayos residentes en el extranjero que ven cercenados sus derechos políticos al no existir ninguna reglamentación que habilite el voto consular o epistolar.

Palabras clave: Emigración, Derechos políticos, Uruguay, Debates parlamentarios, Organizaciones sociales.

Abstract

International migration is a complex phenomenon that has a particular impact on political rights. Population displacement implies the loss or suspension of the political rights of migrants, if no special mechanisms of legal inclusion are implemented. In this paper we analyze this problem based on the case of Uruguayans living abroad who see their political rights cut off as there are no regulations that enable consular or epistolary voting.

Key words: Emigration, Political rights, Uruguay, Parliamentary debates, Social organizations.

Introducción

En esta presentación nos referiremos al voto de los uruguayos que residen fuera de su país de nacimiento. Nuestro análisis gira en torno al acceso diferencial que presentan estos grupos con respecto a los derechos políticos en su país de origen. Su participación electoral actualiza en toda su magnitud el proceso de construcción de un sujeto ciudadano para el orden político y su presencia política complica la naturalidad de ciertos conceptos y definiciones en cuanto a qué y quién es un ciudadano en contextos migratorios. La pregunta

[‡] Este artículo fue presentado en la Jornada de Discusión "Los derechos políticos de los residentes

entonces es ¿pueden perder los derechos políticos en su país de nacimiento quienes cambiaron su lugar de residencia y se encuentran viviendo en otro país? Sabemos que se pueden perder y veremos cómo sucede esto en el caso de Uruguay.

Partimos de un análisis histórico sobre las formas que adquirió el acceso a los derechos políticos en Uruguay, enfatizando en la relación entre el Estado y la población nativa y extranjera. Luego nos detenemos en el análisis del debate parlamentario realizado en el año 2007 en la Cámara de Diputados de Uruguay, donde se discutió un proyecto de Ley referido a los derechos políticos de los ciudadanos residentes en el exterior. En particular, indagamos en los discursos que fueron elaborados como forma de legitimación y justificación de las posiciones presentadas acerca de la incorporación, a la distancia, en el proceso electoral de los ciudadanos residentes en el extranjero. Por último, presentamos el estado actual del debate frente a las próximas elecciones nacionales en Uruguay en el año 2019.

Los derechos políticos en Uruguay

La conformación de la comunidad política y con ella la construcción ciudadana se presentan, en Uruguay, como un conjunto de derechos que el Estado define y concede o restringe a partir de determinados criterios de pertenencia aplicados a la población nativa y extranjera residente en el territorio de la nación. La ciudadanía plasmada en la Constitución Nacional se concibió como un status que se concede a los miembros de pleno derecho de una comunidad, garantizando su igualdad en base a un conjunto de variables como la nacionalidad y la residencia, esta última en relación con el capital económico, la conformación familiar y la ocupación laboral.

En su delimitación ciudadana, la Constitución uruguaya ha presentado criterios inclusivos directamente vinculados al fenómeno de la inmigración transatlántica, incorporando al extranjero residente. Teniendo en cuenta las transformaciones en la composición de la población, el Estado extendía el status de ciudadano más allá de la población nativa a los residentes en el territorio de la nación. Para ellos se reservaba la ciudadanía de tipo legal otorgada a los extranjeros que acreditaran un período de residencia habitual en el territorio de la nación, además de oficio o profesión, capital y familia constituida (Artículo 78, Constitución Nacional). De esta forma, la ciudadanía se dissociaba claramente de la nacionalidad, siendo los habitantes del territorio quienes formaban parte de la asociación política (Artículo 1, Constitución Nacional). Así delimitados, los ciudadanos naturales y legales de la comunidad política uruguaya tienen el derecho a ser electores y elegibles. El sufragio se ejerce mediante la inscripción obligatoria en el Registro Civil, el voto es secreto y

obligatorio y la representación es proporcional integral (Artículo 77, Constitución Nacional).

Especial mención merecen los nacionales naturalizados en otro país, quienes según se aclara en el Artículo 81 no pierden su nacionalidad aunque deben recuperar el ejercicio de los derechos de ciudadanía mediante el vecinamiento en el territorio nacional y su inscripción en el Registro Cívico. Por su parte, la filiación materna o paterna es también un criterio para la extensión de la ciudadanía en tanto se efectúe el vecinamiento en el país y la inscripción en el Registro Cívico.

En cuanto a las causas que ameritan la suspensión de los derechos ciudadanos, se encuentran la ineptitud física o mental que impida obrar libre y reflexivamente, el procesamiento en causa criminal, la prisión durante el tiempo de la condena, el ejercicio de actividades moralmente deshonrosas y la pertenencia a organizaciones sociales o políticas que inciten a la violencia o destruyan las bases fundamentales de la nacionalidad (Artículo 80, Constitución Nacional).

Ahora bien, con respecto al fenómeno de la emigración poblacional, el criterio de residencia o vecinamiento que en su momento legitimó la incorporación ciudadana del extranjero viene a restringir el derecho político de los ciudadanos no residentes mientras no se implemente alguna modalidad de voto en el exterior. En efecto, en los hechos solo podrán sufragar los ciudadanos que se presenten en territorio uruguayo el día de elecciones con su credencial cívica y no tengan suspendidos sus derechos políticos según el Artículo 80 de la Constitución Nacional. Incluso esta restricción podría ser llevada a sus últimas consecuencias si tenemos en cuenta la definición legal de vecinamiento como “la permanencia en el país por lapso superior a un año, el arrendamiento o la promesa de adquirir una finca para habitar en ella, la instalación de un comercio o industria y/o el emplearse en la actividad pública o privada” (Ley N° 16.021/1989).

Este acceso diferencial a los derechos de ciudadano entre los miembros del Estado-nación se inscribe a su vez en la historia de un país de emigración¹ (Aguilar, 1982; Pellegrino y Calvo, 2005) donde sistemáticamente se ha relativizado y postergado dicho fenómeno desde la

¹ Distintas investigaciones coinciden en señalar la existencia de límites estructurales en el crecimiento demográfico del país que generan excedentes de población, a partir de los cuales se ha desarrollado una histórica propensión migratoria, particularmente efectiva en períodos de crisis (Aguilar, 1982; Jacob, 1969; Pellegrino y Cabella, 2005). El proyecto de emigrar se ha incorporado al conjunto de estrategias sociales a mano, en función de una mejor calidad de vida frente a un contexto excluyente. Diversos autores (Caetano, 1991; De Souza y Diconca, 2003; De Souza, 2007). proponen el desarrollo de una cultura de emigración arraigada en el imaginario social, constatada entre grupos de jóvenes, que retroalimenta los desplazamientos donde “el afuera se ha constituido desde siempre, en otra de las claves configuradoras por excelencia de la identidad de la sociedad uruguayana” (Caetano, 1991: 30).

Revista Temas de Antropología y Migración, N° 8, Edición Especial 2016 - 2017, Pags 172-188, ISSN: 1853-354X estructura estatal, en principio mediante métodos de conteo ineficaces que sobrevaloraron el volumen poblacional hasta la década de 1960 (Aguilar, 1982; Porrini, 1995). El Estado, a pesar de su temprana modernización en otros ámbitos, no efectuó durante cincuenta y cinco años (1908-1963) censos nacionales de población.

Más adelante, mientras el país se fragmentaba con la consolidación definitiva de la emigración en la década de 1970 (Pellegrino, 2003; Wonsewer y Teja, 1985; Fortuna y Niedworok, 1988), el Estado promovió abiertamente la desvinculación de los emigrados, asumiendo frente a su activismo opositor funciones de intimidación, persecución y asesinato que trascendieron las fronteras nacionales (UdelaR, CSIC, 2008). El reconocimiento social de los grupos emigrados se presentó, aunque en forma selectiva, recién hacia mediados de la década de 1980, con la inclusión del exilio político. El retorno de los exiliados fue parte de los programas electorales de todos los partidos políticos durante el restablecimiento democrático (1985), para luego transformarse efectivamente en programas estatales y privados de integración social y económica.

Agotada la problemática del exilio, surgieron las primeras políticas de vinculación destinadas a otro sector minoritario de la emigración que reúne a los denominados uruguayos altamente calificados (UAC): académicos, empresarios y artistas. Para este sector se trazó un Programa de Vinculación patrocinado por el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), cuya difusión podíamos encontrar hasta el año 2005 en la página de la Embajada uruguaya en Washington (Crosa, 2007).

Con un criterio más inclusivo se diseñaba, hacia fines del año 2005, una nueva política poblacional que incluía el primer proyecto estatal de reconocimiento de las colectividades de uruguayos en el mundo (Crosa, 2009), denominado *Departamento 20² - La patria peregrina*, también dentro del MRREE y patrocinado por OIM. Asimismo, a nivel parlamentario se comenzaba a elaborar una nueva Ley de Migraciones que incorporó en su versión definitiva la figura de los uruguayos en el exterior (Ley N° 18.250/2008). Estas políticas migratorias, a su vez, retomaban las luchas parlamentarias por la reglamentación del voto de los emigrados en el exterior, promoviendo una vez más un proyecto de ley al respecto.

² Esta denominación, que incluye a todos los uruguayos residentes en el exterior, alude a la división política y administrativa del territorio, que consta de 19 departamentos.

El proyecto de ley por el voto de los emigrados

Así como hace un siglo se ajustaba la definición formal de la ciudadanía con el fin de reflejar el fenómeno de la inmigración, ahora se proponía un nuevo acuerdo que expresara la transformación de Uruguay en un país de emigración. En efecto, como corolario de una serie de proyectos presentados por legisladores del Frente Amplio (FA)³ desde el año 1985 llegaba al debate parlamentario el proyecto de ley tendiente a “regular la particularidad que se genera para extender el derecho al voto a aquellos ciudadanos que residan fuera del país” (Sesión Parlamentaria N° 54, 2007)⁴. El proyecto, denominado “Ciudadanos que residan en el exterior de la República: se regula el ejercicio del derecho al voto”, había sido enviado desde el Poder Ejecutivo en el año 2005 cuando el presidente de la nación, Tabaré Vázquez, inauguraba su mandato. Era el último de una serie de propuestas legislativas a lo largo de más de dos décadas y había permanecido dos años en la Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración para su análisis y evaluación. La propuesta llegaba al debate parlamentario por decisión de los legisladores del FA, quienes aun sabiendo que no se dispondría de la mayoría especial de votos necesarios para su aprobación, evaluaron agotada la discusión en Comisión. Esta estrategia tenía el objetivo de exponer públicamente, es decir, forzar el pronunciamiento de los distintos sectores políticos sobre la cuestión de fondo. En palabras del diputado Ortuño, perteneciente al FA, se trataba de saber “si existe voluntad política o no para habilitar el voto de los compatriotas en el exterior”.

Dentro de las alternativas establecidas en la Constitución para modificar o proponer una nueva Ley de Registro Cívico o de Elecciones, se optó por la presentación de una Ley, en esta ocasión por parte del Poder Ejecutivo. Otra opción hubiera sido la consulta popular por iniciativa ciudadana o de la Asamblea General, según el Artículo 331 de la Constitución Nacional. La modalidad epistolar fue elegida frente a anteriores propuestas como el voto consular, limitado por la dispersión espacial de los Consulados de Uruguay en el mundo. Básicamente se proponía el sufragio para todos los cargos públicos nacionales y locales sin restricciones, los referendos legales y plebiscitos constitucionales. El empadronamiento sería voluntario; quienes así lo manifestaran explícitamente a la Corte Electoral podrían sufragar siempre que sus derechos ciudadanos no hubieran sido suspendidos. Por último,

³ La historia del Frente Amplio se encuentra particularmente vinculada con la emigración. Este partido político, constituido formalmente en el año 1971 como resultado de la unificación programática de grupos de izquierdas, fue proscripto y sus miembros perseguidos por el terrorismo de Estado, convirtiéndose en unos pocos años en un movimiento físicamente fragmentado, con sede política en territorio uruguayo y parte de sus miembros organizados en el exterior.

⁴ Las citas correspondientes a la Sesión Parlamentaria N° 54 de 27 septiembre del año 2007 pueden leerse en <http://200.40.229.134/sesiones/AccesoSesiones.asp?Url=/sesiones/diarios/camara/html/20071002d0054.htm>

el voto de los residentes en el exterior se ordenaría en el circuito electoral correspondiente al último domicilio del emigrado en Uruguay.

Tal como fue presentado, el proyecto de Ley, lejos de instituir un nuevo derecho ciudadano, reglamentaba la modalidad epistolar, facilitando el sufragio en iguales condiciones para todos los residentes en el exterior del país. Quedaba entonces planteada la necesidad de ajustar la definición formal de ciudadanía reflejando las realidades cambiantes de la población, en este caso permitiendo la extensión de la representación democrática a los ciudadanos no residentes.

El debate parlamentario y la (in)constitucionalidad del voto a la distancia

Los argumentos generales debatidos en la sesión parlamentaria que nos ocupa fueron presentados por los miembros de la Comisión de Constitución mediante dos informes: uno en mayoría sugiriendo a la Asamblea General aprobar el proyecto de ley que regula y garantiza el ejercicio del derecho al voto de los ciudadanos residentes en el exterior del país, y otro en minoría desaconsejando habilitar el voto en el exterior en general, y en particular su modalidad epistolar. La única coincidencia entre ambos informes giraba en torno a la aceptación de las reglas institucionales de reforma del sistema electoral mediante mayorías especiales. La postura en contra del proyecto fue categórica en ese sentido, según el miembro informante de la Comisión, el diputado Lorenzo del Partido Nacional (PN): *“Estamos en contra de este proyecto remitido por el Poder Ejecutivo y no lo vamos a votar, pero también manifestamos que vamos a estar en contra de todo proyecto que habilite el voto de los uruguayos residentes en el extranjero”*.

Gran parte de la discusión se centró en la (in)constitucionalidad del proyecto, siendo el código jurídico el escenario principal del debate. Quienes demostraron la constitucionalidad del voto en el exterior, y por tanto la necesidad de su reglamentación, organizaron sus discursos en base a una selección de artículos constitucionales, dejando en claro que todos los miembros de la nación son parte del cuerpo electoral como electores y elegibles en forma directa (elección, plebiscito y referéndum) o indirectamente por los poderes representativos. A su vez, la pérdida de los derechos ciudadanos no incluía menciones explícitas sobre criterios de residencia como causales de restricción o suspensión ciudadana (Artículos 4, 75, 77, 79-82 y 331, Constitución Nacional).

Los legisladores contrarios al proyecto formularon su inconstitucionalidad a partir de los artículos de la Carta Magna que establecen criterios de residencia para otorgar o reconocer los derechos políticos a los no nacionales. Los extranjeros, los hijos de ciudadanos naturales

y los nacionales naturalizados en otro país son incluidos en la comunidad política según los Artículos 74, 75 y 78, de acuerdo a su antigüedad residencial en relación con la formación de la familia, la posesión de capital o el ejercicio de un oficio o profesión. El vínculo espacial, consignado además en el Artículo 1º a partir de la Segunda Constitución Nacional (1919), fue el fundamento básico para la restricción política a los nacionales no residentes. Incluso, se mencionó la posibilidad de llegar a restringir el sufragio a los ciudadanos no residentes que se presenten en el territorio el día de elecciones. Cuando se intentó ahondar en esta restricción extrema surgieron ciertas contradicciones insalvables. Por ejemplo cuando el diputado Rosadilla del FA preguntó: *“¿Cree usted que el sufragio que se dio en muchas elecciones -no solo en la última- de parte de uruguayos que viajaron y coincidieron en esa fecha, o porque deliberadamente vinieron a votar, constituye una inconstitucionalidad?”*, el interpelado en ese momento, el diputado Borsari Brenna del PN, respondió: *“Señor Presidente: creo que no es una inconstitucionalidad, porque la persona que viene está ejerciendo un derecho, el de la ciudadanía que está consagrado en la Constitución de la República, y si su credencial está vigente lo está ejerciendo con total legitimidad”*.

En el plano jurídico, entonces, la discusión se presentaba sin salida. La lectura fragmentada y selectiva del texto constitucional mostraba que no había restricciones explícitas al voto no residencial, pero también que la ciudadanía en tanto status de derechos codificados como normas y principios jurídicos era, en el marco del sistema estatal soberano, territorialmente acotada. Un último intento por (des)territorializar el concepto de ciudadanía se desplegó con la presentación de casos contemporáneos de extensión ciudadana a partir del fenómeno migratorio. Mientras las recientes experiencias latinoamericanas de legislación por el voto en el exterior⁵ agregaban argumentos a favor del proyecto de ley, las transformaciones en la ciudadanía europea fueron usadas en su contra. Soslayando el espíritu inclusivo de la reciente legislación europea, los diputados del Partido Nacional sostenían que *“la Unión Europea va hacia el sistema en el cual se vota donde se vive”*. Este criterio residencial que en realidad está permitiendo el sufragio en Alemania a los inmigrantes turcos y su descendencia (Benhabib, 2004) servía como argumento en nuestro caso para avalar la restricción a los ciudadanos uruguayos no residentes.

Un argumento de fondo nunca contestado fue señalado por los legisladores del Frente Amplio en relación al incumplimiento de la legislación internacional ratificada por Uruguay. En ella se reconoce el derecho al voto como un derecho fundamental de la persona: *Declaración universal de los derechos del hombre* en 1948, *Pacto Internacional de derechos civiles y políticos* en 1966 y *Convención sobre la protección de los trabajadores migratorios y sus*

⁵ Por ejemplo: Bolivia 1984, Argentina 1993, Ecuador 2002, México 2006, Panamá 2009, entre otros.

familiares en 1990. En este sentido, el régimen internacional de derechos humanos ha creado “guías obligatorias para la voluntad de los Estados nacionales soberanos en cuanto a la migración internacional” generando una “serie de contradicciones internas entre los derechos humanos universales y la soberanía territorial” (Banhabib, 2004: 19).

Finalmente, el argumento sobre la violación de las garantías electorales a partir de la modalidad epistolar o consular de sufragio fue dejado de lado, incluso desechado por los legisladores contrarios al proyecto de ley. En palabras del diputado Lorenzo del PN: *“Aunque nos consta que la bancada de Gobierno [refiere a los legisladores del Frente Amplio] manifestó su voluntad de modificar este proyecto para que cumpla con los requisitos necesarios - porque este en particular no cumple con los requisitos del voto secreto-, nuestra concepción de ciudadanía implica nuestra posición de que aquellos que no residen en el país no deberían tener el derecho a ejercer el voto”*.

El debate parlamentario y la ciudadanía de los emigrados

Una vez ratificadas las posiciones a favor y en contra de la extensión ciudadana a partir de criterios legales, surgía la polémica en cuanto a qué y quién es un ciudadano. En las distintas posiciones se argumentaba acerca de la ciudadanía de los no residentes en relación con los supuestos sobre su naturaleza y la legitimidad de su acción política. La distinción básica que plantearon los diputados a favor del proyecto fue el reconocimiento de los grupos emigrados como parte de la comunidad política nacional. La emigración era considerada una cuestión social que requería políticas estatales de inclusión, en este caso resolviendo su exclusión mediante el sufragio epistolar. Como sugiere la diputada Charlone del FA: *“No es un problema electoral, no es un problema de garantías; es un problema de fondo. Estamos los que pensamos que la diáspora es parte de nuestra nación y tiene derecho a incidir en el futuro de este país y están los que opinan que no”*.

El diputado Pintado, del mismo partido, remarcaba cómo se vulnera en particular el derecho político implicado en la ciudadanía:

“Creo que la discusión radica en si estos ciudadanos son parte de la nación. Sí lo son; no hay ninguna duda, porque los admitimos como parte de la nación afectiva, por los lazos entre los familiares. Los admitimos como parte de la nación económica, porque no les prohibimos enviar las remesas. Los admitimos como parte de la nación deportiva cuando llamamos a aquellos que militan en el extranjero para que vengan a jugar en la selección nacional. ¡Ah!, pero la nación ciudadana, no. La nación democrática, no”.

Por su parte, según el diputado Ortuño del FA:

“Este no es un tema de partidos, señor Presidente. Este es un tema de la nación, y la nación no se constituye solamente por aquellos que viven en el territorio. El concepto de nación se asocia, desde lo más lejano de la historia, a la identidad compartida, a la cultura compartida y a un proyecto de futuro que esta fuerza política quiere llevar adelante con todos los uruguayos y todas las uruguayas, estén dentro o fuera del territorio nacional, y es a esto a lo que invitamos a los otros partidos a participar”.

Ubicar la discusión en el terreno de las definiciones políticas permitió situar la demarcación ciudadana en tanto producto de un régimen político en un momento dado más que como una institución o status fijo. Así lo expresaba el diputado Cánepa del FA:

“Nosotros, al principio del siglo XX éramos un país de inmigrantes -como a fines del siglo XIX- y teníamos una legislación acorde a esa realidad social; y Europa tenía una legislación acorde a los cientos de miles de ciudadanos que se le fueron y, por eso, inmediatamente tuvo la reacción de darles derecho al voto, juntarlos en comunidades y hacerlos partícipes de su vida. (...) Lo que nosotros tenemos que discutir hoy es si cerramos los ojos ante una realidad que dice que en los últimos veinticinco años los uruguayos se han ido y se siguen yendo, porque es una realidad estructural (...)”.

Desde esta concepción histórica fue posible argumentar en torno a las prácticas ciudadanas colectivas de los emigrados que pugnaban por transformar el orden establecido de la comunidad política. De tal forma el voto extraterritorial era una respuesta estatal al reclamo de los grupos organizados en el exterior, en el marco de la nueva política poblacional que incluía también el diseño de una Ley de Migraciones y el programa de vinculación y retorno *Departamento 20 - La patria peregrina*. El éxito obtenido en este programa gubernamental venía a demostrar fuertemente la preexistencia de lazos afectivos, culturales, comerciales y económicos de larga data, contruidos mediante redes sociales de diverso tipo y contactos cotidianos a partir de soportes virtuales de información y comunicación.

La principal objeción realizada por los diputados que solicitan la desaprobación de la ley se relacionaba con el vínculo territorial como elemento inherente al ejercicio de la ciudadanía. Esta última, en tanto conjunto de derechos y obligaciones políticas, sociales y económicas, solo puede darse en el ámbito del territorio nacional, más allá del cual el Estado pierde su jurisdicción. En particular, el Estado deja de tener control sobre la parte relacionada con las obligaciones ciudadanas, como el pago de tributos. Con respecto al ejemplo impositivo,

Revista Temas de Antropología y Migración, Nº 8, Edición Especial 2016 - 2017, Pags 172-188, ISSN: 1853-354X
recurrente en las fundamentaciones, recordemos que en ese año (2007) se había aprobado en Uruguay un nuevo sistema tributario cuya cláusula sobre el Impuesto a la Renta de las Personas Físicas (IRPF) fue particularmente controvertida y discutida. La ciudadanía, entonces, en palabras del diputado Lorenzo del PN:

“(...) implica derechos y deberes. Nosotros hemos manejado un ejemplo que molesta a la bancada oficialista: el Impuesto a la Renta de las Personas Físicas. Molesta este ejemplo porque es gráfico. Yo no residí en Uruguay, pero vengo y voto el día de la elección -sostengo en el informe que quien no reside no tiene derecho a votar, pero eso no se puede controlar-, y después me voy”.

Siguiendo este argumento, el diputado Borsari Brenna del PN agregaba:

“Quiénes pagan los platos rotos de un Gobierno bueno o malo -malo, si pagan los platos rotos, o bueno, si se benefician- son quienes están en el país. El IRPF lo están pagando quienes están en el país y no quienes se fueron cuarenta y ocho horas después de haber votado; quienes están en el país están sufriendo los precios que he mencionado, y no aquellos que se fueron”.

Asimismo, los emigrados dejan de percibir los efectos o las consecuencias de su elección política, según argumenta el mismo diputado nuevamente con el ejemplo tributario:

“Elijo un Gobierno -en mayoría o en minoría, pero participo de una elección- que establece el IRPF. Seguro que donde vivo tengo un ingreso que supera el mínimo no imponible, éste y el que plantean subir. Ahora, a mí el IRPF no se me aplica; o sea, soy ciudadano para el derecho a voto, pero no para las obligaciones que naturalmente se derivan del ejercicio responsable de ese derecho. ¡Me tengo que hacer cargo del Gobierno que elijo, y la única forma de hacerse cargo es viviendo en el país! (...) Lo que digo es que no tienen derecho a votar, nada más”.

Casi como al pasar, el legislador menciona que quienes residen fuera del país tendrían seguramente ingresos salariales por los cuales en Uruguay deberían pagar impuestos al Estado. Surge en esta afirmación un supuesto *a priori* sobre la migración uruguaya como exitosa al alcanzar determinados niveles de vida, que no reconoce las limitaciones estructurales de los grupos migrantes especialmente vulnerables en su inserción en los mercados laborales internacionales.

Así como el Estado no actúa más allá de su ámbito territorial, la ciudadanía política tampoco puede ejercerse fuera del mismo. Quienes residen fuera del país dejan de vivenciar directamente la realidad cotidiana y necesitan mediadores familiares o periodísticos que se considera interfieren en las decisiones individuales. La vivencia ciudadana no puede ser reemplazada por medios indirectos de ningún tipo, como sostiene el diputado Lorenzo del PN:

“Se dice de manera muy efectista que en este mundo globalizado, en el que el universo instrumental, los medios de comunicación y el transporte son mundiales, los que están afuera están mejor informados, inclusive, que los que estamos viviendo en el país. Yo he dicho que no hay ninguna información periodística de ningún medio, transmitida por terceros, por más cercanos que sean de aquel que lamentablemente está fuera del país, que sustituya la vivencia ciudadana”.

La migración aparece también desdibujando la percepción de los sujetos al detener el tiempo en el momento de la partida. Dice el diputado Lorenzo del PN:

“Cabría preguntarse también en base a qué percepción de la realidad del país dichos compatriotas conformarían su posición electoral. ¿La del día anterior a su partida? ¿La que le generó el candidato Astori diciendo que no hay que pagar la deuda externa o la que le generó el ministro Astori pagándola? (...) Alguien que se fue en 1973 o en 1976, si le dicen Bordaberry, ¿qué piensa? Alguien que tiene que votar en la elección que viene, con un representante del Gobierno, según el pronóstico, el neotupa Mujica -neo y tupa, las dos cosas-, el neowilsonista Larrañaga y el neopachequista Bordaberry, ¿en base a qué vota si se fue en 1973 o en 1976? A eso me refiero, y son argumentos para tratar de demostrar que (...) es importante que el ciudadano viva y perciba en el lugar donde tienen efectos los actos de los gobernantes que elige con su voto”.

Claramente, la naturaleza del emigrado parece constituirse en torno a un tipo especial de nacional no ciudadano, cuya acción política es ilegítima en tanto perdió el vínculo geográfico o territorial que permite la vivencia directa y fundamenta su participación política. Según remarcaba el diputado Abdala del PN, sería incluso necesario considerar de forma diferencial la elección política de los grupos emigrados:

“El efecto jurídico y político del voto, ¿es irrestricto también? Necesariamente, ¿debe tener el mismo valor, la misma proyección y el mismo efecto que el voto que emitimos los que estamos en Uruguay? ¿No podría haberse pensado, como en otros

países, que ese voto se habilitara para elegir representantes parlamentarios y no para incidir en la definición del Poder Ejecutivo?”.

Queda claro, entonces, que la ciudadanía se concibe como un conjunto de derechos localizados en el espacio que se pierden con la migración. Como sugiere el diputado Lorenzo del PN:

“Hoy estamos discutiendo el derecho a votar. No estamos discutiendo la nacionalidad; no estamos discutiendo la ciudadanía; estamos discutiendo si entendemos que uno de los componentes de la ciudadanía, el derecho de voto, debe ser ejercido de forma aislada de los otros componentes que hacen a la ciudadanía”.

Toda la argumentación sobre la ilegitimidad del accionar político de los emigrados en base a la desvinculación territorial fue contrastada mediante ejemplos efectivos de vinculación y promoción de la identidad nacional y cultural uruguayas en el exterior. De acuerdo con los legisladores del Frente Amplio:

“Un enorme porcentaje de compatriotas vive en contacto directo con Uruguay, a través de sus familias, pero también a través de los diversos medios de comunicación disponibles en la actualidad, para lo cual la aparición de internet ha significado un salto radical hacia adelante que les permite acceder a los diversos medios de comunicación nacionales y mantenerse informados del acontecer nacional. Han llevado consigo parte del Uruguay, su identidad y su cultura” (Diputado Ortuño).

La fundamentación tendiente a demostrar la vinculación de los uruguayos en el exterior se presentaba también en base a los resultados del programa Departamento 20 en sus dos años de existencia. En especial, a partir de la organización de los denominados Consejos Consultivos. Estos, en tanto organizaciones sugeridas para la vinculación con el Estado vía las misiones diplomáticas, habían funcionado como vehículo de las reivindicaciones por el voto en el exterior a través de diversas campañas, foros, etc. El diputado Ortuño señalaba:

“El 13 de diciembre de 2006, representantes de 32 Consejos Consultivos de todo el mundo, participantes de su Primer Encuentro Mundial de la Patria Peregrina [realizado en Montevideo], llegaron al Parlamento e hicieron entrega de una carta abierta a todas las bancadas de legisladores nacionales. Allí se dice: Los uruguayos residentes fuera del país, agrupados en los Consejos Consultivos, reivindicamos el derecho a voto en el exterior como nuestro derecho ciudadano”.

Asimismo, en su presentación el diputado ofreció copias de los correos electrónicos recibidos en la página web abierta por la Comisión Legislativa pro Voto en el Exterior⁶ y se emitió un video con imágenes y entrevistas de uruguayos en el exterior.

Mediante estos ejemplos concretos, los diputados intentaron mostrar cómo los migrantes siguen fuertemente vinculados con su país de origen más allá de las fronteras nacionales. La primera reunión de la Patria Peregrina relevada desde nuestra investigación fue, según analizamos en otra parte (Crosa, 2010), clara evidencia de la organización y el trabajo preexistente de todas las colectividades de uruguayos en el mundo. En ese evento pudieron darse a conocer y reivindicar su propio modelo de vinculación con la sociedad y el Estado de origen. Las presentaciones realizadas en ese encuentro mostraron el trabajo de larga data así como el potencial a futuro.

La discusión larga y exhaustiva fue recorriendo los distintos temas analizados hasta aquí. En la votación final, como se preveía, no fue posible alcanzar la mayoría de votos necesarios para la aprobación de la Ley.

Después del debate

El acceso diferencial a los derechos políticos que tienen los uruguayos no residentes en su país no pudo resolverse en el ámbito de la legislación nacional. En este nivel, aparentemente, las estrategias se han agotado a lo largo de las últimas décadas: desde los proyectos de ley hasta el debate parlamentario. Sin embargo los intentos continuaron. El 25 de octubre del año 2009 se plebiscitó junto con las elecciones presidenciales una reforma constitucional que de haberse aprobado hubiera permitido a los ciudadanos uruguayos habilitados para votar ejercer el sufragio desde cualquier país donde residan o se encuentren, por la vía epistolar en elecciones, plebiscitos o referendos. Se necesitaba más del 50% de los votos para su aprobación pero solo se alcanzó el 37,42%. Este resultado podrá ser analizado a futuro en el marco de las políticas estatales ya mencionadas, que durante un siglo relativizaron y postergaron el fenómeno de la emigración en Uruguay.

Por su parte, en el año 2013 se conformó en Uruguay la Coordinadora por el Voto en el Exterior. Su objetivo central consiste en “trabajar por el derecho al voto y en defensa del ejercicio de este derecho por parte de las y los compatriotas que residen en el exterior” (MRREE, 2013). Está integrada por organizaciones sociales, dentro y fuera de Uruguay, y por instituciones y personalidades que apoyan el cumplimiento de este derecho, por ejemplo, la comisión Nacional por el Voto de las Uruguayas y los Uruguayos en el Exterior,

⁶ www.votouruguayosenelexterior.depolitica.com.uy

la Ronda Cívica por el Voto en el Exterior/Uruguay⁷ y la Plataforma por el Voto Exterior Uruguay - Catalunya. Entre sus objetivos y reivindicaciones podemos rastrear los argumentos que analizamos en el debate parlamentario. Por ejemplo, cuando afirman que “el derecho al voto está consagrado en la Constitución y no existe artículo que establezca que la ciudadanía se pierde por residir fuera de fronteras” (CPVE-U, 2015). Asimismo, denuncian que actualmente, en los hechos, votan quienes tienen la posibilidad de viajar a Uruguay. Además, plantean que el derecho al voto no debe tener restricciones y que debe incluirse a la tercera y cuarta generación de uruguayos en el exterior en el registro de electores. En cuanto a los aspectos legales y administrativos, adhieren al proyecto de ley de voto consular (que desde el año 2015 permanece sin tratamiento en el Poder Legislativo) y apoyan la interpretación del Jurista Dr. Alberto Pérez Pérez quien plantea que la implementación del voto exterior no requiere una reforma constitucional y puede ser aprobado por mayoría simple de los integrantes del Poder Legislativo.

Por último, sin pretender agotar esta enumeración de grupos que reivindican el voto de los uruguayos en el exterior, encontramos en Buenos Aires, Argentina, a los Uruguayos en Buenos Aires por el Voto en el Exterior. Entre sus actividades por el voto en el exterior realizaron en diciembre de 2015 una campaña denominada “Amor por el voto en el exterior”. Fue una puesta en escena en el Obelisco de la Ciudad de Buenos Aires donde realizaron un abrazo entre compatriotas con la consigna “Uruguayos Somos Todos” que fue filmada desde el aire por un drone. La actividad puede apreciarse en el sitio de internet <https://www.facebook.com/uruguayosxelvoto/>

Final abierto

Este análisis deja entrever, en términos generales, cómo las migraciones internacionales despliegan realidades sociales fluidas que cuestionan permanentemente la visión de un Estado-nación homogéneo, contenedor en términos territoriales de su comunidad política. En Uruguay, la demarcación ciudadana tuvo su momento especialmente inclusivo frente al fenómeno de la inmigración transatlántica. Lo contrario sucedió frente a la emigración, fenómeno constitutivo de la dinámica demográfica del país, registrado desde su constitución política y fuertemente consolidado hacia la década de 1970; la respuesta estatal tendió a la exclusión selectiva de quienes debieron residir fuera de las fronteras de la

⁷ La Ronda Cívica por el voto en el Exterior fue uno de los grupos pioneros que conformaron la Coordinadora por el Voto. Se trata de una coalición de ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil creada en el año 2012 en 14 países. Entre sus objetivos se destaca el de “promover los derechos cívicos y políticos de las uruguayas y los uruguayos que residen en el exterior, fomentar políticas de vinculación, de atención a la ciudadanía en el exterior y de retorno” (RCVE-U, 2015). En el año 2014 iniciaron la campaña denominada Uruguayos somos todos, todos tenemos derecho a votar.

nación. En su momento, fueron las prácticas institucionales tendientes a consolidar una imagen de país de inmigración en crecimiento las que relativizaron y postergaron la emigración. Luego, el terrorismo de Estado fortaleció aún más la desvinculación de los grupos emigrados, llegando incluso a su persecución y asesinato, en particular frente a su activismo opositor.

En el corto plazo el fracaso de estas políticas de exclusión fue significativo, en especial durante los primeros años democráticos, cuando se incorporó socialmente el exilio político como reivindicación de todos los partidos políticos y luego mediante planes estatales y privados de retorno y reinserción laboral. Sin embargo, a lo largo de las últimas décadas podemos decir que las políticas de vinculación con la población emigrada dependieron de un doble movimiento de inclusión y exclusión selectivo. Por un lado, fue posible ampliar el universo del vínculo, en principio acotado a los grupos calificados (empresarios, artistas, académicos), incorporando al conjunto de la emigración uruguaya en sus diversas manifestaciones. En este sentido, el *Departamento 20 – La patria peregrina* se constituye en el primer proyecto estatal de reconocimiento de las colectividades de uruguayos en el mundo, que fundamentalmente permitió mostrar sus organizaciones y prácticas de vinculación de larga data, así como el potencial a futuro. No obstante, estos procesos de inclusión encontraban su propio límite al plantearse en el campo de los derechos políticos. La extensión del vínculo jurídico entre sociedad civil y Estado más allá de la frontera territorial obligaba a abrir la representación política a los grupos emigrados, despertando voluntades encontradas respecto de la legitimidad de su accionar político.

El debate parlamentario analizado enfrentó de forma irreconciliable a dos partidos claramente delimitados; curiosamente ningún otro sector político participó ni se presentó en la votación final. En el plano jurídico, la discusión se presentaba sin salida. La reglamentación del voto de los ciudadanos no residentes era, en última instancia, constitucionalmente discutible. La discusión de fondo comenzó, más allá de los criterios legales, en el plano de las definiciones políticas. En las distintas posturas emergía claramente un profundo desacuerdo acerca de la concepción más amplia de la ciudadanía en dos direcciones opuestas. Por un lado, quienes plantearon su oposición al sufragio de los uruguayos en el exterior parecían tener dificultades para demarcar territorialmente la ciudadanía, ligándola más a un lugar específico que a una práctica. Desde este punto de vista, resultaba imposible extender los derechos ciudadanos constituidos debido a que la migración rompía el vínculo con el territorio de la nación, es decir, el fundamento de la relación entre el sujeto, la sociedad y el Estado.

Al contrario, promover la reglamentación del voto en el exterior implicaba reconocer el ejercicio ciudadano de los emigrados como acción política que resignifica las relaciones sociales existentes hacia la redefinición de las fronteras establecidas. La presencia de otros ciudadanos afuera planteaba el desafío a la legislatura democrática de instalar una ciudadanía que trascendiera el reducido marco del territorio nacional incorporando la voz de los uruguayos más allá de las fronteras. Por un momento fue posible imaginar un escenario completamente nuevo, donde la universalidad de los derechos políticos no quedara restringida por el anclaje estatal de la ciudadanía y esta, entendida como praxis, pudiera superar los límites de la codificación legal.

La particularidad en torno al acceso diferencial a los derechos de ciudadanía respecto de los grupos emigrados no parece resolverse hasta el momento en el ámbito de la legislación nacional. En este nivel, aparentemente, las estrategias se han agotado a lo largo de las últimas décadas: desde los proyectos de ley hasta el debate parlamentario y, finalmente, el plebiscito realizado en las elecciones nacionales del año 2009 por iniciativa de los legisladores del Frente Amplio. Los intentos de establecer el voto en el exterior continúan mediante distintas acciones llevadas a cabo por grupos específicos en Uruguay y diversos países. Se trata de campañas de visibilización y sensibilización realizadas por grupos de la sociedad civil y personalidades destacadas por su trayectoria en esta temática. Mediante diferentes actividades se encuentran ejerciendo una fuerte presión para lograr el voto en el exterior en las próximas elecciones del año 2019 en Uruguay.

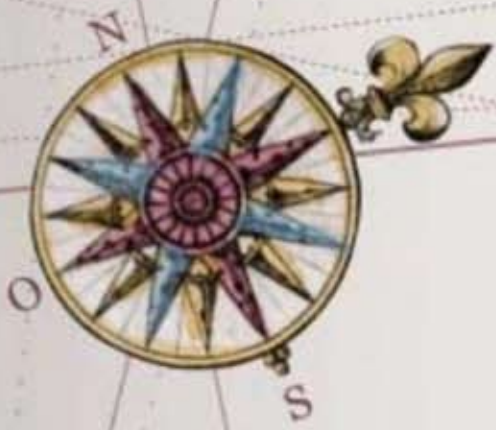
Bibliografía

- AGUIAR, C. (1982). *Uruguay: país de emigración*, Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- BENHABIB, S. (2004). *Los derechos de los otros. Extranjeros, residentes y ciudadanos*, Buenos Aires: Ediciones Gedisa.
- CAETANO, G. (1991). "Notas para una revisión histórica sobre la cuestión nacional en el Uruguay", en: Achugar, Hugo (ed.). *Cultura (s) y nación en el Uruguay de fin de siglo*. Montevideo: FESUR-Trilce.
- CONSTITUCION NACIONAL. REPUBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY. (1967). <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/constitucion>
- CPVE-U. COORDINADORA POR EL VOTO EXTERIOR. (2015). <https://www.facebook.com/VotoExteriorUy/photos/pb.923248381050454.-2207520000.1480881126./1256296721078950/?type=3&theater>
- CROSA, Z. (2007). "Inmigrantes uruguayos en Argentina. Participación en la política uruguaya, a través de organizaciones partidarias", Buenos Aires: Tesis de Licenciatura, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.
- CROSA, Z. (2009). "Derechos de ciudadanía en contextos migratorios internacionales: el caso de la inmigración uruguaya en Argentina". Buenos Aires: VIII Reunión de Antropología del MERCOSUR.
- (2010). "Políticas estatales de vinculación y retorno de emigrados. El caso de la inmigración uruguaya en Argentina: entre la ciudadanía peregrina y la promoción del desarrollo". Buenos Aires: VI Jornadas en Investigación en Antropología Social, Universidad de Buenos Aires.
- DE SOUZA, L. (2007). "Diluyendo las fronteras: Cultura de emigración en Uruguay", en: Diconca, Beatriz y Campodonico, Graciela (comp.). *Migración uruguaya: un enfoque antropológico*. Montevideo: UDELAR-FHCE-OIM.
- Y DICONCA, B. (2003). "El camino del afuera: la opción de emigrar", en: *Anuario Antropología Social y Cultural en el Uruguay*, Montevideo: Coop. Nordan - Comunidad.

- Revista Temas de Antropología y Migración, N° 8, Edición Especial 2016 - 2017, Pags 172-188, ISSN: 1853-354X
- FORTUNA, J. C. Y NIEDWOROK, N. (1988). *Uruguay y la emigración de los `70*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- JACOB, R. (1969) *Consecuencias sociales del alambrado (1872-1880)*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- LEY N° 16.021/1989. En: <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=16021&Anchor=>
- LEY N° 18.250/ 2008. Capítulo XIV. "De los uruguayos en el exterior". En: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp1156205.htm>
- MRREE, (2013), en <http://www.mrree.gub.uy/frontend/page?1,dgacv,DGACV AmpliacionVinculacion,O,es,0,PAG;CONC;2013;21;D;coordinadora-por-el-voto-en-el-exterior-uruguay;1;PAG;>
- PELLEGRINO, A Y CABELLA, W. (2005). "Una estimación de la emigración internacional uruguaya entre 1963 y 2004". Montevideo: Serie *Documentos de Trabajo N° 70*. Unidad Multidisciplinaria, Facultad de Ciencias Sociales.
- Y CALVO, J. J. (2005) "Veinte años no es nada...", en: Caetano, Gerardo (comp.). *20 años de democracia. Uruguay 1985-2005: miradas múltiples*. Montevideo: Taurus.
- (2003). "Caracterización demográfica del Uruguay". Montevideo: Programa de Población, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- PORRINI, R. (1995). "Estado y población: aproximación al análisis de las miradas sobre población desde los ámbitos estatales. 1903-1931". Montevideo: Unidad Multidisciplinaria, Facultad de Ciencias sociales DN/N°18.
- RCVE-U. RONDA CIVICA VOTO EXTERIOR URUGUAY. (2015). En, http://www.uruguayos.fr/IMG/pdf/3_ronda_civica.pdf
- SESION PARLAMENTARIA N° 54 (2007), en: <http://200.40.229.134/sesiones /AccesoSesiones.asp?Url=/sesiones/diarios/camara/html/20071002d0054.htm>
- UDELAR, CSIC. (2008). *Investigación histórica sobre la dictadura y el terrorismo de Estado en el Uruguay. (1973-1985)*. Montevideo: Universidad de la República.
- WONSEWER, I. Y TEJA, A. M. (1985). *La emigración uruguaya. 1963 - 1975. Sus condicionantes económicas*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.

Zuleika Crosa es Licenciada y Doctora en Ciencias Antropológicas por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Es docente del Departamento de Ciencias Antropológicas, Facultad de Filosofía y Letras, UBA e investigadora del Instituto de Ciencias Antropológicas, UBA. Sus áreas de investigación giran en torno a la migración internacional, con énfasis en la inmigración limítrofe en Argentina y en particular el caso uruguayo; teniendo en cuenta los procesos identitarios y el movimiento asociativo en su constitución política, social, ciudadana y artística. Es autora del libro *Uruguayos en la Argentina. El devenir de una identidad* (2015), editorial Biblos y de diversos artículos académicos referidos a la temática.

zuleikacrosa@hotmail.com



En primera persona

En primera persona
**El acceso al derecho político
en la Ciudad de Córdoba (Argentina):
mirar desde afuera y desde adentro**[‡]

Marta Guerreño López

*Donde nunca se está del todo solo,
donde cualquier umbral es la morada,
donde se quiere arar,
y dar un hijo,
y morir:
esa es la patria.*

Julia Prilutzky Farny (1912-2001)

Nació en Kiev (Ucrania) y murió en Buenos Aires (Argentina)

Nací en Caacupé (Paraguay), una pintoresca ciudad serrana a 50 km de Asunción. Apenas terminé el secundario me embarqué para Córdoba, donde vivo desde hace 30 años. Vine por el prestigio de la Universidad, de la que siempre me sentí parte, ya que tenía —y tiene— cientos de estudiantes extranjeros. En Paraguay trabajaba con instituciones sociales, y apenas me instalé en Córdoba formamos el Centro de Estudiantes Paraguayos. También colaboraba con una iglesia y un geriátrico de mi barrio.

Llegué a Argentina cuando Alfonsín ya era presidente. Sus discursos me resultaban muy movilizantes y me impulsaron a leer sobre historia argentina, complementando lo que ya había leído sobre Eva Perón en Paraguay. En 1989, cuando estaba en 4º año de medicina, el profesor de Semiología nos preguntó a quién íbamos a votar. Uno a uno, cada alumno de la

[‡] Estos temas fueron presentados 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.

comisión iba contestando. Cuando llegó hasta mí me miró y dijo: “Ah, cierto que vos sos extranjera y no entendés nada”, y siguió preguntando a los demás. Como nunca fui de quedarme callada, le respondí: “Solo soy extranjera, no soy estúpida. Y por lo que vengo escuchando, entiendo más de política que muchos de mis compañeros que son de acá.” Después de la clase, varios compañeros se acercaron para decirme que el profesor no había querido ser ofensivo, que no me lo tomara a mal, que los argentinos son así, etcétera. Ese día confirmé sin lugar a dudas que yo estaba capacitada para votar en Argentina, y que conocía más a los políticos de acá que a los de Paraguay. Seguí de cerca la campaña y los debates entre los candidatos, y el domingo en que se votó sentí tantas ganas de votar como frustración por no poder hacerlo. Durante esos años compartía bastantes actividades extra-académicas con otros extranjeros que habían llegado desde otros países: nos unía el desarraigo, y la doble sensación de ser parte de otra cultura y también de esta. Así fue que en 1996, entre varios, creamos la Unión de Colectividades de Córdoba (U.C.I.C.). Comenzamos con 17 colectividades y actualmente somos 42.

.....

En Argentina, los sistemas electorales sufrieron grandes modificaciones con el paso del tiempo. Establecidos durante el siglo XIX, comenzaron como sistemas restringidos y limitados a una élite, pero a lo largo del siglo XX se fueron abriendo y ampliando. En 1912, el Congreso Nacional sancionó la ley 8.871 (conocida como Ley Sáenz Peña), que estableció el voto secreto, obligatorio y universal –aunque la universalidad sólo alcanzaba a los varones argentinos nativos o naturalizados mayores de 18 años. Recién en 1951, de la mano de Eva Perón, el sufragio femenino –promulgado como ley en 1947– comenzó a tener vigencia. Han pasado más de 60 años desde que entró en vigencia plena el voto universal, que alcanza a toda la población adulta de un Estado, más allá de su raza, sexo/género, creencias o condición social. Sin embargo, quedan cuestiones urgentes por saldar. Pese a ser un logro de las democracias y una dimensión imprescindible en todo sistema político moderno, el sufragio universal presenta excepciones que varían en su definición según los distintos países. En Argentina, una de estas limitaciones se vincula con la condición de extranjero. En las páginas que prosiguen, centraré mi análisis en cómo se vive esta limitación en la Provincia de Córdoba, donde resido y me preocupo por la temática desde hace más de 30 años.

En la actualidad, para ser electores municipales en la ciudad de Córdoba, las personas extranjeras radicadas debemos inscribirnos en un padrón especial. Para hacerlo, precisamos cumplir los siguientes requisitos: tener como mínimo dos años de residencia continua en la jurisdicción, presentar Documento Nacional de Identidad (DNI) de extranjero residente

permanente, y certificado de domicilio (incluso cuando en el DNI ya figure dirección en el Municipio de la Ciudad de Córdoba). Además de cumplir estos tres requisitos, es indispensable demostrar alguna de las siguientes cuatro condiciones: partida de nacimiento del hijo/a argentino/a; certificado de matrimonio (si se tiene cónyuge argentino/a); recibo de sueldo en caso de trabajar e relación de dependencia; o cedulón municipal si se es contribuyente municipal. Quienes no cumplen los tres primeros requisitos y uno de los últimos cuatro no puede inscribirse en el padrón de electores extranjeros. Y quien no puede inscribirse, no puede votar. Pareciera que para tener la calidad de electores, los extranjeros necesitamos cumplir con muchos más requisitos que los argentinos, que se inscriben automáticamente.

La inscripción al padrón de electores extranjeros se abre durante menos de tres semanas y cierra 45 días antes del acto eleccionario. La Junta Electoral Municipal atiende de lunes a viernes de 9 a 13.30 hs, horario que dificulta la asistencia -y el trámite- a las personas que trabajan. A estos horarios restringidos se agrega la falta de *spots* publicitarios o de cualquier otra modalidad de difusión pública del tema. En caso de querer votar a nivel provincial y elegir gobernador y legisladores provinciales, debemos contar con 5 años de radicación permanente y realizar una nueva inscripción (válida para todas las elecciones subsiguientes) en otro juzgado electoral -el provincial.

La *Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares* reconoce el derecho de los extranjeros a votar y ser elegidos en comicios celebrados en el Estado de residencia. Si bien varios países han reconocido este derecho, en la práctica las burocracias y el poco tiempo para la inscripción son obstáculos difíciles de esquivar. ¿Por qué no es suficiente con residir en Córdoba y contar con DNI? ¿Por qué las trabas y las exigencias adicionales? ¿Será porque no desean contar con el voto de los extranjeros? ¿Valdrá menos que el de los nacionales? Varios cordobeses no nativos nos preguntamos si se tratará de una modalidad para calificar el voto de los residentes extranjeros, de modo tal que casi nadie califique...

Quienes deseamos ser electores nos topamos nuevamente con “el derecho de admisión” y el “permiso permanente” al que se recurre cuando queremos hacer valer nuestros derechos. Se esmeran en hacernos sentir que estamos *de prestado*, que somos ciudadanos siempre y cuando cumplamos el triple de los requisitos que los nacionales. La Ley de Migraciones N° 25.871 dice: “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”

(Art. 11). Si esto se cumpliera así como está escrito, todo sería mucho más simple y equitativo.

Los que no tuvimos la “ventaja” de nacer en este territorio tenemos pocos días para inscribirnos en los padrones requeridos, debemos acudir a las oficinas en horario laboral con varios documentos que debemos tramitar sólo para ese fin, y solicitar ese permiso para ser considerado ciudadano. No importa si llevamos 50, 30, 20 o 5 años de aporte y contribución a esta tierra, que consideramos nuestra por adopción y compromiso. Que los extranjeros no participemos en las elecciones se debe sólo a las trabas burocráticas que nos ponen y a la falta de información, y no –como muchos creen– al “poco interés”. Muchos queremos ser parte activa, pero las complicaciones son enormes y difíciles de saldar por el tibio y poco comprometido accionar de los organismos estatales competentes.

En 2006, en la Unión de Colectividades de Inmigrantes de Córdoba (U.C.I.C.) hicimos una encuesta a 1050 personas no nacidas en territorio argentino y residentes en la provincia de Córdoba. Les preguntamos sobre diversas cuestiones relativas a la participación política. Sintetizo aquí los principales hallazgos:

- Ante la pregunta de si sabían que podían elegir autoridades locales en Argentina, el 85% de los encuestados respondió que desconocía ese derecho, y el 97% afirmó que valoraba positivamente la posibilidad de ser elector. Notamos que el deseo y el interés por votar estaban directamente vinculados al tiempo de residencia en este país (era mayor entre quienes tenían más de 5 años en la jurisdicción) y al hecho de tener cónyuges o hijos nacidos en la localidad.
- Al preguntarles por qué deseaban votar, las respuestas aludían mayormente a los años de residencia, a la sensación de pertenencia y a los lazos afectivos y familiares: “ya somos parte”, “acá vivimos y debemos votar”, “tenemos familia acá”, “aquí trabajamos y tenemos intereses”.
- Hay mayor conocimiento de los políticos y gobernantes del país de residencia que de los políticos y gobernantes del país de origen, incluso en los casos donde las relaciones con los familiares en los respectivos países sean fluidas y permanentes.

Cuando, a través de grupos focales, indagamos la aparente contradicción entre el interés masivo en votar y la escasa participación en las elecciones, las razones que surgieron fueron: desconocimiento del derecho, trabas burocráticas por exceso de requisitos y escaso tiempo para la inscripción.

Para que la participación de los ciudadanos en el sistema democrático sea masiva, las Juntas Electorales (la provincial y la municipal) deben realizar un proceso a corto o mediano plazo que permita el registro apropiado, automático y permanente de los individuos que residen en la jurisdicción, sin que importe dónde hayan nacido sino su condición de ciudadanos con residencia en su ejido. Desde la Unión de Colectividades de Inmigrantes de Córdoba (U.C.I.C.) llevamos más de 20 años buscando afanosamente los elementos legales que permitan concretar esta participación masiva, sin lograr nada que pueda mitigar en algo semejante proeza, cual es inscribirse para votar y ser elector.

Cuando una persona se traslada para vivir a otro país, al principio difícilmente se piense a sí mismo como un sujeto político. A medida que pasa el tiempo, la mayoría crea lazos y sentimientos de pertenencia y se siente parte más activa de la comunidad. Es lógico que quiera ser parte de las decisiones que afectan su vida; “aquí vivo, aquí debo hacer oír mi voz y hacer valer mi voto”. En mi experiencia, los deseos de participación son mucho más acentuados cuando las personas migrantes ya han participado en su países de origen, o cuando forman parte de organizaciones de la sociedad civil a través de las cuales se sienten más incluidas en su lugar de residencia. En Argentina hay miles de instituciones de migrantes creadas con el objetivo de mitigar la extrañeza y trabajar problemas comunes. Al paso de los años, los intereses de los mismos migrantes también se ampliaron, sea por arraigo, por la globalización o simplemente por sentirse ciudadanos del mundo que creen que las fronteras se han extendido. En estos últimos años, en Argentina, los migrantes se convirtieron en un actor político con deseo de voz y voto. Así, el lugar de nacimiento dejó de ser considerado por ellos como el motor que impulsa la participación; solo cuenta el ser ciudadano residente: *aquí vivo, aquí voto*

Aunque a lo largo de los años construimos lazos de pertenencia, en nuestro documento figura, para siempre (en tinta roja y en letras mayúsculas) la palabra EXTRANJERO, que día a día que nos recuerda que somos extraños, de afuera, y que marca nuestras acciones. Vivir rindiendo examen cotidianamente para “convencer” que somos dignos ciudadanos nos consume tanta energía que perdemos el sentir nacional y dejamos de buscar cómo ser parte. También debilita el entusiasmo el impedimento para votar en elecciones nacionales (y elegir presidente, vice, senadores y diputados nacionales), independientemente de la cantidad de años que hayamos vivido en el país. Salvo en Formosa, en todas las provincias podemos votar intendente y concejales. En cuatro jurisdicciones (Ciudad de Buenos Aires, Buenos Aires, Córdoba y La Rioja) podemos elegir al poder ejecutivo local –Jefe de Gobierno o Gobernadores, según el caso--. Pero pareciera que bajo ninguna circunstancia se nos considera personas aptas para elegir presidente y vice.

Siempre me pregunto *por qué tantos derechos dependen del hecho de haber nacido en un lugar, si uno no decide donde nacer. ¿Por qué pagamos un precio tan alto por algo que no depende de nuestra elección, de nuestra voluntad ni de nuestro esfuerzo, sino de nuestros padres o de la providencia? El lugar de nacimiento es el primer misterio del ser humano. Si no elegimos dónde nacer ¿por qué ser tan simplista y señalar el suelo como dador de todos los derechos? Ser inmigrante implica sólo haber nacido en otro espacio geográfico, y ello no equivale a desamor ni a un compromiso menor. Quienes no nacimos en territorio argentino sí podemos decidir dónde trabajar, dónde aportar, dónde pertenecer, y elegimos este país. Si cumplimos con las mismas obligaciones (lo que es lógico y justo) ¿por qué no tenemos los mismos derechos? ¿No deberíamos poder ser electores, de modo que el sufragio sea auténticamente universal, sobre la base de la igualdad y la no discriminación?*

El objetivo de todo ser humano es estar bien, trabajar, crecer y vivir dignamente. Sólo difieren los caminos que elegimos para alcanzar nuestros objetivos y las facilidades o complicaciones que nos ponen. Para los inmigrantes, ese camino es un peregrinar que supone abrazar un nuevo país, distinto de aquel en el que nacimos. Pero el ser humano tiene esa capacidad de ser parte y amar, construir y reconstruir para ser parte de más de un lugar. No se necesita olvidar o dejar de amar a uno, para amar y respetar al otro. Todos quienes tuvimos la suerte de migrar, de vivir y compartir dos o más culturas sabemos fehacientemente que se pueden tener dos patrias. Es como tener padre y madre: ambos son importantes, no se superponen sino que se potencian. Contar con los dos hace crecer y ser mejores.

Entre las acciones concretas que sugerimos, una es borrar esa palabra "EXTRANJERO" de nuestros documentos. Otra es el empadronamiento automático en el padrón electoral (como ocurre con las personas argentinas y con las personas extranjeras en la Provincia de Buenos Aires). Así se eliminarían los obstáculos burocráticos para el ejercicio de la ciudadanía migrante. Esta modificación debe ir de la mano de masivas campañas informativas para evitar que, por falta de información, infrinjamos la ley absteniéndonos involuntariamente de votar.

Los migrantes debemos ser parte del electorado del país donde vivimos, en las mismas condiciones que los nacionales, de acuerdo a los mismos principios básicos de igualdad y no discriminación. ¿Acaso las políticas públicas del Estado no nos afectan a todos, independientemente de nuestra nacionalidad?

Marta Guerreño López es médica, relacionista pública e investigadora de la Universidad Católica de Córdoba. Es Presidenta y fundadora de la Unión de Colectividades de Inmigrantes de Córdoba (UCIC), Presidenta de la Casa Paraguaya de Córdoba, fundadora e integrante de la Comisión Política de Líderes Migrantes en Argentina y fundadora e integrante de la Mesa Migrante Córdoba. Entre 2005 y 2010 estuvo encargada del Consulado de Paraguay en Córdoba.

marguerrelopez@hotmail.com

En primera persona **Flexibilizar el empadronamiento para promover la participación política** [†]

Zulema Montero

El Artículo 20 de la Constitución Nacional establece que los extranjeros gozan en el territorio de la Nación de todos los derechos civiles del ciudadano, es decir derecho a trabajar, poseer bienes, ejercer su culto, etcétera. La Ley de Migraciones (N° 25.871/2003) fortaleció significativamente estos derechos, seguimos limitados en relación al ejercicio de los derechos políticos. De acuerdo a lo que establece la ley electoral, los residentes extranjeros solo podemos sufragar en elecciones municipales (y en algunas provinciales) únicamente en las jurisdicciones cuyas legislaciones tengan previsto el voto del extranjero. Solo podemos votar Presidente, Vicepresidente y legisladores nacionales (senadores y diputados) en caso que hayamos obtenido la nacionalidad argentina, que, como también establece la Constitución Nacional, se puede solicitar luego de dos años de residencia continua en el territorio nacional.

Las personas extranjeras que residimos en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y nos hemos empadronado en el registro de electores extranjeros podemos votar Jefe y Vice Jefe de Gobierno, legisladores de la Ciudad e integrantes de las Juntas Comunales. El empadronamiento en dicho registro se puede realizar en forma permanente en el Tribunal Superior de Justicia. Los requisitos para inscribirse son: Documento Nacional de identidad con residencia permanente, ser mayor de 16 años, tener como mínimo una residencia de tres años en la Ciudad de Buenos Aires y no estar incurso en las inhabilitaciones que establece el Código Electoral Nacional.

[†] Estos temas fueron presentados 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.

Durante 2016 se ha incentivado el empadronamiento de inmigrantes a través del Programa “*En la Ciudad, votás*”, dependiente de la Dirección General de Reforma Política y Electoral del Ministerio de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. En coordinación con dicho programa, la *Asociación Civil Yanapacuna* (que presido) ha contribuido a hacer posible el empadronamiento a través de una oficina móvil disponible en el barrio de Flores. En un lapso de tres jornadas se empadronaron cerca de 600 personas. A mi criterio, se trata de un enorme éxito que demuestra a las claras el interés por ejercer el derecho político. En 2009, en otro contexto, el interés por votar fue elocuente entre los ciudadanos bolivianos, que se empadronaron masivamente en Argentina para votar en las elecciones nacionales de Bolivia de ese año. En esa oportunidad participé en la coordinación del empadronamiento (que se realizaba de manera continua, durante los siete días de la semana) y vi resultados sorprendentes: en un mes se registraron 85.000 personas. Si en la Ciudad de Buenos Aires pudiéramos proseguir con el acercamiento a través de oficinas móviles, especialmente en zonas donde existe una importante población migrante (tales como Villa Lugano, Retiro, Bonorino, etcétera), no dudo que habría un masivo empadronamiento de inmigrantes y un sostenido ejercicio de los derechos políticos.

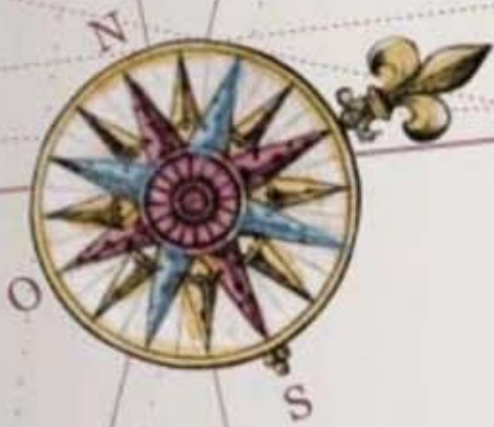
En la provincia de Buenos Aires el empadronamiento se realiza de manera automática. No obstante, por desconocimiento y falta de información, muchos de los inmigrantes habilitados para votar no participaron en las elecciones. También hubo casos donde algunos partidos políticos evaluaron momentáneamente la posibilidad de incluir a residentes extranjeros en algunos cargos en sus listas, pero a último momento cambiaron de opinión.

La democracia participativa se basa en el sufragio y en la elección de representantes genuinos, incluso representantes que sean ellos mismos inmigrantes. Al no ejercer el derecho al voto en el nivel nacional, no nos sentimos cabalmente incluidos ni representados en este país que habitamos y donde tenemos arraigo, hijos, bienes... Esto también es una limitación a la hora de ejercer y defender nuestros derechos civiles y sociales.

Todas las personas que habitamos este país somos seres humanos con dignidad, con las mismas obligaciones y responsabilidades. Por eso, considero que sería importante lograr una reforma electoral que posibilite que los ciudadanos extranjeros podamos participar como electores y también como candidatos, conforme establece la Convención Americana de los Derechos Humanos. Así se logrará un pleno ejercicio de los derechos y cesarán en gran medida la discriminación y xenofobia. De lo contrario, los inmigrantes seguiremos sufriendo el mismo menoscabo de derechos que afectó a las mujeres hasta 1947, año en que obtuvieron derecho al sufragio en la República Argentina.

Zulema Montero es abogada, egresada de la Universidad San Francisco Xavier de Chuquisaca, diplomada en derecho civil en la Universidad Juan Misael Saracho de Tarija y diplomada de la Escuela Sociopolítica de Género (UBA). Ejerció como Defensora de Pobres ante la Corte Superior de Justicia de Chuquisaca, Juez de Instrucción de la provincia Nor Cinti, asesora de los "sin tierra" y Presidenta de la Asamblea Permanente de los Derechos Humanos en Villamontes y Yacuiba (Estado Plurinacional de Bolivia). Es co-fundadora del Centro Integral de la Mujer en Yacuiba, fundadora y presidenta de la Asociación Civil *Yanapacuna* (Bs. As.), y co-fundadora y vice-presidenta del Centro Integral para la Mujer *Marcelina Meneses* (Bs. As.). Participó como co-organizadora en la primera Cumbre de Comunidades Migrantes (Michoacán, México) y de numerosos eventos internacionales y conferencias vinculados a las migraciones y a la defensa de los derechos de las personas migrantes.

zulmont@hotmail.com



Entrevista

“Es lamentable que la Argentina repita los errores de los EEUU y otros países”

Entrevista a Barbara Hines

Realizada por Corina Courtis,
en Buenos Aires, octubre de 2015 y marzo de 2017

BARBARA HINES es *Senior Fellow* del *Emerson Collective* y Profesora Adjunta de Derecho de la Universidad de Texas en Austin, Estados Unidos. Creó y dirigió la Clínica de Inmigración de esa Universidad entre 1999 y 2014. Ha ejercido y enseñado en el campo del derecho migratorio desde 1975. Ha litigado en torno a los derechos de los inmigrantes ante tribunales federales y migratorios, incluyendo el juicio que llevó al cierre del Centro Hutto de detención de familias migrantes. Ha recibido importantes premios; entre ellos, el *National Women's Political Caucus Women of Courage Award* (2015), el *National Lawyers Guild Carol King Award* (2010), y numerosos reconocimientos por su trabajo profesional y docente. En el año 2000, la *Texas Lawyer Publication* la nombró entre las cien mejores abogadas de ese Estado. Fue becaria Fulbright en Argentina en 1996 y 2004, y continúa colaborando en temas migratorios en este país.

Pregunta: ¿Cómo llegaste al tema migratorio? ¿Cómo es tu trayectoria profesional en esta materia?

Barbara Hines: Yo empecé a estudiar Derecho en la Universidad de Texas porque había trabajado mucho en temas de discriminación contra la mujer en los Estados Unidos, y tenía la idea de estudiar Derecho para seguir trabajando en ese campo. Había trabajado mucho en temas de justicia social y todo lo que ocurría en los Estados Unidos en los años '60. Y al recibirme, a mediados de los años '70, ya sabía que quería vivir en Texas y que quería trabajar en alguna ONG. Y conseguí un trabajo en lo que se llama *Legal Aid*, que es el

programa nacional que proporciona servicios legales a la gente sin recursos suficientes para pagar un abogado. Me preguntaron si hablaba español --yo había vivido en México un tiempo y un año en España, y tenía amigos latinoamericanos-- y me asignaron cuarenta casos de migración. Pero yo no sabía nada de migración. No había ninguna materia en la facultad de derecho en los años '70 sobre el tema de migración. Quizás en una Universidad en Nueva York, pero prácticamente no se estudiaba el tema. Y comencé a trabajar en el tema de migración. Todos mis clientes en ese entonces eran mexicanos. Éramos alrededor de quince abogados que trabajábamos para *Legal Aid* en distintos lugares de los Estados Unidos, y que comenzamos a intervenir en temas de migración. Fui una autodidacta, digamos. Como yo siempre digo a mis estudiantes: ahora hay publicaciones, todo está en internet pero nosotros no teníamos nada. Los únicos recursos que teníamos eran algunos libros sobre migración y, cada dos semanas, llegaba una especie de revista con los nuevos casos de la Corte. Uno tenía que esperar dos semanas para saber lo que había pasado en los Tribunales.

P: ¿Y cómo se te ocurrió abrir la Clínica Jurídica de Inmigración en la Facultad de Derecho de la Universidad de Texas?

B.H.: Bueno, yo armé la Clínica de Inmigración muchos años después, en el año 1999. Comencé a trabajar en temas de migración en el año 1975, o sea que ya había reunido bastante experiencia antes de abrir la Clínica. Y el tema iba cambiando en los Estados Unidos. Cuando yo empecé, la gente me decía: "ah, un abogado de migración... ¿cuál es tu trabajo?". No sabían. Y ahora, hoy en día, me dicen "claro, y qué interesante... ¿cómo se resuelven los temas de migración?".

El hecho es que, después de trabajar en *Legal Aid* siete años, abrí mi propio estudio, donde seguía trabajando con mexicanos y centroamericanos. Pero también vino el *boom* de la tecnología, y una parte de mi trabajo cambió porque mis clientes comenzaron a ser ingenieros y estudiantes extranjeros que venían a trabajar en computación y temas por el estilo. Y en un momento no quise hacer más eso porque yo había estudiado Derecho para trabajar en temas de justicia social. Me presenté a una beca Fulbright, la gané y vine a la Argentina. Y durante los seis meses que estuve aquí, pensando también en mi futuro y contemplando la idea de no seguir con un estudio privado, surgió la idea de montar una clínica de migración, que la Universidad de Texas no tenía. La Clínica comenzó en enero de 1999.

P: ¿Por qué elegiste viajar a Argentina con la beca Fulbright?

B.H.: Había venido a la Argentina antes y realmente quería quedarme más tiempo. Una amiga mía había recibido una beca Fulbright para trabajar en México, y decidí presentarme también. No tenía ningún contacto con organizaciones argentinas pero, por medio de una colega, me contacté con la antropóloga Sofía Tiscornia, que trabajaba en el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS). Comencé así mi relación con el CELS, y lo interesante entonces fue que el CELS estaba empezando a trabajar el tema migratorio. Había otra organización, la Comisión Argentina para Refugiados y Migrantes (CAREF) que venía trabajando el tema, pero no tenía abogados en ese entonces. En 1996, cuando estuve en Argentina, muchas cosas que pasaban acá eran similares a las que pasaban en los Estados Unidos. Xenofobia, culpar a los migrantes por el desempleo, responsabilizarlos por la delincuencia: temas parecidos a lo que estaba sucediendo en Estados Unidos en ese entonces. En el año 1995 --creo-- el CELS publicó por primera vez en su informe anual un capítulo sobre migraciones escrito por Enrique Oteiza y Susana Novick. Y ya estaban pensando un poco en la ilegalidad, la inconstitucionalidad de la ley de facto de migraciones con la idea del litigio estratégico, pero también para aumentar o fortalecer sus investigaciones para el próximo informe anual. Estuve cuando el CELS tomó el caso de un uruguayo, de La Torre, que había vivido acá por muchos años y que el gobierno quiso expulsar. El caso de la Torre fue clave para impugnar la ley migratoria vigente hasta el momento, la Ley Videla, aprobada durante la última dictadura militar en Argentina. El caso llegó a la Corte Interamericana de Derechos Humanos y parte del arreglo al que se arribó fue que se derogaría la Ley Videla y se impulsaría la sanción de una nueva ley migratoria, respetuosa de los derechos humanos.

P: ¿Cómo se te ocurrió la figura de la clínica jurídica?

B.H.: Porque en la Universidad de Texas nosotros teníamos una clínica de protección del niño, una clínica de mediación y otras más. Cuando yo llegué ya había como seis o siete clínicas. La clínica permite ejercer como abogado en el marco de una universidad y yo quería trabajar en el ámbito académico porque es diferente que trabajar en una ONG: tenés menos casos, te dedicás más a la investigación, formás la nueva generación de abogados y están todos los otros aportes que te ofrece una universidad.

P: Y cuando decidiste que ibas a institucionalizar el tema y a abrir la Clínica, ¿cómo lo hiciste? ¿Cómo pensaste estructurarla? ¿Cómo la propusiste? ¿Qué obstáculos y qué ayudas encontraste?

B.H.: Bueno, yo siempre digo que allá hay mucho más apoyo institucional, hay mucho más dinero. Una cosa de mi Clínica es que yo tengo fondos de la Universidad. Algunas clínicas

de los Estados Unidos dependen de fondos de fundaciones y cada año tienen que buscar más fondos. Eso limita el trabajo que pueden hacer, dependiendo de los intereses de determinadas fundaciones. El obstáculo era aprender a manejar una clínica. Enseñar, tratar de supervisar y, a la vez, inspirar a los estudiantes para que quisieran seguir trabajando en temas de migración implicaba un aprendizaje para mí. Porque no es lo mismo hablar sobre el tema de migración en un seminario para abogados, que estar con estudiantes que están trabajando por primera vez con una cliente real.

P: Cuando empezaste con la Clínica, ¿existían experiencias de trabajo o intervención en temas migratorios desde otras áreas de tu Universidad o de otras universidades que te sirvieran como referencia o con las cuales pudieras hacer sinergia?

B.H.: No. Otra cosa que creo que es muy diferente es que acá hay más trabajo interdisciplinario sobre temas de migración. Allá los que están en el campo de ciencias sociales trabajan el tema desde su disciplina: historia, sociología.... Recién en los últimos años, en nuestra Universidad se formó un grupo interdisciplinario sobre temas de migración. Pero eso fue en los últimos cinco años. Mis referentes eran otras clínicas de migración y ONGs, más que otros académicos de otras disciplinas.

P: ¿Había otras clínicas jurídicas para migrantes en los años '90? ¿En qué universidades?

B.H.: En los '90 había muchas. Había una en Nueva York, una en Saint Mary's, en San Antonio, en San Francisco... Había bastantes, pero no se compara con lo que tenemos hoy en día. Hoy en día todas las universidades --o la mayoría-- tienen una clínica de migración. Eso es un indicio de cómo el tema ha cambiado.

P: ¿Cómo funciona la Clínica?

B.H.: Nosotros aceptamos alrededor de quince estudiantes. Son tres horas de pedagogía, de aprender las normas de migración, etcétera. Pero la clínica funciona de una forma distinta a un curso de migración o a un curso de la ley de propiedad, o lo que sea. El énfasis nuestro es la práctica: tomar un caso y hacer una presentación ante los tribunales da una mejor experiencia práctica para formarse como abogado. Tratamos de enseñarles a los estudiantes cómo formarse como abogados para que puedan usar esas herramientas si ellos toman la decisión de trabajar en el campo de la migración --y no solamente, porque son herramientas que se pueden aplicar a otras situaciones del ejercicio de la abogacía. Una cosa muy importante en el mundo de clínicas de los Estados Unidos es que buscamos que los estudiantes tomen las decisiones. No es que ellos vienen y la profesora les dice "bueno, estas son las cinco cosas que habría que hacer en este caso". Los estudiantes vienen, proponen, discuten y debaten lo que ellos piensan que se debe hacer en el caso. Claro que

nosotros tenemos que incidir y aconsejarlos, pero esa es una filosofía muy arraigada en el mundo de las clínicas de los Estados Unidos. Y los estudiantes trabajan los casos. Un problema de la Clínica es que se desarrolla en un semestre nada más. Y como la ley de migración de los Estados Unidos es un tema muy complicado, muchas veces pasan dos o tres meses hasta que un estudiante realmente entiende lo que está sucediendo en su caso. Por lo tanto, algunos estudiantes retoman la Clínica otro semestre, como un estudiante avanzado. El trabajo que nosotros hacemos en la Clínica, o en las clínicas allá en los Estados Unidos, es de una calidad altísima, se trabaja muy bien porque los estudiantes se dedican a dos o tres casos. En una ONG, los abogados tienen 100 o 200 casos. Pero la desventaja es que, para los migrantes que han vivido una situación traumática o experiencias de violencia, no es fácil tratar con uno o dos nuevos estudiantes cada tantos meses. Tienen que volver a repetir su historia, su narrativa. Nosotros tratamos de explicárselo al cliente al principio pero, como no hay suficientes abogados *pro bono* o *ad honorem*, la mayoría de nuestros clientes están tan agradecidos que no les importa...

P: ¿Cuáles fueron los mayores desafíos y los mayores logros de la Clínica?

B.H.: Bueno, siempre ha sido un tema difícil y movido. Pero tuvimos muchos logros. Hemos ganado muchos casos a nivel individual y eso, en un nivel personal, es súper importante para nuestros clientes. Pero eso es también porque nosotros vamos eligiendo los casos que queremos, y no elegimos casos que pensamos que no vamos a ganar. Eso también es diferente de una ONG, que normalmente acepta todos o muchos de los casos que se le presentan. Nosotros podemos elegir. Y elegimos en función de si el caso tiene algún fundamento, alguna manera de ser ganado. También en función de cuántos casos tenemos ese mes. O sea que si necesitamos dos casos para dos estudiantes, tomamos dos. Pero realmente nuestras prioridades son inmigrantes detenidos. Nosotros aceptamos muy pocos casos de inmigrantes no detenidos. La idea es que los inmigrantes en las cárceles son los que más necesitan nuestra ayuda, y quienes tienen menos posibilidades de encontrar un abogado *pro bono*. Además, muchos casos de migración son más administrativos -- completar el formulario, juntar los papeles-- y eso puede ser interesante, pero los estudiantes no aprenden tanto sobre cómo presentar un argumento real, cómo hacer un interrogatorio. Y bueno, creo que los logros han sido varios. Uno es el litigio del cual participó la Clínica para impugnar la primera versión de la detención de familias, en la cárcel de Hutto¹, cerca de mi Universidad. Ese fue un gran logro y llegamos a nuestra meta

¹ Originalmente una cárcel de mediana seguridad ubicada en la ciudad de Taylor, estado de Texas, el Centro de Residencia Familiar T. Don Hutto es un centro cercado y custodiado que se usó, desde 2006, para detener familias de migrantes en espera de la resolución de su situación migratoria. El Centro estaba operado por la empresa privada Corporación de Correccionales de América (CCA), bajo contrato del

que fue cerrar el centro de detención y por cinco años no hubo detención de familias en los Estados Unidos, salvo en Berks, un centro muy chiquito con noventa personas, en Pensilvania. Pero prácticamente ya no había. Hemos presentado algunas demandas a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Uno para tratar de impugnar la construcción del muro entre México y los Estados Unidos, pero sin mucho éxito. Desde 2014 hemos estado trabajando otra vez contra la detención de familias --muchas son mujeres con niños que llegan del "triángulo norte" (El Salvador, Guatemala, Honduras) y huyen de la persecución y violencia de las maras-- y hemos incidido, siguiendo una iniciativa de los demócratas, en ese tema en el Congreso en Washington. Nos reunimos allí con una Comisión Nacional de Derechos Civiles que investigaba el tema de la detención de familias e hicimos nuestro aporte sobre casos puntuales que siguió la Clínica. Además nuestra Clínica logró trabajar con el DACA², el programa para los *dreamers*, los "soñadores" que llegaron de niños a los Estados Unidos y esperan poder quedarse. El nombre oficial del Programa es "Acción Diferida para los Llegados en la Infancia". En nuestra Clínica organizamos encuentros *pro bono* todos los sábados para que los jóvenes pudieran venir a que los ayudáramos a completar sus solicitudes. Y diseñamos un sistema que se replicó en otras partes de los Estados Unidos. Teníamos todo un sistema para poder atender a 300 jóvenes por sábado.

P: ¿Cómo era el sistema?

B.H.: La gente tenía que llamarnos para anotarse en una lista, nosotros les mandábamos los documentos que iban a necesitar. Teníamos a dos personas en la puerta que revisaban si las personas que llegaban tenían todos los documentos. Después contábamos con mesas donde los estudiantes y abogados voluntarios trabajaban en equipos de dos. Ellos completaban los formularios junto con los *dreamers* solicitantes. Todos los estudiantes de las clínicas habían participado de un taller de entrenamiento previo de cuatro horas que les dimos y los voluntarios, como mínimo, habían mirado un video para familiarizarse con la cuestión. Igualmente, había muchas preguntas. Teníamos cuatro abogados especialistas y

Servicio de Control e Inmigración de Aduanas (ICE). En 2007, la Unión Americana Libertades Civiles (ACLU) y la Clínica de la Universidad de Texas iniciaron acciones legales contra ICE alegando que, por múltiples razones --oportunidades educativas no adecuadas, falta de privacidad, atención de salud deficitaria, entre otras-- el Centro no cumplía con los estándares de detención establecidos por el gobierno para la niñez migrante. Como resultado del litigio, muchos niños fueron liberados junto con sus familias. En 2009, el gobierno de Barack Obama anunció que Hutto no se utilizaría más para detener familias migrantes.

² La "Acción Diferida para los Llegados en la Infancia" es un programa creado por el Gobierno de Estados Unidos en 2012, bajo el mandato de Obama, que protege temporalmente de la deportación a los jóvenes sin permiso de residencia y, de cumplir con los requisitos establecidos, les otorga un permiso de empleo, renovable a los dos años. En el marco de su política anti-inmigratoria, el presidente Donald Trump anunció que suprimirá el programa, aunque a marzo de 2017, aún no lo ha hecho.

las personas que atendían en las mesas usaban una señal --una banderita-- cuando tenían una pregunta, porque si no eran muchas personas gritando. Una banderita y cuatro que íbamos tratando de contestar las preguntas. Y al final del proceso hacíamos un *check out*, o sea, abogados especialistas en migración revisaban las solicitudes para detectar errores y asegurarse de que todos los formularios estuvieran bien completados. Y luego entregábamos la solicitud a los "soñadores" para mandar al Servicio de Ciudadanía e Inmigración. Funcionó muy bien. El sistema fue utilizado por muchas otras clínicas.

P: Volviendo a tu experiencia en Argentina, ¿cómo entraste al tema de la normativa migratoria argentina y cómo llegaste a la mirada comparativa con la normativa norteamericana?

B.H.: Me acuerdo que cuando estuve en el CELS investigamos el acceso de las personas migrantes a la educación. Porque en ese entonces la gente sin documentos sólo podía acceder a los primeros años de la escuela, o algo así. Yo había trabajado como abogada joven en el inicio del caso que llegó a la Corte Suprema de Estados Unidos *Plyler vs. Doe*³, así que el tema del acceso a la educación me interesaba mucho. Y el acceso a la salud, también. Después, al volver a los Estados Unidos, escribí mi primer artículo sobre la ley migratoria argentina y la situación de las migraciones, que fue publicado en una revista especializada. Eso fue más comparativo de acá y allá porque, en ese entonces, si bien la ley argentina era más restringida, la Constitución del '94 era mucho más amplia en temas de protección del inmigrante que la de los Estados Unidos. No sólo porque incorporaba los Tratados de Derechos Humanos, sino también por el hecho de garantizar a todos los habitantes del suelo argentino los mismos derechos civiles, una garantía que ya venía de antes. Claro que muchas veces no se aplicaba como se debía pero, por lo menos, eso estaba en la Constitución. En Estados Unidos, no tenemos algo semejante. Y mucha gente en Argentina empezó a dedicarse al tema, otros abogados, otros antropólogos. Yo volvía todos los años y así seguimos trabajando. Ya con la Clínica abierta, nosotros presentamos un *amicus curiae*⁴ cuando el caso de la Torre llegó a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, tratando de aplicar el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. El derecho internacional en los Estados Unidos es muy limitado, ya que hemos firmado muy pocos Tratados. Fue un aprendizaje para mí y para la estudiante que trabajó conmigo y que ahora dirige una clínica de migraciones en otra universidad de Texas. Años

³ En términos generales, en el caso *Plyler v. Doe* (1982), la Corte Suprema de los Estados Unidos abolió un estatuto del Estado de Texas que prohibía el ingreso de niños migrantes indocumentados a la escuela.

⁴ Un *amicus curiae* es una presentación realizada por terceros ajenos a un litigio, que ofrecen voluntariamente su opinión frente a algún punto de derecho u otro aspecto relacionado, para colaborar con el tribunal en la resolución de la materia objeto del proceso.

después, publiqué otra nota sobre la nueva ley, la Ley de Migraciones 25.871 que se sancionó en 2004.

P: ¿Qué aprendizajes sacaste del proceso de sanción de esa nueva ley?

B.H.: Una cosa que siempre me impactó mucho es que ustedes no tienen la cantidad de ONGs y de organizaciones grandes que promueven la xenofobia o las leyes anti-inmigratorias que hay en los Estados Unidos, como FAIR --*Federation for American Immigration Reform*, por ejemplo--. Acá en la Argentina, en 2003, no se dio el mismo volumen de oposición organizada a la reforma migratoria que hay en los Estados Unidos. Ustedes tuvieron mucho más éxito que nosotros: tienen la primera ley en el mundo que consagra el derecho de migrar como un derecho humano. Yo digo que es un logro tenerlo escrito y claro.

P: Volvés todos los años a la Argentina. A diez años de la sanción de la nueva ley migratoria, ¿qué ves?

B.H.: Y veo que hay mucha más gente trabajando en temas de migración. Hay clínica jurídica. Creo que todavía, por lo menos, el discurso sigue siendo de derechos humanos, de la igualdad, de la no discriminación. Finalmente se reglamentó la ley en 2010, que tardó mucho. Creo que siempre se puede mejorar la situación y hay mucho por hacer todavía. Ustedes no han tenido hasta ahora las detenciones que nosotros tenemos. No han tenido el mismo nivel de expulsiones. Yo creo que cómo se resolvió el tema de los senegaleses en Argentina, que no calificaban para el asilo pero para quienes se creó un programa de regularización, es un ejemplo⁵. En Estados Unidos, hubieran sido ya deportados. O sea, que creo que hubo logros. Ahora, muchas medidas que se han tomado en 2016, la iniciativa de crear un centro de detención de migrantes y el Decreto de Necesidad y Urgencia 70/2017 representan un claro retroceso. Después de haber trabajado tantos años en las cárceles de migración en Los Estados Unidos, he visto muchísimos problemas: malas condiciones, falta de atención médica, abuso sexual, obstáculos para acceder a la justicia, entre otros. Es lamentable que la Argentina repita los errores de los Estados Unidos y otros países.

⁵ En enero de 2013, con el fin de resolver la situación de personas de origen senegalés que no contaban con la documentación requerida para obtener permiso de residencia en Argentina, el Director Nacional de Migraciones dispuso un Régimen Especial de Regularización de Extranjeros de Nacionalidad Senegalesa (Disposición N° 000002/2013). Alrededor de 1.700 personas iniciaron el trámite de regularización por esa vía.

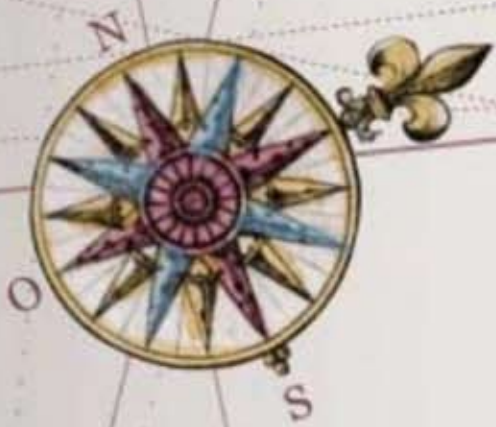
P: Este año dejaste de dirigir la Clínica en la Universidad de Texas pero ¿qué futuro le ves a la Clínica? ¿Cuáles serían los temas a futuro?

B.H.: Bueno, nosotros tomamos los temas tal como se nos presentan. Es decir, entramos en Hutto porque estaba allá, nomás; comenzamos a trabajar otra vez en temas de la detención de familias porque era un tema que yo había trabajado mucho en los dos centros de detención existentes --en verdad, hay tres centros: hay uno más chiquito, como dije, en Pensilvania. Yo creo que mi colega a cargo de la Clínica va a seguir trabajando en el tema de la detención de familias. Y hasta que se cierren todos los centros de detención de familias migrantes, creo que va a ser el trabajo.

Ahora muchas mujeres sí logran salir de los centros de detención gracias a todo el litigio. Hemos visto que era muy importante la representación de las mujeres en la cárcel para que puedan salir. Muchas salen, sí, pero hay otro problema: salen con grilletes. Pueden ir donde quieran pero tienen que ir con el grillete en vez de pagar una fianza. Como si fueran criminales. Mientras el Estado resuelve el caso --porque solicitan asilo-- tienen aviso de comparecencia, tienen que presentarse periódicamente ante la Corte. Si vos no te presentás a la Corte, ellos saben dónde estás porque el grillete es un GPS. Lamentablemente, la ley de asilo de los Estados Unidos es muy restringida y no es muy buena en cuanto a reconocer la violencia perpetrada por las maras, las situaciones de peligro que genera resistirlas, el no querer pagar "la renta de las maras". Así que muchas mujeres van a perder sus casos. Pero son solicitantes de asilo y ¡las tratan como criminales con el grillete! Es un aparato electrónico que tenés que cargar al lado de la pared por dos o tres horas todos los días. Va apretado y hasta lastima. Son terribles. Pero parece que va a ser la nueva industria... Y el colmo es que una de las dos empresas privadas que administran los centros de detención con fines de lucro --GEO-- compró la empresa de los grilletes. La misma empresa o encarcela a las mujeres o les pone grilletes. La narrativa del Servicio de Control e Inmigración de Aduanas (ICE), que es la parte del Departamento de Seguridad Interior que se ocupa de la detención y la deportación de las mujeres, es que hay que tener a todas estas personas detenidas porque no se van a presentar ante los tribunales por su caso de migración. Y lo que las investigaciones muestran es que, con abogado, la mayoría de los inmigrantes sí se presenta y, sin abogado, no. Así que creo que el nuevo desafío es tratar de canalizar toda la energía de los abogados que llegaron a Texas para ayudar a las mujeres, para que los mismos abogados tomen los casos en sus propias comunidades. Porque ese es un gran problema: faltan abogados en los lugares de destino. El enfoque hasta ahora ha sido "tenemos que sacar a las mujeres de los centros de detención". Ahora que están saliendo, ¿cómo vamos a encontrar suficientes abogados en todas partes de Estados Unidos? La diferencia en esta versión, en esta segunda etapa de la lucha contra la

detención de familias, es que hay un movimiento nacional. Cuando nosotros trabajamos en Hutto éramos pocos. Y después se sumaron todas las iglesias, las ONG, el Papa, los demócratas en el Congreso. Y en eso estamos mucho más organizados. Hay mucha más prensa, algo sale todos los días. Pero en Hutto no teníamos 2.000 personas detenidas en un lugar...

Y, con el nuevo gobierno, los desafíos que enfrenta la comunidad inmigrante en los Estados Unidos son aún mayores. La retórica electoral racista y xenófoba de Trump se ha traducido en sus políticas migratorias restrictivas e inhumanas, que incluyen no sólo la prohibición de ingreso a personas musulmanas sino también creciente control migratorio, deportaciones y separación de familias --muchas de las cuales han vivido en los Estados Unidos por años. Trump ha prometido construir muchas más cárceles migratorias para detener a más inmigrantes. Quienes trabajamos por los derechos de los migrantes a lo largo y ancho del país, incluida la Clínica, nos hemos organizado para resistir estas políticas destructivas y para educar en derechos y proteger a los inmigrantes. A partir de mi experiencia y de ver las terribles condiciones en los centros de detención, estoy convencida de que la detención de migrantes debería darse solo en las circunstancias más excepcionales y limitadas. Es vergonzoso que el gobierno argentino haya adoptado medidas de emergencia, basadas en datos falsos sobre migrantes y delincuencia, al igual que ha hecho Trump.



Anexos



J o r n a d a d e d i s c u s i ó n

**LOS DERECHOS POLÍTICOS DE LOS RESIDENTES EXTRANJEROS
EN LAS NORMAS Y EN LAS PRÁCTICAS.**

Buenos Aires, 29 de noviembre 2016

Facultad de Filosofía y Letras – UBA // Puan 470, 5º piso, Aula 15

P r e s e n t a c i ó n

Esta Jornada de discusión se realiza en el marco del proyecto de investigación UBACYT “**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).

Con el propósito de contribuir al debate político, académico y social en torno a los lazos entre nacionalidad, territorialidad, residencia y ciudadanía (en especial en lo que concierne a la revisión y redefinición de los derechos políticos en contextos de migración internacional y transnacional), en esta oportunidad se presentarán algunas de las investigaciones realizadas por el equipo de trabajo. Se suman también invitados e invitadas provenientes de diversos ámbitos (organizaciones sociales, gestión, academia) cuyas experiencias y trayectorias enriquecen la mirada.

P r o g r a m a

10 .00 hs. Palabras de bienvenida

Panel I – Argentina: votar en elecciones locales y extranjeras

- | | |
|----------|---|
| 10.30 a | • María Inés Pacecca: <i>Electores extranjeros en la Provincia de Buenos Aires. La regulación del derecho al voto en los siglos XIX, XX y XXI.</i> |
| 13.00 hs | • Ezequiel Fernández Bravo: <i>Derechos políticos de las personas migrantes y políticas públicas: implementación de la ley 334 en la CABA.</i> |
| | • Sandra Gil Araujo: <i>Extranjeros en la nación. Los proyectos de ley sobre voto de los extranjeros en las elecciones presidenciales en Argentina (1984-2012).</i> |
| | • Brenda Canelo: <i>Votar desde el exterior. Las experiencias peruana y boliviana en Argentina.</i> |
| | • Ana Paula Penchaszadeh: <i>Migraciones y derechos políticos. Notas para una deconstrucción de la comunidad política actual.</i> |
-

13 a 14 hs Receso

Panel II – Experiencias en Chile, Colombia, Uruguay y Paraguay

- 14.00 a
16.00 hs
- Zuleika Crosa: *Migraciones y derechos políticos: el caso uruguayo.*
 - Corina Courtis: *Derechos políticos en contextos de migración: perspectiva histórica sobre el voto de extranjeros en Chile y de chilenos en el exterior.*
 - Janeth Clavijo: *Participación electoral en procesos migratorios: el acceso al voto de extranjeros en Colombia y de colombianos en el exterior.*
 - Gerardo Halpern: *Derechos políticos. Acceso y participación comunicacional para la ciudadanía contemporánea.*
-

Panel III – Experiencias institucionales en Argentina

- 16.15 a
18.15
- Adriana Alfonso: *El voto de extranjeros en la provincia de Buenos Aires. De la ley a la práctica.*
 - Alejandro Tullio: *Reconocimiento y ejercicio transnacional de los derechos políticos. Fundamentos, práctica y perspectivas.*
 - Marta Guerreño López: *Participación activa de las asociaciones en la puesta en práctica de los derechos políticos.*
 - Zulema Montero: *La relevancia del ejercicio del derecho político por parte de las personas migrantes.*
-

19.00 **Cierre y entrega de certificados**

Expositores

Adriana Alfonso es abogada graduada en la Universidad de Buenos Aires, donde cursó la Maestría en Políticas Migratorias Internacionales. Actualmente es Coordinadora del Programa para la Promoción y el Fortalecimiento de los Derechos de los Migrantes Refugiados y Apátridas (PROMIRA) del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación y como Comisionada representante del mismo Ministerio ante la Comisión Nacional de Refugiados (CONARE). Como funcionaria de gobierno ha participado activamente en la formulación de políticas y programas migratorios y ha sido convocada como experta en temáticas migratorias y de refugio por Naciones Unidas (UN), Organización Estados Americanos (OEA), MERCOSUR, UNASUR y Conferencia Suramericana para las Migraciones (CSM).

Alejandro Tullio es abogado (Universidad Nacional de Lomas de Zamora - UNLZ) y consultor en temas políticos y electorales. Es Profesor de Derecho e Instituciones Electorales (UNSAM) y de Derecho de la Integración (UBA); miembro del Consejo Académico de la Maestría en Análisis, Derecho y Gestión Electoral (UNSAM) y miembro del Consejo Consultivo de CIPPEC. Fue Decano de la Facultad de Derecho de la UNLZ y Presidente del Colegio de Abogados de Lomas de Zamora. Entre 2001 y 2015 se desempeñó como Director Nacional Electoral. Es miembro fundador e integrante del Consejo Electoral de la UNASUR y miembro del Consejo Directivo de la Asociación Mundial de Órganos Electorales. Participó en numerosas misiones electorales de la OEA, UNASUR, MERCOSUR y UNIORE.

Ana Paula Penchaszadeh es licenciada en Ciencia Política (UBA), Magister en Sociología & Ciencia Política (FLACSO), Doctora en Ciencias Sociales (UBA), Doctora en Filosofía (Univ. Paris 8) e investigadora del CONICET con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani. Desde una perspectiva filosófica, política

y práctica aborda problemas políticos contemporáneos asociados a la extranjería, la hospitalidad y las migraciones. Es autora de numerosos artículos académicos y del libro *Política y hospitalidad. Disquisiciones urgentes sobre la figura del extranjero* (Eudeba, 2014).

Brenda Canelo es Doctora en Antropología Social por la Universidad de Buenos Aires, donde actualmente se desempeña como investigadora asistente del CONICET y como docente de las carreras de Ciencias Antropológicas y de Ciencias de la Comunicación. Ha publicado trabajos en revistas nacionales e internacionales acerca de las conexiones entre Estado moderno y migración internacional en Argentina en lo concerniente al acceso a derechos, las políticas públicas y las dinámicas urbanas. Entre sus últimas publicaciones se encuentra *Fronteras internas. Migración y disputas espaciales en la Ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: Antropofagia (2012).

Corina Courtis es doctora en Ciencias Antropológicas por la Universidad de Buenos Aires, donde se desempeña como docente, e investigadora adjunta del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Trabaja sobre diversas facetas de la relación entre migración y ciudadanía. Ha publicado numerosos artículos sobre política/normativa migratoria, migración/asilo y derechos humanos, racismo y discurso, y naturalización. Es autora de *Construcciones de alteridad. Discursos cotidianos sobre la inmigración coreana en Buenos Aires* (Eudeba, 2000) y *Discriminación étnico-racial: discursos públicos y experiencias cotidianas. Un estudio centrado en la colectividad coreana de Buenos Aires* (Editores del Puerto, 2012).

Ezequiel Fernández Bravo es periodista, profesor en Ciencias Antropológicas (UBA) y Magíster en Derechos Humanos y Democratización en América y el Caribe (UNSAM). Participa en equipos de la UBA donde investiga temáticas migratorias, políticas públicas y antropología del Estado. Ha publicado ponencias en diversas jornadas y congresos nacionales. Trabajó en proyectos de educación de agencias estatales enfocados en migraciones y derechos humanos. Fue subeditor de la *Revista Anfibia* de la Universidad Nacional de San Martín y colaborador de la *Revista Jallalla!* (Argentina-Bolivia).

Gerardo Halpern es Licenciado en Ciencias de la Comunicación (UBA) y Doctor en Antropología (UBA). Es Profesor Adjunto Regular de la Carrera de Ciencias de la Comunicación de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA e investigador del Instituto de Investigaciones Gino Germani (FCS-UBA). Ha sido investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) hasta 2013, y director y co-director de proyectos UBACyT y PIP. Ha investigado sobre procesos migratorios regionales a la Argentina, con énfasis en el exilio paraguayo en este país. Actualmente está a cargo de la Dirección de Análisis, Investigación y Monitoreo de la Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual y se dedica a la protección de los derechos de las audiencias de los servicios de comunicación audiovisual.

Janeth Clavijo es doctoranda en Ciencia Política en el Centro de Estudios Avanzados de la Universidad Nacional de Córdoba-Argentina (CEA-UNC), Magister en Relaciones Internacionales (CEA-UNC) y politóloga de la Universidad Nacional de Colombia. Es becaria del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) en el Centro de Investigaciones y Estudios sobre Cultura y Sociedad (CIECS CONICET/UNC). Integra el programa de investigación "Multiculturalismo, migraciones y Desigualdad en América Latina" del CEA-UNC y CIECS-CONICET, donde investiga temáticas relativas a migraciones internacionales, políticas migratorias y de refugio.

María Inés Pacecca es antropóloga, docente del Departamento de Ciencias Antropológicas e investigadora del Instituto de Ciencias Antropológicas de la Facultad de Filosofía y Letras (UBA). Desde una perspectiva de derechos, ha investigado las tensiones entre políticas migratorias, ciudadanía y discriminaciones étnicas y nacionales. Ha realizado y coordinado investigaciones sobre migración, género, trabajo, niñez y trata de personas. Ha publicado 4 libros y más de 30 artículos en libros y revistas nacionales y extranjeras. Desde 1997 colabora con la Comisión Argentina para los Refugiados y Migrantes (CAREF).

Marta Guerreño López es médica, relacionista pública e investigadora de la Universidad Católica de Córdoba. Es Presidenta y fundadora de la Unión de Colectividades de Inmigrantes de Córdoba (UCIC), Presidenta de la Casa Paraguaya de Córdoba, fundadora e integrante de la Comisión Política de Líderes Migrantes en Argentina, y fundadora e integrante de la Mesa Migrante Córdoba. Entre 2005 y 2010 estuvo encargada del Consulado de Paraguay en Córdoba.

Sandra Gil Araujo: Doctora en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid, es investigadora del CONICET con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA, donde co-dirige el Grupo de Estudios sobre Migraciones, Familias y Políticas Públicas (MIFAPP). Sus temas de interés son: las políticas y el control migratorio; los procesos de integración regional y los cambios en los regímenes fronterizos; las relaciones entre los modelos de ciudadanía, la cuestión social y los procesos de construcción nacional; entre otros.

Zuleika Crosa. Doctora en Ciencias Antropológicas, Universidad de Buenos Aires. Docente del Departamento de Ciencias Antropológicas e investigadora del Instituto de Ciencias Antropológicas. Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Buenos Aires.

Zulema Montero es abogada, egresada de la Universidad San Francisco Xavier de Chuquisaca, diplomada en derecho civil en la Universidad Juan Misael Saracho de Tarija y diplomada de la Escuela Sociopolítica de Género (UBA). Ejerció como Defensora de Pobres ante la Corte Superior de Justicia de Chuquisaca, Juez de Instrucción de la provincia Nor Cinti, asesora de los "sin tierra" y Presidenta de la Asamblea Permanente de los Derechos Humanos en Villamontes y Yacuiba (Estado Plurinacional de Bolivia). Es co-fundadora del Centro Integral de la Mujer en Yacuiba, fundadora y presidenta de la Asociación Civil *Yanapacuna* (Bs. As.), y co-fundadora y vice-presidenta del Centro Integral para la Mujer *Marcelina Meneses* (Bs. As.). Participo como co-organizadora en la primera Cumbre de Comunidades Migrantes (Michoacán, México) y de numerosos eventos internacionales y conferencias vinculados a las migraciones y a la defensa de los derechos de las personas migrantes.

**Cientistas sociales convocan al Poder Legislativo a rechazar el DNU 70/2017
que modifica las Leyes de Migraciones (N° 25.871)
y de Nacionalidad y Ciudadanía (N° 346)**

Buenos Aires, 28 de febrero de 2017.

A las Honorables Cámaras de Senadores y Diputados de la Nación:

Nos dirigimos las honorables Cámaras de Senadores y de Diputados de la Nación y a la opinión pública para expresar nuestra enorme preocupación por las modificaciones realizadas a las leyes de Migraciones (N° 25.871) y de Nacionalidad y Ciudadanía (N° 346) mediante el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 70/2017, publicado en el Boletín Oficial el día 30 de enero pasado.

A la brevedad, el DNU 70/2017 será tratado en el Parlamento, ámbito de discusión e intercambio por excelencia en relación con las políticas públicas, En nuestro carácter de investigadores y académicos/as especialistas en los procesos migratorios históricos y contemporáneos en Argentina, sintetizamos en este documento algunos de los más nocivos efectos que ya tiene y tendrá este DNU en nuestro sistema democrático, en la política migratoria y otras políticas conexas, y en la vida cotidiana de millones de personas argentinas y extranjeras.

Es responsabilidad del conjunto de la sociedad—pero muy especialmente de quienes nos representan y toman su mandato del voto popular— evaluar los efectos de presuntas soluciones que en ocasiones se proponen livianamente, con argumentos falaces y con el solo propósito de generar rédito mediático y de corto plazo. Por ello, **recordamos a los legisladores y legisladoras que, en verdad, el debate sobre el DNU 70/2017 será un debate histórico, comparable al debate de la Ley de Residencia a principios del siglo pasado. En esta oportunidad, sin embargo, ni siquiera se debatirá a partir de un proyecto de ley sino como consecuencia de funciones legislativas infundadamente asumidas por el Poder Ejecutivo.**

Basándose en datos descontextualizados y dudosamente interpretados relativos a la incidencia de las personas extranjeras en la población carcelaria y en un hecho desafortunado ocurrido en diciembre de 2016, se argumenta la existencia de una crítica situación ligada a la narcocriminalidad que amerita “la adopción de medidas urgentes”, es decir: la modificación a dos leyes nacionales evitando todos los mecanismos de debate y consenso que prevé nuestra Constitución y que conforman el corazón de la democracia.

Según datos oficiales del Sistema Nacional de Estadísticas de Ejecución de la Pena (SNEEP), en el año 2015 las personas extranjeras presas en todo el país por todo tipo de delitos ascendían a 4.449. Estas personas representan el 0,2% de los casi 2.000.000 de

inmigrantes que residen en el país y aproximadamente el 6% de la población total encarcelada (71.500 personas). Este último porcentaje prácticamente no ha variado en los últimos 15 años. Así, difícilmente pueda hablarse de una urgencia en relación a la “criminalidad extranjera” y menos aún de una vinculación entre inmigración y delincuencia. A ello se suma la pregunta de cuán atinada y meditada puede ser una política de Estado que, en vez de recurrir a los abundantes y actualizados estudios producidos por investigadores especializados, se basa en una equivocada lectura de los datos existentes y en el impacto mediático (e interesado) de unos pocos casos singulares y escasamente analizados.

Nos preocupan los engañosos argumentos ofrecidos, el mecanismo de excepción injustificadamente utilizado para reformar dos leyes aprobadas mediante procedimientos parlamentarios regulares y las modificaciones puntuales que introduce el Decreto de Necesidad y Urgencia 70/2017. Muy sintéticamente, el DNU:

- Establece que las personas extranjeras pueden ser expulsadas del país por cualquier delito –incluso los que tienen penas entre 1 mes y menos de 3 años, tal como “atentado y resistencia a la autoridad”. Además, alcanza con el procesamiento o la condena no firme para iniciar el trámite de expulsión. En su texto original, la Ley de Migraciones N° 25.871 autorizaba la expulsión en caso de delitos con penas privativas de la libertad mayores a 3 años y cuando la sentencia estuviera firme. Es decir que a partir del Decreto 70/2017, **una persona extranjera que habita en este país podrá ser expulsada con prohibición de reingreso por haber realizado las mismas acciones por las cuales una persona argentina ni siquiera iría presa**, ya que las penas menores a tres años suelen ser excarcelables.
- Establece un procedimiento de expulsión sumarísimo que generaliza la detención de las personas y atenta muy severamente contra el derecho a la defensa y el acceso a la justicia. Los plazos que establece (3 días hábiles) vuelven inverosímil la presentación de recursos fundamentados y con patrocinio letrado. Puesto que simultáneamente restringe el acceso a la defensa oficial (sólo podrán solicitarla quienes demuestren fehacientemente carecer de medios económicos), abre la concreta posibilidad de que personas atemorizadas y angustiadas recurran a letrados inescrupulosos con la esperanza de detener un trámite de expulsión.
- El procedimiento sumario aplica para posibles delitos con penas menores a tres años, para delitos graves (secuestros, asesinatos, violaciones, explotación, etc.) e incluso para situaciones de migración irregular, es decir: personas que no cometieron ningún delito. En todos estos casos, la persona podrá ser deportada **antes de que la justicia haya investigado para dilucidar lo ocurrido y sin que se pueda garantizar reparación alguna a las víctimas**. En oposición a lo que se menciona en los considerados del DNU, su aplicación probablemente afectará

objetivos legítimos en materia de política criminal, incluso respecto a redes internacionales ligadas al narcotráfico. En efecto, a partir del DNU 70/2017 alcanzará con procesar a personas ligadas a estos delitos para que sean deportadas del país. Con la deportación, el Estado renuncia la persecución penal y a la investigación sobre el funcionamiento de posibles redes de criminalidad internacional. No hace falta aclarar que esto facilitaría la repetición de esas conductas por sus responsables directos o indirectos.

- Otorga a la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) la potestad de cancelar las radicaciones por motivos penales sin condena firme, la autoriza a pautarle los tiempos de respuesta al Poder Judicial (a jueces, fiscales y defensores por igual) y a sancionar a otros organismos e instituciones del Estado que no brinden información en los plazos perentorios que fija del DNU. Además, sólo la DNM (ya no el juez) podrá decidir excepciones, que corresponderán únicamente (y tal vez) en el caso de habitantes extranjeros/as que tengan cónyuges, hijos o hijas argentinos/as nativos/as.
- Impone serias restricciones para el acceso a la justicia (negando el principio general de impugnación judicial de los actos administrativos) y recorta drásticamente aquellas competencias de los jueces que les permiten cumplir sus funciones “naturales” de supervisar el accionar del Poder Ejecutivo y garantizar los derechos de todos los habitantes. También se deroga el recurso de revisión (de oficio o a petición de parte), atribuyéndole a las decisiones de la DNM un carácter de infalibilidad que contradice todo el derecho administrativo.
- Modifica los procedimientos mediante los cuales la Dirección Nacional de Migraciones notifica a las personas interesadas las decisiones que ha tomado en relación con su situación. Si no se constituye domicilio o el constituido no se encuentra, la persona quedará notificada en el término de dos días hábiles en la mesa de entradas de la DNM. Esto significa que miles de personas deberán concurrir día por medio a la DNM a consultar acerca de su situación. Difícilmente puedan cumplirse los requisitos y las exigencias que establece la autoridad administrativa (incluso en casos tan sencillos como presentación de documentación) si la modalidad de notificación no es fehaciente. De esta manera, se establece un régimen de *notificación ficta* similar al de multas de tráfico, igualando la posible sanción pecuniaria (multa) a la expulsión del territorio de una persona con arraigo, trabajo, familia, hijos, etcétera.
- A diferencia de lo que establecen la Constitución Nacional y la Ley de Nacionalidad y Ciudadanía, no bastará con dos años de residencia continua para solicitar la naturalización: esos dos años deberán ser de residencia temporaria o permanente en los términos que fija la Ley de Migraciones. Esta modificación también desconoce la doctrina sentada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación que en el caso Ni I-Hsing (2009) interpretó el requisito, señalando que las categorías

establecidas en la Ley de Migraciones no son determinantes a la hora de configurar la residencia de hecho que es requisito fundamental para obtener la ciudadanía por naturalización.

Estos son solo algunos de los cambios que introduce el DNU 70/2017. Como puede observarse, con el falaz argumento de la necesidad y urgencia se han introducido un conjunto de modificaciones que, en verdad, abren la puerta a la expulsión de **cualquier** habitante extranjero. La deportación (como recurso represivo y punitivo efectivamente disponible y como amenaza eficaz) **infunde temor a una población frecuentemente sospechada y deslegitimada por su condición de extranjera, a la vez que la amordaza en sus posibilidades de reclamo, de denuncia y de defensa**. Indirectamente, el DNU afecta también la libertad de expresión de un grupo de personas especialmente discriminadas.

Difícilmente estas modificaciones contribuyan (ni siquiera de manera minúscula) a resolver los problemas de inseguridad y criminalidad organizada que se mencionan en los considerandos de DNU. Más bien, la misma puesta en marcha del DNU acarrea riesgos sociales, políticos e institucionales varios. Por motivos menores y arbitrarios, miles de familias correrán el riesgo de desmembramiento, y esto afectará de igual modo a niños y niñas argentinos y extranjeros. En el caso de delitos graves, las víctimas no tendrán justicia, pues las personas sospechadas de haberlos cometido serán deportadas antes de saber verdaderamente qué ocurrió. Las instituciones encargadas de impartir justicia y de revisar actos administrativos dudosos se verán obligadas a producir dictámenes en tiempos absurdos. Si la justicia que tarda no es justicia ¿podrá serlo una justicia “express”, obligada a decidir sin tiempo para evaluar pruebas y argumentos?

Asimismo, este DNU fortalecerá las concepciones xenófobas y racistas que perduran en nuestra sociedad. Al aplicar de manera injusta y arbitraria castigos diferentes y desiguales para personas que presuntamente han hecho lo mismo (proceso judicial completo para nacionales, expulsión con mero procesamiento o sentencia no firme para extranjeros), se refuerzan y legitiman las lógicas de sospecha, segregación y prejuicios que son, sin lugar a dudas, un elemento central en la conformación de una sociedad violenta e injusta.

Finalmente, el DNU rehúye el debate político y social y desconoce la división de poderes – todas dimensiones y prácticas centrales en cualquier democracia.

Por estos motivos, convocamos a las cámaras legislativas a rechazar el DNU 70/2017 y a denunciar los argumentos racistas y xenófobos en que se basa. Ninguna evaluación coyuntural o de conveniencia electoral justifica la propagación, legitimación y naturalización de discursos que promuevan la sospecha, el temor o el odio por motivos vinculados con la diversidad tales como la nacionalidad, la pertenencia étnica, la identidad de género, etcétera. **Este DNU, al igual que la Ley de Residencia de Extranjeros del año 1902, viola la igualdad ante la ley, atiza la sospecha y el odio hacia las personas migrantes, promueve la discriminación, la xenofobia y el racismo y contribuye a**

generar una sociedad más desigual y más injusta, lo que equivale a una sociedad cada vez más violenta.

Los inmigrantes que hoy viven en nuestro país tienen cientos de miles de hijos e hijas argentinos que votan o votarán en las elecciones nacionales de este año y de las próximas décadas, y difícilmente olvidarán a quienes en 2017 voten, una vez más, una nueva y oprobiosa Ley de Residencia.

Firmantes

Directores/as de unidades académicas e institutos de investigación

Adrian Carbonetti – Director Centro de Investigaciones y Estudios sobre Cultura y Sociedad (Universidad Nacional de Córdoba); **Adriana Archenti** – Directora Centro de Estudios Aplicados en Migraciones, Comunicación y Estudios Interculturales (Universidad Nacional de La Plata); **Alejandro Rost** – Director Especialización en Comunicación y Cultura (Universidad Nacional del Comahue); **Alexandre Roig** – (Decano del Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de San Martín); **Alicia Servetto** – Directora Centro de Estudios Avanzados (Universidad de Buenos Aires); **Ana María Ciarallo** – Directora Maestría en Sociología de la Agricultura (Universidad Nacional del Comahue); **Ana Esther Koldorf** – Directora Centro de Estudios Interdisciplinarios sobre Mujeres (Universidad Nacional de Rosario); **Ana Matus** – Vicedecana Facultad de Derecho y Ciencias Sociales (Universidad Nacional del Comahue); **Carlos del Valle** – Decano Facultad Ciencias Sociales, Universidad de la Frontera, Chile; **Carlos Pescader** – Decano Facultad de Derecho y Cs. Sociales (Universidad Nacional del Comahue); **Carolina Mera** – Directora Instituto de Investigaciones Gino Germani (Universidad de Buenos Aires); Cátedra Libre de Derechos Humanos (Universidad de Buenos Aires); **Diego Tatián** – Decano Facultad Filosofía y Humanidades (Universidad Nacional de Córdoba); **Eduardo Rueda** – Director Instituto de Bioética (Pontificia Universidad Javeriana, Colombia); **Fernanda Saforcada** – Directora Académica Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO); **Fulvio Rivero Sierra** – Director Instituto de Historia y Pensamiento Argentino (Universidad Nacional de Tucumán); **Graciela Herrera** – Directora Carrera de Posgrado (Universidad Nacional de Córdoba); **Gustavo Palmieri** – Director Centro de Justicia y DDHH (Universidad Nacional de Lanús); **Jorge Blanco** – Director Instituto de Geografía (Universidad de Buenos Aires); **Jorge Gelman** – Director Instituto Ravignani (Universidad de Buenos Aires); **Jorge Taiana** – Director Centro Internacional de Estudios Políticos (Universidad Nacional General San Martín); **Lelio Mármora** – Director Instituto de Políticas de Migraciones y Asilo (Universidad Nacional de Tres de Febrero); **Liliana Vanella** – Directora Centro de Investigaciones María Seleme (Universidad Nacional de Córdoba); **Mabel Grimberg** – Directora Instituto de Ciencias Antropológicas (Universidad de Buenos Aires); **María Rosa Neufeld** – Directora Maestría en Antropología Social (Universidad de Buenos Aires); **Marta Philp** – Escuela de Historia (Universidad Nacional de Córdoba); **Mauricio Boivin** – Director Departamento Cs. Antropológicas – (Universidad de Buenos Aires); **Natalia de la Torre** – Coordinadora Maestría Familia e Infancia (Universidad de Buenos Aires); **Nicolás Rivas** – Director Carrera de Trabajo Social

(Universidad de Buenos Aires); **Nora Domínguez** – Directora Instituto Interdisciplinario de Estudios de Género (Universidad de Buenos Aires); **Norma Andrade** – Directora Departamento de Ciencias Políticas y Sociales (Universidad Nacional del Comahue); **Oswaldo Tcheraski** – Director Maestría en Periodismo (Universidad Nacional de Tres de Febrero); **Pablo Ceriani Cernadas** – Director Especialización en Migración y Asilo (Universidad Nacional de Lanús); **Rolando González** – Director Instituto Patagónico de Ciencias Sociales y Humanas; **Sebastián Barros** – Director Instituto de Estudios Sociales y Políticos de la Patagonia – Universidad Nacional San Juan Bosco; **Silvia Cuella** – Decana Facultad Ciencias Sociales (Universidad Nacional de Córdoba); **Verónica Trpin** – Vice directora del Instituto Patagónico de Estudios de Humanidades y Ciencias Sociales (Universidad Nacional del Comahue).

Docentes, investigadores e investigadoras de universidades nacionales

Abiuso, Federico Luis; **Abud Hoyos**, Farid; **Acevedo**, Mariana Patricia; **Acosta**, Diego; **Acuña**, Maia; **Acuña**, Leonor; **Agoff**, Sergio Leandro; **Aguilera**, María Eugenia; **Aisenberg**, Beatriz; **Alabarces**, Pablo; **Alayón**, Norberto; **Aldao**, Joaquin; **Alduncin**, Maria Emilia; **Aliaga**, Jorge Luis; **Aliaga Sáez**, Felipe Andrés; **Aliata**, Soledad; **Alor Rojas**, Beatriz Isabel; **Alvarez**, Karina Celeste; **Alvarez**, Francisco José; **Alvarez Litke**, Martín; **Ambort**, Matilde; **Amorin**, Valeria; **Andrada**, Martha Leticia; **Andrade**, Gisela Fabiana; **Aquín**, Nora; **Aragón**, Javier Alejandro; **Arancibia**, Florencia; **Arcentales**, Javier; **Arcidiácono**, Pilar; **Ardiles**, Martha; **Artieda**, Teresa Laura; **Artiñano**, Néstor; **Aruj**, Roberto Salvador; **Asa**, Pablo; **Attademo**, Silvia; **Ayala**, Mario; **Bacci**, Claudia; **Bachiller**, Santiago; **Baer**, Gladys; **Baeza**, Brígida Norma; **Balbi**, Fernando Alberto; **Baldassini**, Alejandra; **Baletti**, Jorge; **Banega**, Horacio; **Bañay**, Arón; **Barboza**, Carolina; **Barchetta**, Judith; **Barelli**, Ana Inés; **Barral**, María Elena; **Barrancos**, Dora; **Barretto**, Margarita; **Barri**, Juan Manuel; **Barria Oyarzo**, Carlos; **Basail**, Alain; **Basile**, Gonzalo; **Basualdo**, Victoria; **Basualdo**, Lourdes; **Batallán**, Graciela; **Battistini**, Osvaldo; **Baudino**, Silvina Alejandra; **Becerra**, Martin; **Becerra**, Mariana Olga; **Begala**, Silvana; **Bein**, Roberto; **Bela**, Feldman-Bianco; **Benedetti**, Cecilia; **Benencia**, Roberto; **Bermejo**, Talía; **Bermúdez**, Gonzalo; **Bermúdez**, Angeles; **Bernini**, Emilio; **Berros**, Valeria; **Berrotarán**, Patricia; **Bertero**, Silvia Alicia; **Bertoni**, María Belén; **Berti**, Agustín; **Beruth**, Harold; **Bianchi**, Eugenia; **Bianchi**, Marcia; **Bidaseca**, Karina Andrea; **Bidut**, Vilma E.; **Blanco**, Fernando Luis; **Blanco**, Graciela; **Blois**, María Paula; **Boco**, Alicia Noemí Rita; **Bogino**, Mercedes; **Bonan**, Leonor; **Bonilla**, Alcira Beatriz; **Borgeaud**, Natacha; **Borton**, Laureano; **Borzi**, Claudia Beatriz; **Bouvier**, Hernán Galo; **Brailovsky**, Sofia; **Brage**, Eugenia; **Brenner**, Miguel Andrés; **Brito**, Nora; **Brizuela**, María Eugenia; **Brugé**, Luciana Corina; **Brumat**, Leiza; **Bruno**, Juan Pablo; **Buich**, Nora; **Burgos**, Ramón; **Burkart**, Mara; **Bússoli**, Silvia Susana; **Bustelo**, Natalia; **Cabello**, Ana; **Cabrera**, Catalina; **Cabrera**, Donna; **Cacopardo**, María Cristina; **Cadaveira**, Gabriela; **Cafaro**, Ana; **Caggiano**, Sergio; **Callegari**, Adriana; **Calvagno**, Joaquín; **Calveiro**, Pilar; **Calvo**, Anabel; **Camarero**, Gimena Paula; **Camino Vela**, Francisco; **Candioti**, Miguel; **Canelo**, Brenda; **Canevaro**, Santiago; **Cano Colazo**, María Victoria; **Canoni**, Valeria Paola; **Capogrossi**, Lorena; **Cardinale**, Claudia Victoria; **Cardone**, Nicolás; **Cardozo**, Lucas Gabriel; **Carmona Barrenechea**, Verónica; **Carlés**, Roberto Manuel; **Carnese**, Francisco Raúl; **Carri**, Mariela Elisa; **Carrizi**, Fernando; **Carrozzi**, Blanca; **Casal**, Paula Soledad; **Casarin**, Marcelo; **Castellitti**, Carolina; **Castiglione**, Celeste; **Castro**, Hortensia; **Castro**,

Graciela; **Censabella**, Marisa Inés; **Ceriani Cernadas**, César; **Cerrutti**, Marcela Sandra; **Ceruti**, Carlos Natalio; **Cestilli**, María Ines; **Chan**, Carol; **Chaparro**, María Gabriela; **Chávez**, Matías; **Checa**, Susana; **Chertoff**, Mariela; **Chiara**, Camila; **Chiavetta**, Valeria; **Cicccone**, Florencia; **Clavijo**, Janneth; **Cler**, Natalia; **Cohen**, Néstor; **Colovini**, Marité; **Contarini**, Adriana; **Corbelle**, Florencia; **Córdoba**, Marcelo; **Coria**, Adela; **Cormick**, Daniela; **Correa**, Violeta Adela; **Correa**, Ahmed; **Corsi**, Eduardo; **Cortazzo**, Inés Isabel; **Courtis**, Corina; **Cragolino**, Elisa; **Cravero**, Mercedes; **Cravino**, María Cristina; **Crespo**, Carolina; **Cristiano**, Javier Luis; **Croce**, Marcela; **Cruz**, Gustavo Roberto; **Cuneo**, Paola; **Dalmasso**, Clara; **D Angelo**, Ana; **Dappiano**, Myrna Karina; **Dartsch**, Germán; **Daveloza**, Valeria; **Dávila**, Angélica Leonor; **Dávila**, Silvia Alejandra; **Davila Pico**, Alejandra; **Dawidiuk**, Carlos Luciano; **De Brea Dulcich**, Nicolás; **De Cristóforis**, Nadia Andrea; **De Jong**, Ingrid; **De Luca**, Ana María; **De Piero**, Sergio; **De Simón**, Cecilia; **De Sousa**, Marina; **Debandi**, Natalia; **Del Castillo**, Florencia; **Del Rio**, Claudia; **Del Val**, José; **Delgado**, Alba; **Depino**, Eliana; **Di Ciocco**, César; **Di Gregorio**, Carla; **Di Marco**, Graciela; **Di Lorenzo**, Silvana; **Di Virgilio**, María Mercedes; **Dicroce**, Carlos; **Díaz**, Rafael; **Díaz Ledesma**, Lucas; **Di Croce**, Carlos; **Diez**, A. Cecilia; **Diez**, María Laura; **Diez Tetamanti**, Juan Manuel; **Dionisi**, Karina; **Dirie**, Cristina; **Dobrée**, Patricio; **Domenech**, Eduardo; **Dominguez**, Alejandra; **Drovetta**, Raquel; **Drucaroff**, Elsa; **Dujovne**, Marta; **Echeverri**, María Margarita; **Egan**, Nancy; **Enriz**, Noelia; **Entel**, Alicia; **Erbaro**, Cristina; **Escobar**, Arturo; **Eynard**, Martín; **Fabaron**, Ana; **Fabbri**, Luciano; **Fabrezi**, Marissa; **Fabrizio**, Maria; **Falconi**, Octavio; **Fanny**, Jedlicki; **Fantozzi**, Anabella; **Farías**, Matías; **Fasano**, Laura; **Fea**, Adriana Verónica; **Fernández**, Marta; **Fernández**, Arturo Aquilino; **Fernández**, Pablo Marcelo; **Fernández**, Sandra; **Fernández Alvarez**, María Inés; **Ferrari**, Evangelina; **Ferreccio**, Norma Vanina; **Ferreiro**, Juan Pablo; **Ferrero**, Laura Ida; **Ferrero**, Lía; **Ferreya**, Susana Patricia; **Figuroa**, Yamileth; **Fiore**, Mariano; **Fischman**, Fernando; **Flores**, Andrea; **Fonti**, Diego; **Fornes**, Valeria; **Fradkin**, Raúl Osvaldo; **Fraiman**, Wanda; **Franzé Mudanó**, Adela; **Fredianelli**, Graciela; **Freier**, María; **Funes**, Patricia; **Furfaro**, Alejandra; **Gago**, María Andrea; **Galante**, Araceli; **Gallinati**, Carla; **Galíndez**, Matías; **Gamallo**, Gustavo; **Gandini**, Luciana; **Ganza**, Denise; **Garaño**, Santiago; **Garcés**, Laura Eugenia; **García**, Lila Emilse; **García**, Adriana Mabel; **García**, Matías; **García**, Martina Inés; **García Palacios**, Mariana; **García Peñaloza**, Susana; **García Vargas**, Alejandra; **Garello**, Silvana; **Gargarella**, Roberto; **Garibay**, Alejandrina; **Garrote**, Alberto; **Gastellu**, Julia; **Gastellu**, Sofía; **Gaudio**, Magalí; **Gavazzo**, Natalia; **Gaztañaga**, Julieta; **Geler**, Lea Natalia; **Genta**, Florencia; **Gericke**, Valeria; **Gibbons**, Silvina; **Ghiberto**, Luciana; **Gigena**, Andrea; **Gil Araujo**, Sandra Viviana; **Gimenez**, Santiago Manuel; **Giniger**, Nuria; **Giorgi**, Gabriel; **Giraud**, Marcelo; **Girola**, María Florencia; **Glozman**, Mara Ruth; **Godoy**, Juan Carlos; **Godoy**, Daniela; **Goldberg**, Alejandro; **Gómez**, Mariana Daniela; **Gómez**, Silvina Beatriz; **Gómez**, Rodolfo Eduardo; **Gómez Bueno**, Carmuca; **González**, Anahí; **González**, Leandro Mariano; **González**, Cristina; **González Foutel**, Laura; **Gorban**, Débora; **Grillo**, Oscar Jorge; **Groisman**, Lucía; **Grimson**, Alejandro; **Gualdieri**, Cecilia Beatriz; **Guebel**, Claudia Fabiana; **Guemureman**, Silvia; **Guichon**, Rocío; **Guizardi**, Menara; **Gurrieri**, Jorge Ricardo; **Gusman**, Natalia; **Gutierrez**, Gonzalo Martin; **Gutierrez**, Daniel; **Gutman**, Ana; **Halpern**, Gerardo; **Hang**, Sofía; **Hecht**, Ana Carolina; **Henao**, Simón; **Hendel**, Verónica; **Herranz**, Magalí; **Herrera**, Marisa; **Herrero**, Verónica; **Hiller**, Renata; **Hinojosa**, Alfonso; **Hisse**, Liliana; **Hisse**, María Cristina; **Hocsman**, Luis Daniel; **Hongn**, Fernando Daniel; **Hopp**, Malena; **Hurtado**, Andrea; **Hurtado Caicedo**, Francisco Xavier; **Iglesias**, Agustina; **Iosa**, Juan Francisco; **Isacovich**, Paula; **Jaramillo**, Verónica; **Janaina Santos**, Macedo;

Jelin, Elizabeth; **Jerez**, Celeste; **Jiménez**, Cecilia Inés; **Johnson**, María Cecilia; **Junges**, Leontina Beatriz; **Kaminker**, Sergio Andrés; **Kandel**, Vanesa Judith; **Karasik**, Gabriela Alejandra; **Kendziur**, María; **Kleidermacher**, Gisele; **Kochi**, Sayuri; **Koolhaas**, Martín; **Kustich**, Valeria; **Laborde**, Soledad; **Lachener**, Pablo Ernesto; **Landa**, María Inés Landa; **Lanusse**, Paula; **Lapalma**, Giselle; **Lara Flores**, Sara María; **Larsen**, Carolina Elizabeth; **Lasala**, Gustavo; **Lattes**, Alfredo E.; **Lavalletto**, María Mercedes; **Lazzaro**, Silvia; **Ledo**, Carmen; **Lekerman**, Vanina; **Lenton**, Diana; **Lepratti**, Patricia Melidan; **Lewkowicz**, Mariana Eva; **Liguori**, Gabriela; **Linardelli**, María Florencia; **Linares**, María Dolores; **Llovera**, María Soledad; **Lobo**, Natalia; **Lois**, Ianina Paula; **López**, Julieta Cristina; **López**, Florencia; **López**, Vanesa; **López**, Gabriel Fernando; **López Accotto**, Ana Inés; **López Molina**, Ana Luisa; **López Tessore**, Verónica Lucía; **Lorenc Valcarce**, Federico; **Louidor**, Wooldy Edson; **Maffia**, Marta; **Maggi**, María Florencia; **Magliano**, María José; **Maguid**, Alicia Mirta; **Maldonado**, Mónica; **Mallimaci**, Fortunato; **Mallimaci Barral**, Ana Inés; **Mancinelli**, Gloria; **Maneiro**, María; **Mangiante**, Cristian; **Mangini**, Giselle; **Manzanelli**, Macarena; **Manzano**, Virginia; **Manzo**, Ana; **Maqueda**, Guillermo José; **Marconetto**, Bernarda; **Martín**, María Viviana; **Martin Criado**, Enrique; **Martínez**, Carlos Eduardo; **Martínez**, Laura; **Martínez**, María Josefina; **Martínez**, Milagro; **Martínez**, Ma. Eugenia; **Martínez Escobar**, Fernando Manuel; **Martínez Espínola**, María Victoria; **Martínez Quiroz**, Víctor Antonio; **Martino**, María Cecilia; **Massacese**, Julieta; **Mato**, Daniel; **Matossian**, Brenda; **Maturano**, Gabriela; **Mazzanti**, Diana Leonis; **Mazzeo**, Victoria; **Meccia**, Ernesto; **Melano**, María Cristina; **Melella**, Cecilia; **Mennelli**, Yanina; **Meo**, Analia; **Mera**, Gabriela; **Merenson**, Silvina; **Messina**, Edgardo; **Meyrelles**, Sofía; **Meza-Márquez**, Enrique; **Michi**, Norma; **Mielnichuk**, Natalia; **Miller**, Toby; **Mines Cuenya**, Ana; **Miranda**, Estela María; **Misenta**, Romina; **Mitidieri**, Gabriela; **Módena Allegroni**, María Eugenia; **Moguillansky**, Marina; **Molek**, Oscar Martin; **Molek**, Nadia; **Molina**, Guadalupe; **Molina**, Carlos Enrique; **Molina**, Mercedes; **Molina**, Cristian; **Mombello**, Laura; **Mondini**, Mariana; **Monfredini**, Ivanise; **Monsalve**, Patricia; **Montali**, Guido; **Montero**, Jerónimo; **Moñino**, Ignacio; **Morales**, Pamela; **Morcillo**, Santiago; **Moreiras**, Diego Agustín; **Moreno**, José Luis Moreno; **Moreno**, Marta Silvia; **Moreras**, Jordi; **Morey**, Eugenia; **Moreyra**, Cecilia Edith; **Moure**, Walter; **Murilo**, Susana Isabel; **Murta**, Verónica; **Nadra**, Silvia Noemí; **Nejamkis**, Lucila; **Nercesian**, Verónica; **Nicola**, Marcela Viviana; **Nicolás Flores**, Patricia; **Nicora**, María Valeria; **Nieto**, Andrés Antonio; **Novaro**, Gabriela; **Novick**, Susana; **Nudelman**, Laura; **Nuñez**, Yamila Irupé; **Oberti**, Alejandra; **Ohanian**, María Jazmín; **Olivera**, Daniel Enzo; **Olmos Álvarez**, Ana Lucia; **Orduna**, Ayelén; **Orieta**, Juan Facundo; **Ortiz**, Adriana Yanina; **Ortiz**, Florencia; **Ortiz**, Claudia Isabel; **Ostrov**, Andrea; **Oviedo**, Guillermina; **Oyhandy**, Angela; **Pacecca**, María Inés; **Pacheco**, Marcela; **Padawer**, Ana; **Padilla**, Beatriz; **Paiaro**, Melisa; **País Andrade**, Marcela Alejandra; **Palermo**, Marta Zulma; **Papalini**, Vanina; **Parchuc**, Juan Pablo; **Parfeniuk**, Aldo; **Parola**, Ruth Noemí; **Parrado**, Emilio Alberto; **Partepilo**, Vanesa Valeria; **Pascuan**, Cecilia; **Patagua**, Patricia Evangelina; **Paulin**, Horacio; **Paura**, Vilma; **Pautassi**, Laura; **Paz**, Magalí; **Pecheny**, Mario; **Péchin**, Juan; **Pedone**, Claudia; **Peixoto**, Juliana; **Pena**, Mariela; **Penchaszadeh**, Ana Paula; **Peñas**, Angélica; **Peralta**, María Inés; **Perassi**, Lucas; **Pereira**, Andrés; **Pérez**, Evangelina; **Pérez**, Pata; **Pérez**, Cecilia Beatriz; **Pérez**, Sara Isabel; **Pérez Jimeno**, Laura; **Pérez Vichich**, Nora; **Pérez Winter**, Cecilia; **Pernasetti**, Cecilia Inés; **Perrotta**, Daniela Vanesa; **Pfeiffer**, María Luisa; **Pico**, Mercedes; **Pierini**, Clara; **Pierini**, María Victoria; **Pini**, Mónica Eva; **Piotti Aimar**, María Lidia; **Pita**, María Victoria; **Pizarro**, Cynthia Alejandra; **Polo Alvis**, Sebastián; **Pombo**, María Gabriela; **Ponce**, Sandra Lorena; **Porcelli**, Emanuel;

Porta, Fernando; **Prado**, Mariela; **Presta**, Ana María; **Prieto**, Vanesa Lorena; **Prieto Rosas**, Victoria; **Prividera**, Johana Noelia; **Puebla**, Ana Celina; **Puente**, Verónica; **Puentes**, Juan Pablo; **Puiggros**, Adriana; **Punte**, María José; **Quevedo**, Cecilia; **Quinn**, Elena María; **Quiñonez**, María Gabriela; **Quiroga Díaz**, Sandra Natalia; **Rabboni**, Nicolás Emilio; **Rabossi**, Fernando; **Radovich**, Juan Carlos; **Raffaelli**, Verónica Paola; **Raiter**, Alejandro; **Ralón**, Gonzalo; **Ramirez**, Paula Josefina; **Raspall**, Tomás; **Reiffen**, Franziska; **Riesco-Sanz**, Alberto; **Rispoli**, Florencia; **Robba**, Mercedes; **Roca**, Alejandra; **Rocco Cuzzi**, Renata; **Rodrigo**, Federico; **Rodríguez**, Gabriela Laura; **Rodríguez**, María Graciela; **Rodríguez**, Mariela Eva; **Rodríguez**, María Lujan; **Rodríguez**, Sol Marina; **Rodríguez**, Santiago; **Rodríguez**, Raúl Antonio; **Rodríguez**, Adriana del Valle; **Rodríguez**, Fermín; **Rodríguez**, Elsa; **Rodríguez Bustamante**, Lucía; **Rodríguez García**, Analía; **Rodríguez Gusta**, Ana Laura; **Roitter**, Mario; **Roman**, Maximiliano; **Romani**, Ignacio Pehuén; **Romero**, Jonatan; **Rosas**, Carolina; **Rossi**, Cecilia; **Rostica**, Julieta; **Ruggeri**, Andrés; **Russo**, Marlene Denise; **Sabogal**, Juan Carlos; **Sabulsky**, Gabriela; **Sacco Zeballos**, Nicolás; **Saldivia**, Laura; **Salerno**, Virginia; **Salinas**, Milena; **Salomon Tarquini**, Celia Claudia; **Sanchez**, Silvana Claudia; **Sander**, Joanna; **Santillan**, Laura; **Sardi**, Marina; **Santi**, Silvana; **Sarti**, Ingrid; **Saux**, María Cecilia; **Schoenle**, Ludmila; **Schuster**, Federico; **Schvartzman**, Elsa; **Scotti**, Lila; **Segura**, María Laura; **Serrudo**, Adriana; **Sferco**, Senda; **Skliar**, Mariano; **Sidy**, Bettina; **Simonella**, Lucio; **Sirimarco**, Mariana; **Solano**, Vanessa; **Soldevilla**, Alicia; **Soler Bistué**, Maximiliano; **Solis**, Ana Carol; **Soria**, Ana Sofía; **Sorribas**, Patricia Mariel; **Sota**, Eduardo; **Sprengelburf**, Roberta Paula; **Stang**, María Fernanda; **Stauber**, Juan Carlos; **Straw**, Cecilia; **Stuhldreher**, Amalia; **Szurmuk**, Mónica; **Tabbush**, Constanza; **Tapia**, Alicia Haydée; **Tarducci**, Monica Lucía; **Telesca**, Ignacio; **Terriles**, Ricardo; **Tesoriero**, Victoria; **Testa**, María Cecilia; **Thayer**, Luis Eduardo; **Tiscornia**, Sofía; **Torrano**, Andrea; **Torres**, Paula; **Torres Minoldo**, María Sol; **Túpac-Yupanqui Tamayo**, Luis; **Touze**, Graciela; **Trebisacce**, Catalina; **Triguboff**, Matías; **Trincherro**, Héctor Hugo; **Ugarte**, Florencia; **Ugartemendía**, Victoria; **Urteneche**, Gonzalo; **Vain**, Pablo Daniel; **Valcarcel**, Mayra; **Valdes**, Estela Graciela; **Valverde**, Sebastián; **Varela**, Cecilia Inés; **Vázquez**, Leticia; **Vázquez**, Liliana Beatriz; **Vázquez**, María José; **Vázquez**, Mauro; **Vidoz**, Susana Laura; **Vigna**, Diego Germán; **Vigo**, Fiorella; **Villalta**, Carla; **Villavicencio**, Susana; **Visconti**, Marcela; **Vommaro**, Pablo; **Walker**, Carlos; **Weisse Hurtado**, Erica; **Welsch**, Denise; **Wickler**, Mariela; **Williner**, Verónica; **Wolanski**, Sandra; **Woods**, Marcela; **Wortmann**, Maria Lúcia Castagna; **Yanes**, Luis Avelino; **Yufra**, Laura; **Zaburlin**, Maria Amalia; **Zanelli**, Silvana; **Zelerayan**, Julio; **Zenobi**, Diego; **Zubrzycki**, Bernarda; **Zuleta**, María Isabel; **Zunino**, Elena; **Zusman**, Perla.

Adhesiones de organizaciones

Mariela Belski (Amnistía); **Alejandra Carrizo** (Asamblea Permanente por los Derechos Humanos); **María Medrano** (Asociación Civil Yo no fui); **Gabriela Liguori** (CAREF); **Marta Alanis** (Católicas por el Derecho a Decidir); **Florencia Mazzadi** (CineMigrante); **Walter Actis** (Colectivo IOE - España); **Natalia Gherardi** (Equipo Latinoamericano de Justicia y Género); **Rafael Gentili y Gabriel Puricelli** (Laboratorio de Políticas Públicas); **María Rachid** (Federación Argentina LGBT); **Sergio Bertini** (Migrantes, Refugiados y Argentinos Emprendedores Sociales); **Zeni Carminatti** (Pastoral de Movilidad Humana – Paraguay); Comisión Directiva del Colegio de Graduados en Antropología; Asociación de Antropología de Rosario; Fundación Rumbos.

Otros firmantes

Accinelli, Mariana; **Adjimann**, Marisa; **Agrela**, Belén; **Alfonso**, Sandra; **Alfonso**, Viviana; **Altamirano**, Ivana Verónica; **Andres**, Vanesa; **Anticic Lovic**, Sara; **Argibay**, Manuel; **Argumedo**, Anahí; **Arias Duval**, Martín Augusto; **Armas**, Gonzalo; **Bacaicoa** Carlos Alberto; **Bacci**, Hugo Mario; **Baletti**, Jorge; **Barbarossa**, Soffa; **Barrionuevo**, Laura; **Bartolomé**, Olga Susana; **Bima**, Ricardo; **Biotti**, Agostina; **Boffa**, Raquel; **Bonanno**, Gabriel Alejandro; **Bórquez**, Lilián Cecilia; **Boulán**, Ana Soledad; **Brajak**, Tania; **Bruccoleri**, Nora Raquel; **Brvar**, Klemen; **Cabrera**, Liliana; **Cálcena**, Luis Walter; **Camino**, Angel; **Cardozo**, Mariela; **Carlana**, Guido; **Carrea**, Nicolás Nahuel; **Carri**, Mariela Elisa; **Carrizi**, Fernando; **Carrizo** Alejandra María; **Casas**, Verónica; **Casyro**, Silvia Hortensia; **Centro Jurídico** Agrario; **Cespedes**, Pedro; **Chaia**, Ester; **Chavarría**, Wilder; **Colque Mamani**, Nancy Gisella; **Comas**, Alicia; **Conil**, Aida; **Coriat**, Silvia; **Corvalán**, Alicia; **Corvalán**, Romina; **Cotado**, Francisco; **Coto**, Joaquín; **Cuesta**, Lucila Irene; **Cusi**, Dolores; **Cyment**, Paola; **D Ambola**, Liliana Beatriz; **de Gatica**, Nahir Paula; **de Heusch**, Félicien; **de Lima**, Natalia; **De Paula**, María Clara; **de San Marín**, María Eugenia; **De Volder**, Carolina; **Defilippi**, Carolina; **Del Guercio**, Angela; **Delahaye Curto**, Dominique; **Della Villa**, Juan Martin; **Diaz**, Estela; **D'Oro**, Melisa Stella; **Dotta**, Constanza; **Duci**, Susana Beatriz; **Durán**, Cecilia; **Dym**, Silvia Eva; **Eliezer**, Bernardo Gabriel; **Far**, Lila; **Fazio**, Carlos Alberto; **Fea**, Adriana Verónica; **Fernández**, Damian Alberto; **Fernández**, Stella Maris; **Fernández Arango**, Alejandro; **Fernández Bravo**, Ezequiel; **Filardi**, Marcos; **Fiorucci**, Mirta; **Gallo Llorente**, Victoria; **Gandini**, Soffa; **García Rizzo**, Cecilia; **Garro**, Esteban; **Gazzano**, Martha; **Geschwentner**, Camila; **Giop**, Tomas Facundo; **Golomb**, Ernesto; **Gómez**, Matías Fernando; **González**, Mercedes; **González**, María Antonia; **Gonzalez Campo**, Andrea Cecilia; **González Ramos**, Gabriela; **Gorsky**, Silvina; **Gregorio**, María Florencia; **Groisman**, Alejandrina; **Guaymás**, Álvaro; **Guiller**, Selva Verónica; **Gutiérrez**, Luis Alfredo; **Gutiérrez**, Jessica; **Gutila**, Víctor Abel; **Higgins**, Carolina; **Iturrieta**, Nicolás; **Jiménez**, Rosario; **Joly**, Eduardo; **Juaiek**, Miriam; **De la Fuente Goldman**, Julian; **Lanusse**, Federico Roberto; **Laparra**, Carolina; **Lattanzi**, Claudia; **Lázaro**, Alexa; **Ledesma**, Luis Alberto; **Lerda**, Lucía; **Lodovico**, Humberto Feliciano; **López**, Myriam; **López**, Miguel; **Lovito**, Carlos Alfredo; **Lucas**, Marcela Fabiana; **Luna**, Silvia Inés; **Mallo**, Vanesa; **Malnis Lauro**, Soledad Agostina; **Mamani**, Ariel; **Marano**, Silvia; **Maroa**, Leandro; **Martelotte**, Lucía; **Mattolini**, Daniela; **Mazzini**, Néstor; **Meincke**, Jerónimo; **Mercado**, Flavia Evelina; **Merker**, Enrique Alfredo; **Miano**, Ornella; **Michaut**, Betty; **Migueles**, Hernando; **Minteguiaga**, Viviana Anabel; **Molina**, Joaquín; **Morandi**, Bruno; **Muchiut**, María Laura; **Mudanó**, Sebastiana; **Mune**, Leticia Soledad; **Nadra**, Diego; **Naguelquin**, Leandro Gabriel; **Neira**, Jonathan; **Nicolaus**, Leonardo David; **Nicoloff Genoff**, Nicolás Jorge; **Nicosia**, Sandra Fabiana; **Nigg**, Regula; **Niscovolos**, María Constanza; **Ochsenius**, Felipe; **Olagaray**, Soledad; **Ortega**, Emilia; **Ortiz**, María Alejandra; **Ospina Martínez**, Diana Marcela; **Otero**, Ivana; **Páez**, Cesar Augusto; **Pais**, Graciela Irene; **Palazzesi**, Ana; **Paredes**, María Elena; **Pautasso**, Marcelo; **Pelitti**, Iván; **Pelizzs**, Gloria; **Pereira**, Andrés; **Pereyra**, Julieta; **Pernasetti**, Graciela Rosario; **Pessah**, Luis Alberto; **Pilgrim**, Susana; **Pisani**, Ester Noemí; **Poliakoff**, Silvia Leonor; **Posse**, Nelida; **Prieto Rosas**, Victoria; **Quiroga Díaz**, Sandra Natalia; **Ramírez Benites**, Nadia; **Ramírez Guirao**, Julián; **Rebori**, Noelia; **Rébori**, Carolina Beatriz; **Regales**, Eliana; **Reiter**, Paula; **Ressia**, Vanessa; **Reusa**, Victoria; **Rey**, Paula; **Rivadera**, Mirta Susana; **Rocco - Cuzzi**, Renata; **Rodríguez**, María Paula; **Rodríguez Blanco**, Florencia; **Rodríguez Miglio**, Ezequiel; **Rojas**, Eduardo; **Rojas**

Loa, Valentina; **Rojo Cantos**, Alfonso Emmanuel; **Rossi**, Felicitas; **Rubiani**, Lorena Lourdes; **Salamanca Mamani**, Juli Ana; **Sánchez**, Norma Adela; **Sánchez**, María Nazareth; **Sanfurgo Ferrero**; **Scotti**, Lila; **Seijas**, Gladys; **Serrano**, Erik; **Soler**, Guillermo; **Somoza**, Agustina Mercedes; **Soriano**, Ernesto Luis; **Sorondo**, Juana; **Strelin**, Tatiana; **Suarez**, Silvana María; **Suarez**, Laura; **Taquez**, Ana Ruth; **Tezanos**, Dolores; **Toresano**, Adela; **Ubeda**, Sabrina Anabela; **Vagnenkos**, Alejandro; **Vázquez**, Inés; **Vázquez**, Cecilia; **Vera**, Rubén David; **Vieites**, Elida; **Vilatta Montenegro**, Maira Huilen; **Vincendeau**, Mireille; **Vior**, Eduardo Jorge; **Vitulloñ**, Matilde Elisa; **Vives**, Angela; **Wendling**, Elizabeth; **Yáñez Podoroska**, Florencia; **Zanocco**, Gustavo; **Zayat**, Demián.