

Participación política de los migrantes. Reflexiones sobre la extensión de la ciudadanía en Argentina

Migrants' Political Participation. Reflections on Expanding Citizenship in Argentina

Vanina Modolo*

Recibido el 12 de noviembre de 2013

Aceptado el 17 de diciembre de 2013

RESUMEN

La participación política, tanto de los extranjeros que residen en Argentina como de los argentinos que residen en el exterior, constituye el tema a desarrollar en el artículo. Ambos colectivos comparten limitaciones a través de leyes que los discriminan de forma total o parcial en relación con los derechos electorales. Para su identificación, se realiza un estudio empírico con énfasis en el marco legal que permite constatar si se considera o no al migrante como un actor político, habilitado a participar activamente en la vida pública y formar parte de la voluntad común como sujeto activo. Se desprenden importantes hallazgos que muestran un heterogéneo escenario del marco legislativo que habilita el voto en elecciones nacionales, provinciales y municipa-

ABSTRACT

Political participation for both, foreigners living in Argentina as well as nationals living abroad, is the topic of this paper. Through legislation, both groups have limited, in whole or in part, voting rights. An empirical study is carried out in order to identify that discrimination. The study of the legal framework allows us to verify whether or not migrants are considered political actors, empowered to participate actively in public life, and become part of the common will. This review reveals that there is a heterogeneous landscape of the legislative framework that enables the vote in national, provincial and local elections. It is argued that restricting citizenship to nationality or residence is a simple and unrealistic approach to contemporary hu-

* Candidata a Doctora en Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, (Argentina). Maestría en Desarrollo y Ayuda Internacional, Instituto Complutense de Estudios Internacionales, Universidad Complutense de Madrid. Licenciatura en Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Asistente de Investigación en el Grupo de Población, Migración y Desarrollo del Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Técnica en la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria. Sus líneas de investigación son: política migratoria, procesos de integración regional y cooperación internacional. Entre sus últimas publicaciones destacan: "South America, Inmigrant Legislation and Laws" y "Argentina, Migration, mid-19th Century to Present" (2013); "Derechos políticos de los extranjeros en el Mercosur. Superando la nacionalidad en el ejercicio al voto" (2012) y "Política Migratoria Regional. El caso de la residencia mercosur" (2012). Correo electrónico: vaninamodolo@hotmail.com

les (según el caso). Se sostiene que circunscribir la ciudadanía a la nacionalidad o la residencia constituye un abordaje simple y poco coherente en relación con los procesos de movilidad humana contemporáneos. Una ciudadanía abierta, inclusiva y flexible, resulta más afín con un verdadero orden democrático.

Palabras clave: ciudadanía; migrantes; participación política; voto; elecciones.

man mobility. An open, inclusive and flexible citizenship is more consistent with a true democratic order.

Keywords: citizenship; migrants; political rights; vote; elections.

Introducción

La participación política, tanto de los extranjeros que residen en Argentina como de los argentinos que residen en el exterior, constituye el tema del presente artículo. Para ello se realizó un estudio empírico, el cual permite constatar si se considera o no al migrante como un actor político, habilitado a participar en la vida pública y formar parte de la voluntad común como sujeto activo.

Los actuales procesos migratorios interpelan a los Estados y plantean desafíos sobre la ciudadanía asociada a la nacionalidad para los extranjeros y la residencia para los nacionales. Si bien ambos colectivos poseen características propias e intereses diferentes, comparten limitaciones derivadas de los marcos normativos que los discriminan de forma total o parcial en el ejercicio de la participación política.

Dado lo complejo de la temática a tratar, este trabajo se limita a realizar aportes a partir del análisis jurídico. En este marco, y en relación con la conceptualización sobre la modalidad de la incorporación política, seguiremos aquella literatura que pone el foco de la explicación y propone explorar las posibilidades o limitaciones legales que permiten que los extranjeros y emigrados accedan con mayor facilidad a las instancias de poder o se mantengan marginados (Bloemraad, 2006; Martinello, 1994; Soysal, 1994). Del amplio abanico de los derechos políticos –que van desde el derecho al voto, derecho a ser electo, derecho a asociarse, derecho a reunirse con fines políticos, derecho a acceder a cargos públicos, entre otros– en el presente artículo nos dedicaremos en particular al análisis del reconocimiento de los derechos electorales. Es decir, la participación política a través del ejercicio del derecho al sufragio, tanto de los inmigrantes que residen en la Argentina como de los emigrantes que viven fuera de ella.

Las leyes configuran un relevante objeto de análisis para aprehender la dimensión jurídica de lo social (Novick, 2008). En este sentido, se les otorga un papel central ya que,

siguiendo a Sassen (2003: 105), las leyes son clave en el proceso de “expansión inclusiva”, el reconocimiento de derechos y su ampliación, o –por el contrario– en cercenar garantías básicas. Asimismo, De Lucas (2002: 31) afirma la importante “función comunicativa” que posee una ley. Es decir, el mensaje que se quiere dar tanto a los destinatarios, en este caso a los extranjeros y emigrados así como a los nacionales residentes. La ley expresa y muestra la representación, el lugar que se les da en la sociedad y el rol que se les asigna a las personas.

En los últimos años, surge el interés de considerar el ejercicio de los derechos políticos en diferentes niveles de organización, tanto por encima como por debajo del tradicional modelo centrado en el Estado (Cook-Martín, 2012). En este sentido, Argentina representa un caso complejo en tanto que a partir de su carácter federal se debe tomar en cuenta lo dispuesto tanto por el Estado nacional como por sus jurisdicciones territoriales menores. Así, la inclusión del estudio de provincias argentinas¹ y la ciudad capital resulta pertinente debido a que las competencias electorales les han sido delegadas. Es decir que dentro del territorio argentino coexisten 25 sistemas (uno nacional sumado a las 23 provincias y la capital del Estado) con sus particularidades específicas, donde cada nivel político-territorial posee independencia para regular el ejercicio de los derechos electorales en su jurisdicción.

La metodología utilizada en el presente artículo se caracteriza por el uso combinado y complementario de herramientas de análisis cuantitativas y cualitativas. El principal insumo proviene del análisis del contenido de fuentes cualitativas normativas. Se examina la legislación nacional y provincial, lo que posibilita identificar los derechos electorales reconocidos a los extranjeros y emigrados argentinos.²

Con el fin de describir el contexto general sociodemográfico, se utilizan fuentes secundarias cuantitativas y cualitativas poblacionales. Para ello, se sistematizan datos secundarios cuantitativos provenientes del último Censo Nacional de Población y Vivienda (2010), los cuales son utilizados para establecer características básicas del perfil de la población extranjera. Asimismo, dicha información se complementa con la bibliografía publicada sobre el tema.

A partir de fuentes secundarias cuantitativas electorales se brindan los datos disponibles sobre la inscripción y el efectivo ejercicio del derecho al voto. Las estadísticas de la Cámara Nacional Electoral, Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires, Tribunal Electoral de la Provincia de Santa Fe y el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, son consultadas a este propósito.

¹ El territorio de la República Argentina se encuentra dividido en el Distrito Federal (Ciudad Autónoma de Buenos Aires) y 23 Provincias (Buenos Aires, Catamarca, Chaco, Chubut, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Mendoza, Misiones, Neuquén, Rio Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santa Cruz, Santa Fe, Santiago del Estero, Tierra del Fuego - Antártida e Islas del Atlántico Sur y Tucumán).

² Toda la información normativa de la República Argentina ha sido consultada en <www.infoleg.gov.ar>.

El artículo se divide en cuatro apartados. En el primero se desarrollan algunas precisiones terminológicas y se precisan referencias de los debates sobre el tema. Con el fin de contextualizar y dimensionar la importancia relativa del marco electoral se ofrecen datos básicos cuantitativos sobre el fenómeno inmigratorio/emigratorio argentino. Luego, se lleva a cabo una aproximación al abordaje de los derechos políticos de los extranjeros en la Argentina y del voto de los argentinos en el exterior. De este modo, se analizan los diversos instrumentos jurídicos que regulan la materia electoral, lo cual permite dar cuenta de la desigualdad existente que impone la legislación argentina en el ejercicio del voto entre nacionales y extranjeros y de los emigrados. En el apartado final se condensan las principales conclusiones y reflexiones que se desprenden de la investigación desarrollada, al tiempo que se presentan nuevos interrogantes para futuros estudios complementarios.

Ciudadanía abierta y flexible

La participación política asume diversas formas –desde la competencia en la arena electoral, la inscripción e intervención en las varias actividades de los partidos políticos, la presencia en los medios de comunicación, la organización de movilizaciones– cada una de las cuales tiende a influir en la formación de las decisiones colectivas. Si bien el sufragio constituye un elemento esencial en las democracias en tanto que les otorga legalidad y legitimidad, limitar la participación política al voto constituye una concepción errónea y restrictiva de la misma.

Un ejemplo esclarecedor en este sentido es el análisis realizado por Hilda Sabato (1992) en el que presenta vías alternativas de participación en la vida política más efectivas que el voto. Entre ellas, la prensa escrita, la actividad asociativa y la movilización constituyeron instancias de mediación entre la sociedad civil y el poder político que jugaron un papel relevante en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) del siglo XIX, en un contexto de sufragio restringido y con gran presencia inmigratoria.

El heterogéneo conjunto de actividades que asume la participación política se encuentra articulado por los llamados derechos políticos. Si bien se reconoce la amplitud de los mismos, el presente artículo –tal como se mencionó– se ocupa del ejercicio de los derechos electorales tomado en el doble aspecto del voto de los extranjeros en la Argentina y del voto de los argentinos en el exterior. En la actualidad, los estudios comparativos sobre legislación migratoria evidencian importantes diferencias entre un país y otro, vinculadas con las características de su construcción nacional, sus culturas políticas y sus tradiciones jurídicas, a la vez que son el resultado de procesos políticos e históricos concretos (Favell, 2000). Se pueden identificar dos mecanismos mediante los cuales el Estado crea la categoría social de migrante: uno estructural (define quién es nacional y quién extranjero) y otro coyuntural (define los derechos que les otorga o restringe) (Aramburu, 2000:13). Si bien los términos

de ciudadano y nacional³ se suelen utilizar como sinónimos, el primer concepto posee un significado más restringido y hace referencia a la persona titular de determinadas condiciones que la habilita para ejercer, entre otros, los derechos electorales. La nacionalidad es generalmente una condición necesaria para poder votar, aunque tampoco es suficiente. La edad, el género, la profesión, la residencia, entre otros, han sido históricamente requisitos a cumplimentar. Se puede hacer referencia al Artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos (conocida también como el Pacto de San José de Costa Rica), la cual permite reglamentar el ejercicio de los derechos políticos por “razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal” (OEA, 1969).

El marco legal permite constatar a quién se considera como un actor político que forma parte de la voluntad común y partícipe activo en la vida pública. En los últimos años se ha concitado la atención y abierto el debate sobre la ciudadanía asociada a la nacionalidad para los extranjeros y la residencia para los nacionales en el actual escenario de movimientos globales heterogéneos. Siguiendo a Penchaszadeh:

Dos procesos, entonces, deben ser contemplados para analizar cómo las migraciones internacionales conmueven y ponen en cuestión las políticas de pertenencia “acreditadas” por los Estados-Nación: por un lado, territorialización de la residencia, políticas internas de la “pertenencia” (“aquí vivo, aquí voto”) y, por otro, desterritorialización de la ciudadanía, políticas externas de la pertenencia (“aquí vivo, allá voto”) (Penchaszadeh, 2012: 42).

En el mismo sentido, Fox (2006) sugiere pensar como binacionales los espacios instaurados por las relaciones sociales que mantienen los inmigrantes, dado que su participación política puede estar orientada tanto hacia el país de origen como hacia aquel en el que residen. Este enfoque recupera la condición dinámica de la experiencia migratoria al reconocer la diversidad de expresiones políticas de los migrantes frente a más de un Estado nacional: no sólo en el país en que se encuentran radicados sino también en relación con el país de origen. En este sentido, propicia una superación del enfoque dicotómico que considera a los migrantes simplemente como individuos que abandonan un país y llegan a otro, a la vez que incorporamos a nuestro análisis la noción contemporánea de transnacionalismo aplicada a la emigración/inmigración (Modolo y Vaccotti, 2012). Así, la migración comienza a ser pensada como un proceso transnacional, que involucra relaciones multivinculadas

³ Se puede obtener la nacionalidad de distintas formas. Los dos principios legales internacionalmente reconocidos para acreditarla son el *ius sanguinis* (derecho de sangre) y el *ius soli* (derecho de suelo). En algunos países, coexisten los dos principios. Finalmente, también se puede adquirir la nacionalidad por medio de procesos de naturalización. Si bien hay distintas formas de lograrla, la naturalización generalmente se concede a los inmigrantes después de cierto período de residencia legal.

(*multistranded*) entre los migrantes y las sociedades de origen y destino (Vono, 2006; Levitt y Nyberg-Sørensen, 2004).

Escenario migratorio de la Argentina

La descripción del escenario migratorio argentino permite mostrar la importancia relativa del marco electoral aplicado a los extranjeros y emigrados. Resulta esencial la tarea de situar la información sobre la vigencia de los derechos políticos en relación con la cantidad de posibles personas con acceso a la titularidad de esos derechos.

Inmigrantes

La Argentina ha sido históricamente un país de inmigración. Siguiendo a Devoto (2003), pueden distinguirse tres etapas en el proceso migratorio de los últimos tres siglos: las migraciones tempranas, desde el siglo XVIII hasta 1880; las migraciones de masas, de 1881 a la primera guerra mundial; y las contemporáneas, desde el fin de la primera guerra mundial en adelante.

El territorio que hoy día alberga a la República Argentina posee una vasta tradición inmigratoria en sus doscientos años de vida, jugando un rol fundamental en la conformación de su población. Con el Estado-nación organizado, hacia fines del siglo XIX, el país se constituyó en uno de los principales receptores continentales de la inmigración de ultramar. Para 1914, un tercio de la población era extranjera. La Primera Guerra Mundial interrumpe el flujo inmigratorio europeo masivo y, desde entonces, el peso de los ciudadanos de los países limítrofes no cesa de aumentar, constituyendo en la actualidad más de la mitad del total entre los extranjeros. Deben destacarse las transformaciones ocurridas en relación con la composición –de origen europeo a limítrofe– y en relación con el volumen (de ser un tercio del total de la población extranjera en 1914 a conformar menos del 5% de la población en el 2010).

La serie histórica construida a partir de las instancias censales⁴ da cuenta de que a partir de mediados del siglo XX decrece la población no nativa, tanto en términos absolutos como relativos, con un leve crecimiento en los últimos años. En cuanto a la composición, el flujo inmigratorio en la Argentina ya no está compuesto mayoritariamente por población de origen europeo, sino proveniente de países limítrofes (Paraguay, Bolivia, Chile y Perú).

⁴ Los censos de población, en tanto relevamientos universales de población, aportan el principal insumo para conocer los *stocks* migratorios y sus características básicas. Entre las falencias pueden mencionarse: la subrepresentación cuantitativa de los extranjeros en situación administrativa irregular y la no captación de la movilidad estacional, circular, etc.

Desde principios del siglo pasado el peso de los inmigrantes limítrofes sobre el total de extranjeros ha ido incrementándose ininterrumpidamente. Esto se explicaría debido a un conjunto de procesos diferentes pero convergentes (Pacceca y Courtis, 2008: 21). Siguiendo los datos arrojados por el último censo (2010),⁵ se contabilizan 1,805,957 personas nacidas en el exterior, quienes representan el 4,5 % de la población total del país. El 92% son mayores de 15 años. Más allá de esta cifra total, resulta interesante identificar su distribución a lo largo del territorio nacional, dado que los inmigrantes poseerán o no derechos electorales dependiendo de la provincia de residencia que hayan elegido. Según el último censo, la población extranjera no se encuentra homogéneamente distribuida a lo largo del país.⁶ La Provincia de Buenos Aires (52,2%) y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (21,1%) concentran el 73% del total de los nacidos en el exterior. Por su parte, la provincia de Santa Fe da cuenta del 2,1% y Formosa del 1,2%. Esta distribución presenta algunas particularidades en relación con el tema objeto del artículo.

En la CABA habitan 381,778 personas nacidas en el exterior, (13,2% de su población total), valor que dobla la media del país. El 93% son mayores de 15 años. Por su parte, la Provincia de Buenos Aires acoge la mayor cantidad de personas nacidas en el exterior, contabilizando casi un millón de personas (941,941) las que representan el 6% de su población total. El 92% son mayores de 15 años. En la Provincia de Santa Fe se contabilizan 37,432 personas nacidas en el exterior, que representan el 1,2% de su población total. El 90% son mayores de 15 años. Finalmente, la Provincia de Formosa acumula 21,120 personas nacidas en el exterior, que representan el 4% de su población total. El 95% son mayores de 15 años.

Estos datos por sí solos no ofrecen respuestas satisfactorias y acabadas sobre la cantidad de personas que se encuentran excluidas del derecho a votar. En este sentido, la Dirección Nacional de Migraciones sostiene que entre el año 2004 y el 2012 se otorgaron 635,909 residencias permanentes, las cuales –si cumplieran los requisitos de domicilio, edad, etcétera– habilitarían a los extranjeros a sufragar en las provincias que así lo establecen.

Emigrantes

En Argentina la emigración internacional aparece como una tendencia creciente a partir de la década de 1960, debido tanto a la represión política como al aumento del desempleo (Pellegrino, 2003). Más tarde, el proceso de emigración se vio acentuado por la crisis económica, política y social de principios de la década de 1990 y especialmente en el año 2001 (Novick, 2007).

⁵ El Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas realizado en la Argentina en el año 2010.

⁶ Se toman en cuenta datos para contrastarlos con los cinco casos tratados en el artículo.

Asimismo, Pellegrino (2003) señala que la preocupación por la emigración internacional se debió a sus aspectos cualitativos, fundamentalmente asociados a la calificación de la población que abandonaba el país, que se caracterizó por elevados niveles educativos, así como por una fuerte presencia de profesionales y técnicos.

Los datos acerca del fenómeno emigratorio no son del todo precisos. Según la Dirección Nacional de Migraciones, en el año 2007 residían aproximadamente 1,053,000 argentinos en el exterior.⁷ Por su parte, la Organización Internacional de las Migraciones estima que la cifra es de 971,698 argentinos en el exterior, lo que representa el 2,4% de la población total del país (OIM, 2012). Los principales países de destino de los argentinos son: España (30%), Estados Unidos (25%), Chile (58%), Paraguay (6%) e Israel (5%).

Marco Electoral

El análisis sobre la modalidad de la participación política puede organizarse a través de dos ejes principales. Varias investigaciones enfatizan el peso de la cultura política de origen de los migrantes (características individuales, contexto de emigración) como determinante en el accionar político (Almond y Verba, 1963; Greeley y Mc Cready, 1975). Por otro lado, cierta literatura propone explorar las posibilidades o limitaciones legales propias de los sistemas políticos receptores, a partir de lo cual queda definido si los extranjeros accederán con mayor facilidad a las instancias de poder o se mantendrán marginados (Bloemraad, 2006; Martinello, 1994; Soysal, 1994). Una posición intermedia sostiene que los distintos contextos en los cuales un migrante tiene que transitar durante su proceso migratorio interactúan con el capital humano del que dispone (Portes y Rumbaut, 1996). Igual razonamiento se aplicaría para el caso de los emigrados. De este modo, la revisión de la legislación electoral aporta un insumo necesario a ser complementado por otros enfoques con el fin de abordar el tema de forma integral.

Voto de los extranjeros en la Argentina

Los argumentos a favor y en contra de la concesión de derechos electorales a los extranjeros son cuantiosos y se sostienen desde diferentes perspectivas. Debates académicos y políticos se ocupan del tema. La incorporación política se encuentra asociada a implicancias positivas: se trata del reconocimiento del principio democrático de que todos los miembros de la comunidad deben participar en las decisiones que los afectan (Arendt, 1958). Por el contrario, la exclusión de grupos de inmigrantes de la vida política conllevaría una inadecuada

⁷ Según consta en Resolución 452/2007 del Ministerio del Interior.

representación del grupo y, por lo tanto, una insuficiencia en la satisfacción de sus intereses. Hammar (1990) define a este creciente grupo de extranjeros residentes que no disfrutaban de derechos políticos plenos como “cuasi-ciudadanos” (*denizens*), generándose una división entre comunidades sociales y políticas (Rubio-Marin, 2000: 235). Siguiendo esta línea, se sostiene que los nacionales no debieran tener el monopolio del sufragio para así evitar que la migración sea causante de mayores desigualdades (Gibney, 2009: 1). De este modo, desde una perspectiva normativa, toda política de inmigración debería incluir la dimensión política como parte de la integración de los inmigrantes (De Lucas y Naïr, 1996). Por su parte, Grimson (2011: 43) es optimista al respecto cuando afirma que:

La persistencia de la exclusión de los derechos políticos de los extranjeros será sin duda analizada con rechazo en un futuro más inclusivo, del mismo modo en que observamos hoy el momento en el cual sólo los varones podían votar (Grimson, 2011: 43).

Así, actualmente, la visión clásica de la ciudadanía asociada a la nacionalidad se encuentra bajo crítica y reformulación. Una de las propuestas para ampliar y extender los derechos de los extranjeros es anclar la ciudadanía con la residencia (y no con la nacionalidad) bajo determinadas condiciones relacionadas con la regularidad administrativa y tiempo de permanencia (De Lucas y otros, 2008).

Por otro lado, habría que considerar el ejercicio de los derechos políticos en diferentes niveles de organización, tanto por encima como por debajo del ya tradicional modelo centrado en el Estado (Cook-Martín, 2012). La ciudadanía en el marco de la Unión Europea constituye un ejemplo del primer tipo. Al respecto, el proceso de integración regional europeo extiende derechos políticos, aunque sólo a los extranjeros comunitarios, es decir, a los nacionales de los 27 países que lo conforman. El Tratado de Maastricht (1992) consagra la ciudadanía de la Unión y el goce de derechos políticos específicos. Así, todo ciudadano de la Unión,⁸ independientemente de su nacionalidad, tiene derecho a ejercer el voto y a presentarse como candidato en las elecciones locales de su país de residencia y en las elecciones al Parlamento Europeo, es decir el sufragio activo y pasivo. Sin embargo, no adoptó aún ninguna medida común para beneficiar a los ciudadanos de terceros países, materia librada a la soberanía de cada Estado.

Por su parte, en el MERCOSUR por el momento no existe tal ciudadanía que extienda los derechos electorales a los nacionales del bloque.⁹ Las personas nacidas en cualquiera de los países miembro reciben un trato especial dentro del bloque. Disfrutan de una protección y

⁸ El Tratado expresa en su Artículo 19: “Será ciudadano de la Unión toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro. Esta ciudadanía será complementaria y no sustitutiva de la ciudadanía nacional”.

⁹ El MERCOSUR nace con la firma del “Tratado de Asunción” en 1991 y se encuentra conformado por Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú, Venezuela y Uruguay.

beneficios especiales en relación con los ciudadanos del resto de los países del globo. Entre otros se pueden enunciar las facilidades en el acceso a residencia, circulación, regímenes comunes de previsión social, etcétera. En cambio, en el área de los derechos políticos no se constatan acciones a nivel regional. Además, hay que destacar que en la mayoría de los casos implicaría reformar sus respectivos textos constitucionales. Argentina, por su parte, debido a su carácter federal, presenta un caso más complejo. Cada una de sus provincias regula de forma autónoma su régimen electoral, con lo cual todas deberían estar de acuerdo en una posible modificación en la materia.

A nivel estatal, entre los posibles extremos de “reconocimiento total” y “negación total”, existen variantes que habilitan la posibilidad y el derecho a votar de los extranjeros (Earnest, 2008; Thompson, 2010; Modolo, 2011 y 2012). Así, la extensión del derecho al voto de los extranjeros difiere significativamente de un país a otro. Un reciente estudio comparativo que analiza la integración de los inmigrantes en 31 Estados (UE27, Noruega, Suiza, Estados Unidos y Canadá), elaborado por el Migration Policy Group (2011) destaca lo poco extendido que están los derechos políticos entre los extranjeros. Europa, Irlanda, Suecia, Dinamarca, Países Bajos y España constituyen ejemplos de países que incorporan a los extranjeros en el voto. En el caso de España, los extranjeros provenientes de países con los cuales existen tratados de reciprocidad se encuentran habilitados para votar en las elecciones locales.¹⁰ Por su parte, Alemania y Francia excluyen a los extranjeros (que no sean ciudadanos de la Unión Europea), de todas las contiendas electorales.

En Sudamérica, la mayor parte de los países reconocen la participación electoral de los extranjeros en mayor o menor medida. A nivel municipal pueden votar en Bolivia,¹¹ Chile, Colombia, Paraguay, Perú y Venezuela,¹² entre otros. En el caso de Perú, se da una curiosa exclusión para aquellos extranjeros que viven en municipios de frontera. En el caso de Bolivia, se aplica el principio de reciprocidad internacional. Es decir, permite votar a los nacionales de aquellos Estados que también reconozcan ese derecho a los bolivianos. Chile¹³ y Uruguay extienden amplios derechos electorales al reconocerles su participación en todas las elecciones. En el caso de la Argentina, la actual Ley de Migraciones establece en el Artículo 11 que:

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 (Ley 25871).

¹⁰ Los países que han firmado convenios de reciprocidad son: Argentina, Cabo Verde, Colombia, Corea, Ecuador, Nueva Zelanda, entre otros.

¹¹ A modo de ejemplo, en las Elecciones 2010 se encontraban habilitados para votar 5,506 extranjeros.

¹² Para julio de 2010 se contabilizaban 196,793 extranjeros habilitados para votar en el Registro Electoral.

¹³ Para diciembre de 2011, había registrados 13,243 electores extranjeros (7,462 mujeres y 5,781 varones).

En su Decreto Reglamentario se agrega que:

(...) adoptará las medidas necesarias para informar a los extranjeros respecto de las condiciones y requisitos del ejercicio del derecho al voto. Asimismo, promoverá las acciones conducentes a fin de garantizar distintas formas de participación real y efectiva en las decisiones relativas a la vida pública y a la administración de las comunidades locales de los extranjeros residentes en ellas (Decreto Reglamentario 616/2010).

Así, desde la propia ley general, que regula todo lo concerniente a los extranjeros que residen en la Argentina, se aprecia una concepción restrictiva de los derechos políticos que contrasta con el resto de su contenido donde a los extranjeros les son reconocidos amplios derechos tales como el acceso universal a la salud y la educación, garantías en los procesos de expulsión, etcétera. Del análisis de dicho marco legal se deduce claramente la limitación espacial que reduce la participación de los extranjeros al ámbito local y los marginan de los asuntos nacionales que aluden al principio de soberanía (Penchaszadeh, 2012). De todas formas, tanto la Ley de Migraciones como su reglamentación no poseen autoridad para regular competencias electorales. Para ello se deben rastrear y analizar los instrumentos jurídicos que definen al padrón electoral del Estado Nacional, las provincias, y la CABA. La autonomía provincial reconocida por la Constitución Nacional –de carácter federal– explica que las disposiciones relativas al ejercicio de los derechos electorales provinciales y municipales sean establecidas por cada una de las legislaciones provinciales.¹⁴ Cada provincia posee independencia para regular el ejercicio de los derechos electorales en su jurisdicción. Asimismo, la CABA, capital del Estado argentino, también posee un régimen autónomo electoral. Es decir que dentro del territorio argentino coexisten 25 sistemas (el nacional, el de las 23 provincias y el de la capital del Estado) con sus particularidades específicas.

A continuación se describen las condiciones que habilitan a los extranjeros a ser electores en cinco de los 25 casos existentes (Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires, Santa Fe, Formosa y la CABA), que presentan regímenes de tratamiento bien diferenciados según el tipo de elección de que se trate y los años de residencia inmediata exigidos en cada caso.

A nivel nacional, el Código Electoral¹⁵ establece que solamente son electores los argentinos. Es decir, los residentes extranjeros no pueden votar en elecciones nacionales.¹⁶ El primer artículo de la norma define quién se encuentra habilitado para votar:

¹⁴ El Artículo 5 de la Constitución Nacional establece: “Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo de estas condiciones el Gobierno Federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones”.

¹⁵ Ley 19945 de 1972 y modificatorias.

¹⁶ Los cargos electivos a nivel nacional son: Presidente, Vicepresidente, Senadores y Diputados.

Artículo 1.- Electores. Son electores los argentinos nativos y por opción, desde los dieciséis (16) años de edad, y los argentinos naturalizados, desde los dieciocho (18) años de edad, que no tengan ninguna de las inhabilitaciones previstas en esta ley.¹⁷

Asimismo, de esta disposición se desprende una desigualdad entre los mismos argentinos según el modo de acceder a la nacionalidad. Los nativos (nacidos en el territorio) y por opción (nacidos de madre o padre argentino)¹⁸ pueden votar a partir de los dieciséis años,¹⁹ mientras que los naturalizados pueden hacerlo a partir de los dieciocho.²⁰ Si bien excede el propósito de este artículo, resulta importante apuntar que también entre nacionales pueden existir limitaciones. En líneas generales, todos los nacionales gozan del derecho al sufragio activo, es decir, votar para elegir a sus representantes. Sin embargo, no todos los nacionales califican para el derecho al sufragio pasivo o para ser elegidos en algunos cargos. El modo de adquisición de la nacionalidad puede ser un factor discriminante, tal como se ha mostrado en otro trabajo (Modolo, 2011). Así, a los ciudadanos naturalizados les son negados ciertos cargos, el caso más extendido es el de presidente.

En los últimos años se han presentado cuatro proyectos en el Poder Legislativo con el objeto de incorporar a los extranjeros con residencia legal. Los mismos nunca fueron apro-

¹⁷ Este primer artículo del Código Electoral fue recientemente reformado en el 2012.

¹⁸ Según establece el Artículo 1 de la Ley de Ciudadanía y Naturalización 346: Son argentinos: 1° Todos los individuos nacidos, o que nazcan en el territorio de la República Argentina, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres, con excepción de los hijos de Ministros extranjeros y miembros de la Legación residentes en la República. 2° Los hijos de argentinos nativos, que habiendo nacido en país extranjero optaren por la ciudadanía de origen. 3° Los nacidos en las Legaciones y buques de guerra de la República. 4° Los nacidos en las repúblicas que formaron parte de las Provincias Unidas del Río de la Plata, antes de la emancipación de aquéllas, y que hayan residido en el territorio de la Nación, manifestando su voluntad de serlo. 5° Los nacidos en mares neutros bajo el pabellón argentino.

¹⁹ Recientemente se modificó este artículo incorporando el voto facultativo a los argentinos entre 16 y 18 años.

²⁰ Según establece el Artículo 2 de la Ley de Ciudadanía y Naturalización 346: Son ciudadanos por naturalización: 1° 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. 2° Los extranjeros que acrediten dichos jueces haber prestado, cualquiera que sea el tiempo de su residencia, algunos de los servicios siguientes: 1° Haber desempeñado con honradez empleos de la Nación, o de las provincias, dentro o fuera de la República. 2° Haber servido en el Ejército o en la escuadra, o haber asistido a una función de guerra en defensa de la Nación. 3° Haber establecido en el país una nueva industria, o introducido una invención útil. 4° Ser empresario o constructor de ferrocarriles en cualquiera de las provincias. 5° 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. 6° Habitar o poblar territorios nacionales en las líneas actuales de frontera o fuera de ellas. 7° Haberse casado con mujer argentina en cualquiera de las Provincias. 8° Ejercer en ellas el profesorado en cualquiera de los ramos de la educación o de la industria. Art. 3° El hijo del ciudadano naturalizado que fuere menor de edad, al tiempo de la naturalización de su padre, y hubiese nacido en país extranjero, puede obtener del Juez Federal la carta de ciudadanía por el hecho de haberse enrolado en la Guardia nacional en el tiempo que la ley dispone. Art. 4° El hijo de ciudadano naturalizado en país extranjero, después de la naturalización de su padre, puede obtener su carta de ciudadanía, si, viniendo a la República, se enrola en la Guardia nacional a la edad que la ley ordena.

bados, lo que muestra la reticencia en este sentido.²¹ De los proyectos analizados, todos presentan como requisito al menos dos años de residencia por parte de extranjero (justificados en tanto que este tiempo transcurrido implica necesariamente la experiencia de un proceso electoral en el país). Por su parte, la autonomía provincial reconocida en el gobierno federal argentino explica que las disposiciones relativas al ejercicio de los derechos electorales provinciales y municipales sean establecidas por cada una de las legislaciones provinciales. Así, algunas de ellas habilitan a estos ciudadanos para votar cargos provinciales y municipales, otras solamente habilitan votar cargos municipales, mientras que otras ninguno. En todos los casos, el extranjero se debe encontrar en situación administrativa regular.

Una de las legislaciones más amplias es la de la Provincia de Buenos Aires debido a que los extranjeros en situación administrativa regular gozan del derecho al voto, tanto en elecciones provinciales como municipales.²² Es decir, se encuentran habilitados para elegir gobernador, vicegobernador, diputados y senadores provinciales, intendentes y concejales.²³ Para este fin, se confecciona un padrón especial de los extranjeros con dos años de residencia inmediata en el territorio de la Provincia de Buenos Aires que sepan leer y escribir en idioma nacional. Al igual que los nacionales, su voto es obligatorio a partir de una reciente reforma (2012).²⁴

La cantidad de electores extranjeros en el padrón de la Provincia de Buenos Aires para la última elección (2013) contabilizaba 310,489 personas. Por su parte, en el 2009 estaban inscriptos 339,803 personas. En cuanto al efectivo ejercicio del voto, las últimas estadísticas disponibles indican que en las elecciones del 2007 se encontraban inscriptos 272,528 extranjeros en dicho registro especial, de los cuales 34,354 votaron efectivamente.

En el caso de la Provincia de Santa Fe, los extranjeros con residencia permanente o temporaria no pueden votar para cargos a nivel provincial.²⁵ Los extranjeros sólo son electores en el orden municipal.²⁶ Se establece que en los municipios pueden votar los extranjeros inscriptos voluntariamente en un registro especial, que tengan una residencia

²¹ Se rastrearon los siguientes cuatro proyectos en Mesa de Entradas del Senado Nacional: Expediente 2119-D-2009, Expediente 1017-D-2011, Expediente S- 2696/12 y Expediente Particulares P- 28/12.

²² La Constitución Provincial dictada en 1934 exigía la nacionalidad argentina para votar. La reforma llevada a cabo en 1994 incorporó a los extranjeros.

²³ El Artículo 1 de la Ley Extranjeros 1170 establece: “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 contemplados en el artículo 206º, inciso b) de la Constitución de la Provincia”.

²⁴ El Artículo 1 de la Ley 14456, de diciembre de 2012, establece que la emisión del sufragio será obligatoria.

²⁵ La Constitución Provincial dictada en 1962 y la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley 2756/1939) regulan la materia.

²⁶ El Artículo 29 de la Constitución Provincial establece: “Son electores todos los ciudadanos, hombres y mujeres, que hayan alcanzado la edad de diez y ocho años y se hallen inscriptos en el Registro Cívico Provincial. No pueden serlo los que por su condición, situación o enfermedad están impedidos de expresar libremente su voluntad y los afectados de indignidad moral. Los extranjeros son electores en el orden municipal y en las condiciones que determine la ley”.

mínima en el municipio de dos años. Además, deben cumplir con al menos una de las siguientes condiciones: ejercer profesión liberal o ser contribuyente dentro del municipio a las rentas de la comuna o de la provincia, o ser casados con mujer argentina o padre de uno o más hijos argentinos.²⁷ Al igual que la inscripción, el voto no es obligatorio. Tanto para las elecciones de 2011 como para las de 2009, el padrón de extranjeros estaba conformado por 895 personas.

Por su parte, en la Provincia de Formosa el sufragio electoral es un derecho inherente exclusivamente a los nacionales argentinos.²⁸ Es decir, a los extranjeros residentes no se les reconoce el derecho electoral pasivo a nivel municipal ni provincial.

Por último, la CABA reconoce los derechos electorales de los extranjeros.²⁹ Es necesaria la previa inscripción voluntaria en un registro especial donde se exige la calidad de residente permanente y acreditar tres años de residencia en la Ciudad.³⁰ Todos los que se hayan

²⁷ El Artículo 82 de la Ley 2756 establece: "Tienen también derecho al voto en las elecciones municipales, los extranjeros inscriptos de ambos sexos mayores de edad con residencia en el municipio, anterior en dos años por lo menos al tiempo de su inscripción, que no tengan ninguna de las inhabilidades establecidas en la Ley Electoral de la Provincia y que comprueben, además, una de las siguientes condiciones: ejercer profesión liberal o ser contribuyente dentro del municipio a las rentas de la comuna o de la Provincia, en concepto de patentes o contribuciones diversas, siempre que las sumas que se paguen a la Municipalidad o la Provincia, sean en conjunto o separadamente, superiores a cincuenta pesos moneda nacional por año, o ser casados con mujer argentina o padre de uno o más hijos argentinos. La identidad y condiciones anteriormente expresadas, tendrán que ser comprobadas en el acto de la inscripción en el Registro Electoral, con los siguientes documentos: a) Para su identificación: documento nacional de identidad expedido por el Registro Nacional de las Personas o pasaporte debidamente legalizado. b) Tiempo de residencia: por medio de un certificado expedido por la policía del lugar. c) Ejercicio de profesión liberal: título habilitante de universidad nacional o provincial o escuelas profesionales nacionales o provinciales; título de universidad extranjera debidamente revalidado. En caso de impedimento para la presentación de los títulos por causa justificada, surtirá efecto probatorio para el derecho de inscripción, certificados expedidos por las reparticiones oficiales, nacionales o provinciales, bajo la firma y sello de su respectivo jefe. d) Condición de contribuyente: boletas actuales emitidas por las oficinas de recaudación de rentas provinciales y municipales. e) Ser casado con mujer argentina o padre de uno o más hijos argentinos; libreta del Registro Civil".

²⁸ El Artículo 188 de la Constitución Provincial, dictada en 1957, establece: "El sufragio electoral 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 que dicte la Legislatura".

²⁹ El Artículo 62 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires establece: "La Ciudad garantiza el pleno ejercicio de los derechos políticos inherentes a la ciudadanía, conforme a los principios republicano, democrático y representativo, según las leyes que reglamenten su ejercicio. El sufragio es libre, igual, secreto, universal, obligatorio y no acumulativo. Los extranjeros residentes 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".

³⁰ El Artículo 2 de la Ley 334 establece: "Los extranjeros y las extranjeras desde los dieciséis (16) años de edad cumplidos están habilitados para votar en los actos electorales convocados en el marco de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, previa inscripción voluntaria en el Registro de Electoras/es Extranjeras/os creado por esta ley cumpliendo con los siguientes requisitos: (Conforme texto Art. 2° de la Ley N° 4.515, BOCBA N° 4162 del 28/05/2013): -Tener la calidad de "residente permanente" en el país en los términos de la legislación de migraciones. -Poseer Documento Nacional de Identidad de Extranjera o Extranjero. -Acreditar tres (3) años de residencia en la Ciudad de Buenos Aires y tener registrado en el Documento Nacional de Identidad de Extranjera o Extranjero su último domicilio real en la ciudad. -No estar incurso en las inhabilidades que establece el Código Electoral Nacional".

incorporado al padrón, tienen el deber de votar en las elecciones locales. La cantidad de electores extranjeros en el padrón de la CABA se amplió en los últimos años, pasando de 10,275 en 2007 a 13,189 en 2013.³¹

Voto de los argentinos en el exterior

Al igual que en el caso de los extranjeros, los argumentos a favor y en contra de la concesión de derechos electorales a los emigrados son cuantiosos y se sostienen desde diferentes perspectivas. Así, consideraciones políticas como instrumentales estructuran la reflexión y el debate sobre la temática. Usualmente, la difícil instrumentación, el desconocimiento o la indiferencia hacia los asuntos políticos de los países de origen de los emigrados constituyen las principales justificaciones para negar o limitar la vigencia de sus derechos electorales. Sin embargo, se considera que las prácticas de los migrantes llevan a la formación de espacios sociales transnacionales, entendidos como el conjunto de relaciones sociales resultante de la interacción entre los migrantes, sus diversas formas de organización en las sociedades de destino, los gobiernos y los grupos de acogida en las sociedades de origen. Estas nociones resultan clave para el estudio de las políticas de vinculación de los Estados con sus poblaciones emigradas, en tanto superan la perspectiva nacionalista que considera a los Estados como único marco estructurador de la vida social, planteando así nuevas oportunidades (Vono, 2006; Levitt y Glick Schiller 2004; Guarnizo, Portes y Haller 2002).

Varios países –entre ellos Australia, España, Italia, Indonesia, México, República Dominicana, Honduras, Rusia, y Tailandia– habilitan a sus emigrados a votar (Ellis, Navarro, Morales, Gratschew y Braun, 2008). En especial, España es un ejemplo donde se reconoce el derecho al voto a sus emigrados³² en la totalidad de las convocatorias: legislativas, autonómicas, municipales, referéndums y elecciones al Parlamento Europeo.

En la región sudamericana, Bolivia, Brasil, Colombia, Perú, y Paraguay³³ han promulgado leyes para que sus connacionales sufragen en el extranjero. Por su parte, el derecho al voto desde el exterior aún no se encuentra reconocido en Chile y Uruguay.³⁴

Por su parte, en relación con la Ley de Migraciones de la República Argentina, si bien la mayor parte de su contenido trata acerca de los extranjeros, algunos artículos hacen

³¹ El padrón contabilizaba 10.624 en el año 2009 y 11.781 en el año 2011.

³² La Ley del Estatuto de la Ciudadanía Española en el Exterior (40/2006) establece en su Artículo 4: “Derecho a ser elector y elegible. 1. Los españoles que residen en el exterior tienen derecho a ser electores y elegibles, en todos y cada uno de los comicios, en las mismas condiciones que la ciudadanía residente en el Estado español, en los términos previstos en la normativa de aplicación”.

³³ En el Referendo Constitucional del año 2010 se aprobó la inclusión de los paraguayos en el exterior como electores.

³⁴ Representa una de las principales demandas de las colectividades de uruguayos en el exterior desde la salida de la dictadura. En 2009 se plebiscitó esta opción pero no logró la aprobación, alcanzando sólo un 37% de los votos.

referencia a la emigración argentina, aunque ninguno de ellos hace referencia implícita o explícitamente de los derechos electorales de los emigrados.³⁵ En el año 1991, a partir de la aprobación de la Ley “Creación del Registro de Electores Residentes en el Exterior”³⁶ se incluyó a los argentinos emigrantes a votar para elegir autoridades nacionales (presidente, vicepresidente, senador nacional y diputado nacional). El Artículo 1 de dicha norma expresa:

Los ciudadanos argentinos que, residiendo en forma efectiva y permanente fuera del territorio de la República Argentina, sean electores nacionales de acuerdo a lo dispuesto en el Código Electoral Nacional y se inscriban en el Registro de Electores Residentes en el Exterior establecido en el artículo siguiente, podrán votar en las elecciones nacionales.

En las elecciones legislativas, los argentinos residentes en el exterior votan por los candidatos correspondientes al distrito electoral del último domicilio acreditado en la Argentina.³⁷

Para obtener la condición de elector, es requisito la previa inscripción en un registro específico. Es decir, se debe manifestar la voluntad de incorporarse en el padrón electoral ante la delegación argentina del lugar de su residencia. Al igual que la inscripción, el sufragio es opcional. En efecto, contrariamente a la normativa que se aplica para los ciudadanos argentinos residentes en el territorio nacional, los argentinos residentes en el exterior no son inscritos automáticamente ni se encuentran obligados a votar.³⁸

La emisión del voto es de carácter personal y hasta hace pocos años debía realizarse en alguna de las embajadas o consulados argentinos correspondientes al país de su residencia. Mediante una reciente modificación,³⁹ se incrementaron las sedes de votación al habilitarse mesas electorales abiertas por los consulados en otras localidades. Según información de la Cancillería, el número de mesas electorales pasó de 114 en el año 2009 a 200 en el año 2011.

Más allá del reconocimiento formal de su derecho a la participación política, resulta escasa tanto la inscripción como la votación efectiva de los argentinos emigrados. En la primera votación realizada en el año 1993, se inscribieron 8,814 personas, votando el 60% del padrón aproximadamente,⁴⁰ mientras que en el año 2005 se inscribieron 35,704 personas,

³⁵ Tres artículos agrupados bajo el Título IX “De los Argentinos en el Exterior”.

³⁶ Ley 24007, posteriormente reglamentada por el Decreto 1138/93.

³⁷ El Artículo 3 de la Ley 24.007 establece: “Los ciudadanos que de acuerdo a lo establecido en el ARTICULO 1º optasen por inscribirse en el Registro de Electores Residentes en el Exterior deberán acreditar su último domicilio en la República Argentina, para poder ser incorporados o ratificados en el Padrón Electoral del distrito correspondiente al cual, oportunamente, se adjudicarán los votos emitidos”.

³⁸ A través de una reciente modificación el voto es facultativo para los ciudadanos de entre 16 y 18 años. El voto es obligatorio para los mayores de 18 años.

³⁹ Decreto Presidencial 254 dictado en el año 2009.

⁴⁰ En las elecciones presidenciales de 1995 se inscribieron 18,118 personas, votando el 52%. En 1997, se inscribieron 23,405 personas, votando el 24%. En 1999, se inscribieron 26,013 personas, votando el 33%. En 2001, se inscribieron 28,158 personas, votando el 12%. En 2003, se inscribieron 29,293 personas, votando el 21%.

votando el 8%. Finalmente, el padrón electoral confeccionado para las elecciones nacionales de octubre de 2011 incluyó a 50,479 votantes.⁴¹

Varios proyectos legislativos se han presentado para modificar el régimen vigente con el fin de limitar la votación al presidente y vicepresidente,⁴² incorporar el voto por correo,⁴³ exigir la inscripción automática al padrón electoral,⁴⁴ y crear un distrito exterior que habilite la representación parlamentaria de los argentinos residentes en el exterior.⁴⁵ Es decir, coexisten posturas parlamentarias que abogan tanto por una mayor como por una menor restricción del derecho del voto exterior.

Por otra parte, merece mencionarse la creación del programa Provincia 25⁴⁶ que posee como principal objetivo fortalecer los vínculos del Estado con los argentinos residentes en el exterior y se propone garantizar el ejercicio de los derechos políticos de los mismos. Entre las principales líneas de acción, relacionadas con el ejercicio de los derechos electorales, se plantea la creación de institutos de representación de las comunidades de argentinos residentes en el exterior y la búsqueda de la representación parlamentaria específica de la población emigrante, objetivos no alcanzados por el momento.

Por último, de la exploración de las legislaciones de las 23 provincias y de la CABA se observa que ninguna de ellas otorga el derecho al voto de sus emigrados. Es decir, la participación electoral de los argentinos residentes en el exterior se encuentra exclusivamente restringida al ámbito nacional.

Reflexiones Finales

En los últimos años las consecuencias políticas de la migración han recibido un renovado interés académico. La inclusión política de los migrantes, en su doble papel de in/e-mi-

⁴¹ Según información de la Cancillería argentina.

⁴² Expediente 2912-D-2001 “Modificación de la Ley 24007 de voto de ciudadanos argentinos residentes en el exterior”; Expediente 1404-D-2003 “Modificación del Artículo 1 de la Ley 24007 Voto de ciudadanos argentinos residentes en el exterior sobre votar en elecciones para presidente y vicepresidente” y Expediente 3164-D-2006 2 Código Electoral Nacional, Ley 19945: Modificación sobre la emisión del voto de residentes argentinos en el exterior. Derogación de la Ley 24007”.

⁴³ Expediente 7089-D-2002 “Régimen para el voto de los ciudadanos argentinos que residan en el exterior” y Expediente 3164-D-2006 “Código Electoral Nacional, Ley 19945: Modificación sobre la emisión del voto de residentes argentinos en el exterior. Derogación de la Ley 24007”.

⁴⁴ Expediente 7089-D-2002 “Régimen para el voto de los ciudadanos argentinos que residan en el exterior”.

⁴⁵ Expediente 3841-D-2009: El proyecto de ley de creación del distrito electoral exterior y la representación parlamentaria. El proyecto de ley presentado por el diputado Ariel Pasini, para la creación de un distrito exterior, que habilite una representación parlamentaria de cinco diputados por los argentinos residentes en el exterior. El proyecto buscaba la modificación del inciso 1 del artículo 39 del código electoral nacional (Ley 23.298).

⁴⁶ Resolución 452 de 2007 creado dentro del ámbito del Ministerio del Interior.

grante, se ha transformado en una cuestión que introduce amplios debates y desafíos en los Estados contemporáneos. En este trabajo hemos abordado la participación política a través del derecho al sufragio tanto de los inmigrantes que residen en la Argentina como de los emigrantes que viven fuera de ella. Si bien se reconoce que dicha participación asume una variedad de formas, el artículo describe, en particular, los derechos electorales que se aplican a dichos migrantes. Específicamente, se hace referencia a la ciudadanía asociada con la nacionalidad en el caso de los inmigrantes y la ciudadanía asociada con la residencia en el caso de los emigrantes.

En Argentina, la actual Ley de Migraciones 25.871 de 2004 y su Decreto Reglamentario de 2010 han recibido gran atención en virtud de los importantes avances que representan, especialmente en lo que refiere al tratamiento de la inmigración internacional, tema que ostenta –y lo ha hecho históricamente– un lugar significativamente más relevante que la emigración internacional en la agenda política del país. En este sentido, sólo un artículo de la ley se refiere a la participación política de los inmigrantes y guarda silencio para el caso de los emigrantes. Asimismo, se desprende una concepción restrictiva de la misma ya que la relaciona con el ámbito local del gobierno de las municipalidades. Es decir, un concepto de ciudadanía local amplia pero restrictiva en niveles de organización política-territorial más elevada, como serían las provincias y la nación.

De todos modos, debido a que la Ley de Migraciones no posee competencia en materia electoral ni en las jurisdicciones provinciales, hemos rastreado y analizado los instrumentos legales que rigen el derecho a votar de los extranjeros residentes en Argentina y de los nacionales residentes en el exterior. De dicha tarea se desprenden importantes hallazgos que muestran un heterogéneo escenario del marco legislativo que habilita el voto en elecciones nacionales, provinciales y municipales.

En relación con el voto de los extranjeros, los cinco casos estudiados presentan variados ejemplos de una escala que va desde la extensión plena a la restricción absoluta. Así, a nivel nacional y en el caso de la Provincia de Formosa, la ciudadanía se encuentra exclusivamente asociada a la nacionalidad argentina. En el caso de la Provincia de Santa Fe, la participación de los extranjeros se limita al ámbito local de las municipalidades. Por el contrario, la Provincia de Buenos Aires la extiende a las elecciones provinciales y municipales, mientras que la CABA también otorga plenos derechos electorales en su jurisdicción. En el contexto nacional no constituye un dato menor que tanto la Provincia de Buenos Aires como la Ciudad concentran en sus territorios el 73% de las personas nacidas en el exterior de la Argentina.

La revisión de la legislación que compara el marco electoral en distintas jurisdicciones político-territoriales permite identificar las variaciones entre unas y otras, a la vez que abre un nuevo interrogante a ser tomado en cuenta en futuras líneas de investigación. Se reconoce la importancia de la tarea de avanzar del plano descriptivo al explicativo de las razones de dichas diferencias al interior del caso argentino.

Asimismo, debe señalarse que leyes de nacionalidad muy restrictivas pueden convivir con regímenes electorales generosos para los extranjeros y viceversa. Lo mismo puede decirse con respecto a la obtención de la residencia legal. Así, en los últimos años, más de 600 mil personas lograron la radicación permanente en Argentina, la mayor parte de ellos gracias a la aplicación de los Acuerdos de Residencia del MERCOSUR.

Por su parte, la estrategia de vinculación a partir del voto de los diferentes estamentos del Estado argentino con las comunidades de emigrantes se restringe a las elecciones nacionales. Ninguna de las 23 provincias argentinas ni la ciudad capital habilitan a sus emigrados a elegir sus autoridades. Los argentinos que residen en el exterior sólo participan para votar presidente, vicepresidente y legisladores nacionales.

Más allá de este recorrido normativo electoral, habría que tomar en cuenta el efectivo acceso a los derechos otorgados por las leyes. En el caso argentino, a pesar del reconocimiento formal de su derecho a la participación política, resulta escasa tanto la inscripción como la votación efectiva de los inmigrantes y de los emigrados. Los bajos niveles de inscripción en los padrones electorales dan cuenta del desconocimiento, apatía, o dificultad para votar. El registro automático, tanto para los inmigrantes como para los emigrantes, podría ser una posible solución. Por su parte, la emisión del voto personal en las sedes diplomáticas u otros recintos habilitados para tal efecto, resulta un obstáculo para los emigrados. Se podría avanzar en la resolución de esta cuestión con la adopción de la práctica del voto por correo.

El desafío para la Argentina, como los demás países, consiste en reconocer y extender los derechos electorales de los extranjeros que viven en el país así como de los argentinos que viven en el exterior. Es decir, circunscribir la ciudadanía a la nacionalidad o la residencia constituye un abordaje simple y poco articulado con los procesos de movilidad humana contemporáneos. Una ciudadanía abierta, inclusiva y flexible resulta más coherente con un verdadero orden democrático.

Bibliografía

- Almond, Gabriel y Verba, Sidney, (1963) *The Civic Culture*. Londres, Sage.
- Arendt, Hannah, (1958) *The Human Condition*. Chicago y Londres, The University of Chicago Press.
- Aramburu, Maria, (2000) *Bajo el signo del gueto. Imágenes del inmigrante en Ciutat Vella*. Barcelona, España, Universitat Autònoma de Barcelona. Tesis doctoral.
- Bloemraad, Irene, (2006) *Becoming a Citizen: Incorporating Immigrants and Refugees in the United States and Canada*. Berkeley, University of California Press.
- Cook-Martin, David, (2012) *The Scramble for Citizens: Dual Nationality and State Competition for Immigrants*. Stanford, Stanford University Press.
- De Lucas Martín, Javier, (2002) “Algunas propuestas para comenzar a hablar en serio de política de inmigración” en De Lucas, Javier y Francisco Torres (eds.), *Inmigrantes ¿cómo los tenemos? Algunos desafíos y (malas) respuestas*. Madrid, Talasa Editores, pp. 23-35.
- De Lucas Martín, Javier; Añón Roig, María José; Saura, Ángeles Galiana; García Añón, José; Mestre i Mestre, Ruth; Miravet Bergón, Pablo; Ruiz Sanz, Mario; Simó Noguera, Carles Xavier; Solanes Corella, Ángeles y Francisco Torres Pérez, (2008) *Los derechos de participación como elemento de integración de los inmigrantes*. Bilbao, Fundación BBVA.
- De Lucas Martín, Javier y Nair, Sami, (1996) *Le Déplacement du monde. Migrations et thématiques identitaires*. París, Kimé.
- Devoto, Fernando, (2003) *Historia de la inmigración en la Argentina*. Buenos Aires, Sudamericana.
- Earnest, David, (2008) *Old Nations, New Voters. Nationalism, Transnationalism, and Democracy in the Era of Global Migration*. Nueva York, State University of New York Press.
- Ellis, Andrew; Navarro, Carlos; Morales, Isabel; Gratschew, María y Nadja Braun, (2008) *Voto en el Extranjero. El Manual de IDEA Internacional*. México, IDEA.
- Favell, Adrian, (2000) *Philosophies of Integration: Immigration and the Idea of Citizenship in France and Britain*. Houndmills Basingstoke, Macmillan.
- Fox, John, (2006) “Reframing Mexican Migration as a Multi-Ethnic Process” en *Latino Studies*. Vol. 4, núm. 1, pp. 39-61.
- Gibney, Matthew, (2009) “Precarious Residents: Migration Control, Membership and the Rights of Non Citizens” en *Human Development Research Paper*. Núm. 10. Nueva York, United Nations Development Programme.
- Greeley, Andrew y William Mc Cready, (1975) “The Transmission of Cultural Heritages: The Case of the Irish and the Italians” en Glazer, Nathan; Moynihan, Daniel Patrick y Corinne Saposch Schelling (eds), *Ethnicity Theory and Experience*. EEUU, Harvard College, pp. 209-233.

- Grimson, Alejandro, (2011) "Doce equívocos sobre las migraciones" en *Revista Nueva Sociedad*. Núm. 233, mayo-junio, pp. 34-43.
- Hammar, Tomas, (1990) *Democracy and the Nation State. Aliens, Denizens and Citizens in a World of International Migration*. Avebury, Aldershot.
- Levitt, Peggy y Ninna Nyberg-Sørensen, (2004) "The Transnational Turn in Migration Studies" en *Global Migration Perspectives*. Núm. 6. Ginebra, Global Commission on International Migration.
- Levitt, Peggy y Nina Glick Schiller, (2004) "Perspectivas internacionales sobre migración: conceptualizar la simultaneidad" en *Revista Migración y Desarrollo*. Núm. 3, pp. 60-91.
- Martinello, Marco, (1994) "Citizenship and the European Union. A Critical View" en Bauböck, Rainer (comp.), *From Aliens to Citizens. Redefining the Status of Immigrants in Europe*. Aldershot, Avebury, pp. 3-71.
- Migration Policy Group, (2011) *Migrant Integration Policy Index III*. British Council y Migration Policy Group. Disponible en: <http://www.mipex.eu/sites/default/files/downloads/portugal_abridged_migrant_integration_policy_index_mipexiii_2011_pt.pdf> [Consultado el 10 de noviembre de 2013].
- Modolo, Vanina, (2011) "Political Inequality of Law: A Comparative Study of Migrant Electoral Rights in MERCOSUR Countries" en *International Journal of Sociology*. Vol. 41, núm. 2, pp. 94-105.
- _____, (2012) "Derechos Políticos de los Extranjeros en el MERCOSUR. Superando la nacionalidad en el ejercicio al voto" en Novick, Susana (dir.), *Migración y Políticas Públicas. Nuevos escenarios y desafíos*. Buenos Aires, Editorial Catálogos, pp. 63-88.
- Modolo, Vanina y Luciana Vaccotti, (2012) "Emigración internacional y políticas de vinculación: un estudio comparativo entre Argentina y Uruguay" en *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*. Vol. 1, núm. 2, pp. 97-121.
- Novick, Susana, (2007) *Sur-norte. Estudios sobre la emigración reciente de argentinos*. Buenos Aires, Catálogos.
- _____, (2008) "Migración y políticas en la Argentina: tres leyes para un país extenso (1876-2004)" en Novick, Susana (comp.), *Las migraciones en América Latina. Políticas, culturas y estrategias*. Buenos Aires, CLACSO-Catálogos, pp. 131-151.
- OIM, (2012) *Perfil migratorio de la Argentina*. Buenos Aires, OIM.
- OEA, (1969) *Convención Americana sobre Derechos Humanos*. San José, Costa Rica, OEA.
- Pacceca, Maria y Corina Courtis, (2008) *Inmigración contemporánea en Argentina: dinámicas y políticas*. Serie Población y Desarrollo. 84. Santiago de Chile, CELADE.
- Pellegrino, Adela, (2003) *Migración de mano de obra calificada desde Argentina y Uruguay*. Buenos Aires, OIM.
- Penchaszadeh, Ana Paula, (2012) "Migraciones y derechos políticos: ¿democratización y extensión de la ciudadanía o nuevas formas de extranjerización en democracia?" en Su-

- sana, Novick (dir.), *Migración y Políticas Públicas. Nuevos escenarios y desafíos*. Buenos Aires, Editorial Catálogos, pp. 39-61.
- Portes, Alejandro, y Rubén Rumbaut, (1996) *Immigrant America: a portrait*. Berkeley, University of California Press.
- Portes, Alejandro; Guarnizo, Luis, y William Haller, (2002) “Transnational Entrepreneurs: An Alternative Form of Immigrant Adaptation” en *American Sociological Review*. Vol. 67, núm. 2, pp. 278-298.
- Rubio-Marin, Ruth, (2000) *Immigration as a Democratic Challenge: Citizenship and Inclusion in Germany and the United States*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Sassen, Saskia, (2003) *Contrageografías de la globalización. Género y ciudadanía en los circuitos transfronterizos*. Madrid, Traficantes de Sueños.
- Sábato, Hilda, (1992) *Ciudadanía, participación política y la formación de una esfera pública en Buenos Aires, 1850-1880*. México, Siglo XXI.
- Soysal, Yosemil, (1994) *Limits of Citizenship*. Chicago, University of Chicago Press.
- Thompson, José, (2010) “Una aproximación al voto de los extranjeros en América Latina” en *Seguridad y Ciudadanía*. Núm. 3, pp.123-142.
- Vono, Daniela, (2006) *Vinculación de los emigrados latinoamericanos y caribeños con su país de origen: transnacionalismo y políticas públicas*. Serie Población y Desarrollo. Núm. 71. Santiago de Chile, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía – División de Población de la CEPAL.

Sitios Web consultados:

- Cámara Nacional Electoral de la República Argentina. Disponible en: <<http://www.electoral.gov.ar/>>.
- Tribunal Electoral de la Provincia de Santa Fe. Disponible en: <<http://tribunalelectoral.santafe.gov.ar/>>.
- Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Disponible en: <<http://www.tsjbaires.gov.ar/>>.