

Título: Participación política y ejercicio de ciudadanía de población de origen inmigrante en Argentina

Autor: Dra. Lucila Nejamkis (UNAJ-USAM-CONICET); lnejamkis@unaj.edu.ar

Área Temática: Democracia Local y participación ciudadana

Proyecto “Fortalecimiento de Redes Interuniversitarias VI” Red Latinoamericana para la producción de Democracia Local y Participación Ciudadana. Universidad Nacional Arturo Jauretche, Argentina. Universidad Nacional de La Matanza, Argentina. Universidad Mayor de San Simón, Bolivia. Universidad de Carabobo, Venezuela. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO. Sede académica de Ecuador. Período 2013-2014. Directora del Proyecto Laura Eberhardt.

"Trabajo preparado para su presentación en el VII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Bogotá, 25 al 27 de septiembre de 2013."

Resumen: La incipiente incorporación de los inmigrantes a las esferas de la participación social y política ha contribuido a acrecentar los desafíos que las migraciones contemporáneas están produciendo en la semántica tradicional de la ciudadanía. El acceso de los migrantes a los circuitos de participación democrática impacta en la clave de la desnacionalización del ámbito de lo político –si se quiere, del significado propiamente político de la ciudadanía– alterando el sentido de pertenencia exclusiva sobre el que se han articulado tradicionalmente los procesos de formación de la voluntad colectiva en los Estados nacionales.

En los últimos años, específicamente, en la Argentina tanto las discusiones políticas como las académicas se volvieron a centrar en la posibilidad de acceso al voto de los inmigrantes en elecciones nacionales. Esto se debe en parte a que en el año 2012 se presentó un proyecto de Ley, que tiene como objetivo reconocer el derecho a elegir de los extranjeros que acrediten una residencia mínima de dos años en el territorio argentino .

En este contexto, este trabajo se propone analizar los vínculos entre normativa electoral, ejercicio de ciudadanía e inmigración con el objetivo de generar un aporte a las actuales discusiones en relación al otorgamiento-por parte del Estado Argentino-de derechos políticos a la población de origen inmigrante.

Introducción

La reforma de la legislación migratoria introducida en los últimos años ha permitido normalizar la situación documentaria de una gran parte de los extranjeros que residen en Argentina. Pese a los avances, aún persisten numerosos y graves problemas económico-sociales y laborales, de hábitat y de ejercicio de los derechos civiles y políticos que, si bien tienen su origen en el modo en que el Estado argentino y la mayoría de la población recibió a los inmigrantes en décadas pasadas, hoy sólo pueden verse como dificultades en la relación entre los tres actores mencionados. La falta de claridad en las respuestas estatales y, muchas veces, también la falta de conciencia de las autoridades estatales sobre las peculiaridades de estos grupos crean nuevas dificultades en el reconocimiento de las demandas y negociaciones en el ámbito de las políticas públicas. Si bien lo anterior, la incipiente incorporación de los inmigrantes a las esferas de la participación social y política ha contribuido a acrecentar los desafíos que las migraciones contemporáneas están produciendo en la semántica tradicional de la ciudadanía. El acceso de los migrantes a los circuitos de participación democrática impacta en la clave de la desnacionalización del ámbito de lo político –si se quiere, del significado propiamente político de la ciudadanía– alterando el sentido de pertenencia exclusiva sobre el que se han articulado tradicionalmente los procesos de formación de la voluntad colectiva en los Estados nacionales.

En los últimos años, específicamente, en la Argentina tanto las discusiones políticas como las académicas se volvieron a centrar en la posibilidad de acceso al voto de los inmigrantes en elecciones nacionales. Esto se debe, en parte, a una serie de proyectos legislativos, que tiene como objetivo reconocer el derecho a elegir autoridades a nivel nacional por parte de los extranjeros que acrediten una residencia mínima de dos años en el territorio argentino.

En este contexto, este trabajo se propone analizar los vínculos entre normativa electoral, ciudadanía e inmigración con el objetivo de generar un aporte a las actuales discusiones en relación al otorgamiento-por parte del Estado Argentino-de derechos políticos a la población de origen inmigrante.

Reflexiones sobre la participación política y la ciudadanía en el ámbito migratorio

En los últimos años numerosos estudios han coincidido en entender que la forma nacional adoptada por el Estado moderno reproduce y legitima un tipo de organización política, económica y social que promueve efectos específicos en la sociedad (Anderson, 1993; Balibar, 1991; Grimson, 2003; Segato, 2007). Esta forma de moldear la comunidad a su vez conforma un orden político que tiende a homogeneizar a su población, integrándola en patrones de vida considerados como “normales” creando las condiciones para el ejercicio de la ciudadanía. Pero, para poder integrar, el Estado necesita fijar los límites de la comunidad de ciudadanos, estableciendo criterios de inclusión y exclusión. De esta manera el inmigrante se transforma en un sujeto político primordial, ya que pone en evidencia los contornos ficticios que constituyen la comunidad política. En este sentido numerosos trabajos señalan que, para comprender los dilemas que enfrentan los Estados democráticos liberales para “acomodar” políticamente a la inmigración, la noción de ciudadanía adquiere un papel central, en tanto representa el mecanismo legal y simbólico del que se valen los Estados para distinguir entre los miembros de la comunidad política y los que no pertenecen a ella (De Luca, 2004; López Salas, 2005; Brubaker, 1999; Sayad, 1999; Soysal, 1994; Bauböck, 2002), ya que esta ciudadanía arraigada en la pertenencia nacional representa el horizonte entre la inclusión y la exclusión en la vida pública.

En relación a la inmigración, los límites de “pertenecer” formalmente a la comunidad política se encuentran asociados a dos elementos centrales: por una parte, las leyes de ciudadanía y naturalización y, por la otra, las políticas migratorias (Aleinikoff y Klusmeyer, 2000, citado en: Jelin, 2006; Stolker, 2000). Estos mecanismos que conforman la definición de pertenencia a un Estado-Nación ponen en evidencia la condición discriminatoria del status de ciudadanía y en qué medida las democracias modernas funcionan con una lógica basada en la exclusión y la sujeción (Sayad, 1991) que sistemáticamente bloquea el acceso del inmigrante a la esfera pública, condenándolo a una condición atomística e individualista (De Luca, 2004). En los sistemas democráticos la participación política es un derecho ciudadano y condición necesaria para su funcionamiento, pero el gran temor de la democracia es que existan individuos contrarios al orden común y la presencia inmigrante en este sentido constituye por excelencia la figura del otro amenazador.

En palabras de Brubaker (1999), el status de pertenencia de los inmigrantes es definido como un status políticamente anómalo. En tal sentido puede observarse que el reconocimiento de derechos para la población inmigrante se ha producido de manera desigual en función de qué tipo de derechos –económicos, sociales, políticos– se trate (Méndez Lago, 2004). Por ejemplo, en la mayor parte de los Estados el derecho a votar y ser candidato ha permanecido asociado al requisito de nacionalidad, de manera que sólo quienes ostentan la nacionalidad de un Estado forman parte de su comunidad política y tienen derecho a participar en las decisiones públicas.

En este sentido, al estudiar el acceso a los derechos de los no-nacionales, se ponen al descubierto dos polos referenciales que se encuentran en la base de la construcción del Derecho moderno, pero que pueden colisionar con su finalidad: el poder y la nacionalidad (Asis, 2005). Siguiendo esta línea de análisis, algunos autores entienden que un efecto práctico de las políticas migratorias es precisamente el de potenciar procesos de ‘estratificación cívica’ (Morris, 2002) o ‘gradación jurídica’, con todo lo que ello implica en términos de ruptura del principio de igualdad ante la ley. De modo que no sólo se tiende a reproducir la desigualdad jurídica, sino también la desigualdad social.

Empero, en este marco, la incipiente incorporación de los inmigrantes a las esferas de la participación social y política ha contribuido a acrecentar los desafíos que las migraciones contemporáneas están produciendo en la semántica tradicional de la ciudadanía (Joppke, 1999). Desde diferentes perspectivas se ha teorizado la existencia de una ampliación supranacional o incluso postnacional del ámbito de la democracia y la capacidad de gobernar tomando como referente el proceso de construcción de la ciudadanía europea (Soysal, 1994; Held, 1998; Habermas, 2002). Sin embargo, la afiliación formal de los nacionales a los Estados sigue definiendo el perfil estático y adscriptivo de la ciudadanía en la que el ejercicio de la praxis política aparece modulado por diferentes formas de acceso de los no nacionales a la comunidad de los ciudadanos (Miravet, 2006).

En esta línea de análisis, desde el contexto europeo, Koopmans y Statham (2000) analizan cómo los contextos nacionales influyen en el potencial de movilización de los grupos de inmigrantes refiriéndose a los regímenes de ciudadanía como estructuras de oportunidades discursivas. Sus investigaciones muestran que estas estructuras tienen una significativa influencia en la manera en que las poblaciones inmigradas son incorporadas a la sociedad, en el modo de organizar su participación y sus demandas y en la forma en la que se definen a sí mismas. En este sentido, la cultura política local construye una estructura de oportunidades que determina qué ideas se consideran sensatas, qué construcciones de la realidad se definen como realistas y qué tipo de

demandas se califican como legítimas en un tiempo y espacio concreto. De esta manera, para que los reclamos de la población inmigrante sean considerados legítimos, tendrán que ser organizados, tanto en su forma como en su contenido, dentro de los parámetros que fija la cultura política en la cual se plantean (Koopmans y Statham 2001).

En el marco de este debate, Peter Sahalins (1989) ha criticado algunos lineamientos de esta perspectiva del denominado nation-building que considera la construcción de la nación como un proceso de arriba hacia abajo y del dentro hacia la periferia. Su análisis muestra que los sentidos de la nacionalidad pueden ser el resultado de un proceso invertido en el que las negociaciones y conflictos entre poblaciones locales construyen la nación desde afuera hacia adentro. Esta “visión desde abajo”, histórica y contemporánea, es relevante no solo para conocer los efectos de las acciones centrales sobre las poblaciones periféricas, sino también para comprender a las poblaciones que han tenido un papel preponderante en estos procesos. Su principal aporte en este sentido consiste en considerar a los fronterizos como agentes de su propia historia en circunstancias que no han elegido (Grimson, 2003). En esta línea se considera fundamental contemplar aquellos procesos que se condensan en el plano de la vida cotidiana en los diferentes escenarios sociales y políticos nacionales. Como plantea De Luca (2004), para conocer hay que escuchar, lo que significa dar voz a los inmigrantes. Y ello supone comenzar por entender las características del fenómeno de la inmigración y aprender del punto de vista del otro, de los protagonistas de los procesos migratorios.

Breves notas sobre la experiencia de participación en la Argentina

A lo largo de los años, múltiples estudios académicos se han dedicado a destacar el papel de la Argentina como un país que históricamente ha estado marcado por las migraciones internacionales. En relación a lo anterior es que se ha debatido (y se continúa haciéndolo) sobre la incidencia, el papel, y el lugar de los movimientos migratorios en la “conformación” de la sociedad argentina. O para ser más precisos, desde distintas disciplinas se ha puesto interés en entender los encuentros y desencuentros entre una cultura que pretende ser hegemónica-la nación-y las heterogeneidades propias de la convivencia en las sociedades capitalistas modernas.

La centralidad puesta en el estudio de las migraciones transatlánticas, no quiere decir que los movimientos migratorios no existieran desde mucho antes de la constitución del Estado Nación, pero la exacerbación del impacto de las grandes masas migratorias hizo, entre otras cosas, más pintoresco el relato mítico del crisol de razas y alimentó la idea ya dominante de modernidad europea versus retraso latinoamericano.

En este sentido, el origen étnico y nacional constituye una de las variables para entender la “integración” social y el reconocimiento de derechos de los inmigrantes (Grimson, 2003). En esta línea de análisis, algunos estudios han evidenciado cómo los límites de la ciudadanía demarcaron en la Argentina un cierto tipo de hombre, un modelo de derechos y de deberes que se reflejaron en el plano del individuo y de las relaciones sociales constitutivas de una sociedad.

Es por esto que determinados autores han planteado que la cuestión de la “asimilación” de los inmigrantes extranjeros conduce casi automáticamente, al de la inserción de los extranjeros en la vida política nacional y provincial (Gallo, 2007). En el ámbito argentino la idea que prevaleció ha sido la de señalar la escasa, si no nula, participación de los inmigrantes en el acontecer político. Según estos estudios, las razones para arribar a estas conclusiones no son de difícil entendimiento y se basan en un indicador muy preciso: el bajo porcentaje de extranjeros que solicitaron la carta de ciudadanía argentina (Germani, 1964). En diferentes momentos históricos, se ha destacado que las

cifras argentinas han sido significativamente inferiores a las que registraron otros países receptores de inmigración masiva.

Sin embargo, numerosas investigaciones han cuestionado la hipótesis propuesta por Gino Germani (1964) acerca de la no participación política de los extranjeros, señalando, en cambio, que habría importantes casos donde los inmigrantes sí se involucraron de diversos modos en la vida pública argentina. Las discusiones tradicionales giran en torno a la participación política de los inmigrantes determinada por la vía del sufragio como única alternativa que relaciona a la comunidad con el sistema político mientras que existieron otras vías de carácter informal, generalmente excluidas cuando se utiliza un concepto restringido de participación y que no fueron menos significativas en cuanto a sus alcances políticos (Manara y Fernandez, 1993).

En esta línea de análisis, con el paso del tiempo, los distintos estudios académicos comenzaron a evidenciar que la participación política de inmigrantes no podía vincularse meramente al análisis del sufragio. Los primeros trabajos que se dedicaron a derribar la hipótesis propuesta por Germani, se centraron básicamente en analizar la participación a nivel local. Así se expusieron diversas formas de abordar la participación política a un nivel más micro, que va desde el asociacionismo étnico hasta la participación concreta en cargos municipales por parte de los extranjeros. En líneas generales, estos primeros trabajos se orientan a destacar el papel jugado por los mecanismos y ámbitos informales de representación política y la participación política de los inmigrantes en espacios gubernamentales de menor escala como los municipios (Bjerg y Otero, 2006; Dedier Marquiegui, 1994; Gallo, 1997; Míguez, 1987; Bonaudo, Cragnolino y Sonzogni, 1988).

En la actualidad, podemos mencionar múltiples trabajos que estudian la relación que existe entre las migraciones internacionales y las formas de organización y participación tanto individual como colectiva en la argentina (Grimson, 2003; Gavazzo, 2012; Halpern, 2010; Caggiano, 2011; Jelin, 2006).

Inmigrantes y sistema político

Si bien, entendemos que la participación política no se vincula meramente a la participación en el sentido formal, en este trabajo nos concentramos en los mecanismos que se han elaborado institucionalmente para “habilitar” o desalentar ese tipo de participación a la población de origen inmigrante.

En este sentido, tal como se mencionó previamente la noción de ciudadanía cobra un lugar fundamental al momento de vincular la inmigración y lo político.

En la Constitución argentina se observa la unión entre los conceptos de nacionalidad y ciudadanía, como si ambos compartieran el significado. Sin embargo, a pesar de que los Estados utilicen estas categorías como semejantes, nacionalidad y ciudadanía son conceptos diferentes: la nacionalidad es el vínculo jurídico que une a una persona con un Estado, mientras que la ciudadanía representa la posibilidad del ejercicio de derechos. Así, por ejemplo, en el artículo 20 de la Constitución Nacional se trata a la nacionalidad y a la ciudadanía como sinónimos, aunque no lo son:

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 2 años continuos en la nación. Pero la autoridad puede

acotar este término a favor de quien lo solicite alegando y probando servicios a la república.

En este sentido, es importante destacar que la caracterización del ciudadano no implica solamente el goce de todos los derechos civiles, sino —y sobre todo— el de los derechos políticos.

Por su parte, la legislación específica sobre la ciudadanía y la naturalización, que restituyó su vigencia en 1984 luego del último gobierno de facto, establece en el Título I el *Ius solis* (adopción de la nacionalidad y de la ciudadanía por lugar de nacimiento) como principio rector de la adquisición de la nacionalidad argentina. Por consiguiente, son argentinos “todos los individuos nacidos, o que nazcan en el territorio de la República, 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”. Asimismo, en el Título II de los ciudadanos por naturalización se establece:

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.¹

En el título III, “Procedimientos y requisitos para adquirir la carta de ciudadanía”², se establece que:

Artículo 5º- Los hijos de argentinos nativos, nacidos en el extranjero que optaren por la ciudadanía de origen, deberán acreditar ante el juez federal respectivo, su calidad de hijo de argentino.

Artículo 6º- Los extranjeros que hubiesen cumplido las condiciones de que hablan los artículos anteriores, obtendrán la carta de naturalización que les será otorgada por el juez federal de sección ante quien la hubiesen solicitado.

En el conjunto de las disposiciones transitorias, se instituye en el Artículo 12 que establece:

Los hijos de argentino nativo y los extranjeros que están actualmente en el ejercicio de la ciudadanía argentina, son considerados como ciudadanos naturales o naturalizados, sin sujeción a ninguno de los requisitos establecidos por esta ley, debiendo únicamente inscribirse en el Registro Cívico nacional.

Es importante destacar que tal como se mencionó previamente, bajo el último de gobierno de facto caracterizado por un régimen represivo y policial, en 1978 se reemplazó la Ley 346 de ciudadanía y naturalización por la Ley 21795, con los decretos 2627/78 y 1312/79. En dicha ley se observa claramente no sólo el tipo de ciudadano que se pretendía moldear a través de la normativa, sino también el perfil de inmigrante que la Junta militar consideraba “adecuado” para habitar el país. Así es como en el capítulo II (“De los argentinos naturalizados”) se puede destacar, sólo a modo de ejemplo, el artículo 5 que establece lo siguiente:

¹ Punto 2 del mismo artículo. Los extranjeros que acrediten ante dichos jueces haber prestado, cualquiera que sea el tiempo de su residencia, alguno 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 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 cualesquiera de las provincias; 8) ejercer en ellas el profesorado en cualesquiera de los ramos de la educación o de la industria.

² La gestión de la carta de ciudadanía es un trámite que se realiza ante los tribunales federales, sin que sea necesaria la intervención de un letrado.

Los extranjeros podrán obtener la nacionalidad argentina, cuando se acredite: a) Ser mayores de dieciocho (18) años de edad; b) Tener dos (2) años de residencia legal continuada en el territorio de la República; c) Poseer buena conducta; d) Tener medios honestos de vida; e) Saber, leer, escribir y expresarse en forma inteligible en el idioma nacional; f) Conocer, de manera elemental, los principios de la Constitución Nacional; g) No ser sordomudos que no puedan darse a entender por escrito, dementes o personas que, a criterio del tribunal interviniente, estén disminuidas en sus facultades mentales, j) No integrar, ni haber integrado, en el país o en el extranjero, grupos o entidades que por su doctrina o acción aboguen, hagan pública exteriorización o lleven a la práctica, el empleo ilegal de la fuerza o la negación de los principios, derechos y garantías establecidos por la Constitución Nacional y, en general que no realicen ni hayan realizado actividades de tal naturaleza, en el país o en el extranjero, etc.³

A su vez, la misma norma establece las causas que provocan la cancelación de la nacionalidad adquirida:

b) Realizar, dentro o fuera del país, todo acto que comporte el ejercicio de la nacionalidad de origen; f) La violación del juramento de lealtad a la República, a su Constitución y a sus leyes; g) La ofensa a los símbolos de la nacionalidad.

En esta ley se sintetiza claramente la apelación a un “ser nacional” y a un proyecto de Nación basado en una pretendida homogeneidad —étnica, política, ideológica y cultural— impuesta por el aparato estatal, y sustentada sobre la base de sus mitos constitutivos⁴.

Con la vuelta a la democracia -en el año 1984- a través de la norma 23.059 se restituye la ley 346⁵, que fue reglamentada mediante el decreto 3213 del mismo año, donde se establece:

Artículo 2°- Los hijos de padre o madre argentinos nativos, contemplados en el artículo 1°, inciso 2° de la Ley número 346, obtendrán la ciudadanía por opción con sólo acreditar dicha circunstancia. Cuando se tratare de menores de dieciocho (18) años de edad, hijos de padre o madre argentinos nativos, que no fueren reconocidos como nacionales por el Estado donde ocurrió el nacimiento, o que por cualquier otro motivo sufrieren la condición de apátridas, la opción a la ciudadanía argentina podrá ser formulada por quien ejerza la patria potestad, siempre que pruebe que el menor reviste aquella condición. Los comprendidos dentro de las previsiones de la Ley N° 16.569⁶ deberán acreditar la ciudadanía nativa o por naturalización, de padre y madre, y demás circunstancias indicadas en los artículos 1° y 2° de la norma legal mencionada. En todos los casos,

³ h) No haber sido condenados en la República por delitos dolosos a una pena privativa de libertad mayor de tres (3) años, aunque la condena haya sido cumplida o mediado indulto o amnistía; i) no haber sido condenados en el extranjero por delitos dolosos previstos en la legislación penal argentina y reprimidos, por ésta con pena privativa de libertad mayor de tres (3) años, aunque la condena haya sido cumplida o mediado indulto o amnistía; k) no estar procesados en la República o en el extranjero, por delitos previstos en la legislación penal argentina, hasta que no sean separados de la causa; l) no ser, ni haber sido, nacionales de un país que se encuentre en guerra contra la Nación Argentina.

⁴ Para un análisis más profundo ver Nejamkis 2011

⁵ Ley N° 346, con las modificaciones o complementaciones introducidas por las normas 16.801 (modificanse los artículos 10 y 11, de la Ley 346 CAC, publicada en el Boletín Oficial del 3/12/1965, N° 20833), Ley 21.795 (1978), Decreto 3213 (1984), Ley 20.835, Ley 23059 (1984), Ley 24533 (1995), resolución 20 (1996), Ley 24951 (1998), decreto 1601 (2004), y resolución 1608 (2005).

⁶ La ley 16.569 trata los casos de hijos de exiliados políticos nacidos en el extranjero.

cuando se actúe por medio de representante se deberá acompañar poder especial.

Artículo 6°- En los pedidos de ciudadanía por opción y los comprendidos en la Ley N° 16.569, se aplicarán las normas precedentes, teniendo en cuenta las particularidades señaladas en el artículo 2° del presente decreto. En todos los casos en que se solicite la ciudadanía argentina por opción, por aplicación de la Ley N° 16.569, por naturalización, se anule la misma o se suspenda el ejercicio de los derechos políticos, será necesario el previo informe de la Cámara Nacional Electoral en el que conste que no ha sido otorgada, denegada o anulada la ciudadanía argentina, ni suspendido el ejercicio de los derechos políticos.

Asimismo, en el año 1995, con el decreto 231 se modificó el artículo 2 del decreto 3213, por el que se otorga a quien ejerza la patria potestad de un menor que no fuere reconocido nacional del Estado donde ocurrió su nacimiento la facultad de optar por la ciudadanía argentina mediante la intervención de la Justicia Federal. En el mismo año, la ley 24533 cambió los artículos 10 y 11 de la Ley 346 que estaban referidos al otorgamiento de la carta de ciudadanía.

Por último, otro dato importante es que en 2004 se firmó el decreto 1601, que facilita la adopción de la ciudadanía a los hijos de argentinos en el exterior: “Sustitúyese al artículo 2° del Decreto N° 3213/ 84 y su similar N° 231/95, con la finalidad de facilitar el reconocimiento de ciudadanía a personas nacidas en el exterior, hijos de padre o madre argentinos”.

A partir de la normativa sobre ciudadanía se evidencian claramente las diferencias y las facilidades que el Estado establece para aquellas personas que tienen algún vínculo de sangre con la República Argentina y para los que no poseen dicho lazo. Asimismo, con el correr de los años se observa una creciente preocupación por parte del Estado respecto de los argentinos en el exterior, sus descendientes, y la vinculación con su país de origen.

Un punto saliente para seguir pensando la relación entre ciudadanía e inmigración se refiere a la legislación vinculada específicamente con los derechos políticos de los extranjeros, en tanto éstos constituyen una parte fundamental de la realización de los derechos ciudadanos.

En relación a lo anterior se observa que desde épocas tempranas el ámbito municipal cobró vital relevancia como espacio de participación electoral concreta de población de origen inmigrante. Esto encuentra clara relación con las grandes oleadas inmigratorias de fines de XIX y principios del XX que evidencian los nuevos “desafíos” a los cuales debía atender la “nación”.

Hacia el año 1854 se sancionó la Ley de Municipalidades que estableció pautas acerca del ejercicio político en esta unidad administrativa (Heras, 1952). Tal como explica Dedier, ya en 1858 a través de la ley 1778 se constituye una definición más concreta del rol de los inmigrantes dentro del nuevo sistema asignándoles el papel de electores a aquellos extranjeros que tengan dos años de residencia en el país y uno en el municipio o posean bienes, raíces, ejerzan industria u oficio sujeto al pago de patentes. A lo largo de los años, esta legislación sufrió una gran cantidad de cambios que en su mayoría establecieron mayores restricciones a la participación electoral de los inmigrantes⁷.

Solo por dar un ejemplo de las transformaciones acontecidas en esta materia basta mirar el caso de la provincia de Buenos Aires la cual establece, en el año 1873, sobre el régimen municipal de la constitución de la provincia de Buenos Aires que serían

⁷ Para un análisis más profundo ver Dedier (1994)

electores los ciudadanos argentinos inscriptos en el registro Cívico y los extranjeros mayores de 22 años residentes en el que paguen impuestos, sepan leer y escribir y que se anoten en el registro abierto por la municipalidad. En el caso de aquellos que quisieran desempeñar cargos se establecía “ todos los ciudadanos mayores de 30 años vecinos del distrito, con 6 meses de domicilio anterior a la elección, que sepan leer, escribir y si son extranjeros además paguen una contribución directa o en su defecto tengan un capital de cien mil pesos o ejerzan una profesión liberal. Por su parte, la ley orgánica 1886 crea la figura del intendente estableciendo que el intendente deberá ser ciudadano argentino o naturalizado con cuatro años de ejercicio. Esta disposición sumada a aquellas que estipulan el número de extranjeros en el consejo no podrá exceder a la mitad de su quorum- ni ser mayoría en las lista de candidatos- y el incremento del periodo de antigüedad en el asentamiento, va delineando una tendencia restrictiva que trata de acotar los márgenes concedidos a la integración política de los extranjeros en los municipios⁸ (Dedier,1994).

Los trabajos que analizan, en este periodo, casos concretos de participación política de distintas comunidades inmigrantes en los municipios plantean que, si bien la legislación pudo darle un marco jurídico y legitimó la participación de inmigrantes en las esferas locales, desde antes ya existían múltiples canales de participación local que excedían lo propuesto por la normativa.

En este sentido, es interesante el aporte que hace Ezequiel Gallo en relación a los canales formales de participación ya que explica que los niveles de participación electoral de la población argentina nativa fueron bajos (sólo sufragaba entre el 10 y el 20 % de los ciudadanos). De manera que la apatía electoral distó de ser un fenómeno restringido exclusivamente a los inmigrantes europeos. En segundo término, la participación política discurrió a través de canales muy diversos, entre los cuales los comicios no eran, precisamente, los más importantes. (Gallo, 2007).

Por consiguiente, tal como aclaran Sabatto y Cibotti (1998), no era a través del ejercicio del derecho a voto que la mayor parte de los habitantes se vinculaba con la política. En una etapa en que el sistema de representación, aunque definido constitucionalmente, todavía estaba en discusión y en que no había llegado a consolidarse un régimen político estable, la relación entre fuerzas sociales y sectores políticos se daba a través de canales muy diversos. Entre estas vías de participación, las autoras destacan la expansión de la prensa escrita, el surgimiento de la actividad asociativa y el desarrollo de una verdadera cultura de la movilización, todas expresiones políticas en la esfera pública (Sabato Cibotti, 1998).

En palabras de Didier, ya hacia las décadas del 20 y del 30 se marca la decadencia de la participación extranjera y la emergencia de un nuevo protagonismo político encarnado en sus descendientes. Según el autor, estos cambios se encuentran vinculados a diversas explicaciones: el rechazo de ciertas corrientes consideradas de difícil asimilación, las preocupaciones en torno a la cuestión social, reactualizadas por el contexto internacional de post-guerra, la semana trágica y los problemas inherentes a la naturalización de extranjeros.

En este contexto, es importante destacar que, a partir de la década del 40 del siglo pasado, un nuevo tipo de expansión económica comienza a desarrollarse en el país e incluye a protagonistas no nacionales (chilenos, paraguayos, bolivianos, uruguayos) (Pérez Vichich, 1998). Grimson explica que en este período, los inmigrantes

⁸ Idéntica actitud puede notarse en la constitución provincial de 1889 y en la ley de municipalidades de 1890 que reduce a un tercio la participación de los inmigrantes en el cuerpo deliberativo.

latinoamericanos fueron incorporados dentro del conjunto de “cabecitas negras”⁹. El poco interés por parte de los estudios académicos en la inmigración limítrofe, siguió la lógica germaniana que prácticamente no establecía distinción entre los inmigrantes limítrofes, la clase trabajadora y las migraciones internas.

Por su parte, en los años posteriores, la dictadura militar-que gobernó entre 1976 y 1983-castigó fuertemente a la población limítrofe a través de su normativa altamente restrictiva¹⁰, a la vez que pretendió silenciar a organizaciones sociales y a académicos.

A partir del retorno de la democracia en 1983, las organizaciones y medios de comunicación se fortalecieron (Canelo et al, 2010). En este sentido, “aunque la cuestión migratoria no era un tema prioritario en la agenda de la transición (democrática), el énfasis en los derechos humanos y en los mecanismos de expresión directa de demandas ciudadanas abrió puertas alternativas para que el tema llegara a los espacios estatales” (Jelin, 2006: 59)

En efecto, desde la normativa¹¹ se observa, a partir de la de la década del 80’, que si bien a nivel nacional no se reconocen los derechos políticos de los extranjeros, porque los residentes extranjeros no pueden votar en elecciones nacionales (diputados y senadores nacionales, Presidente y Vicepresidente), sí están facultados para hacerlo en aquellas provincias cuya legislación lo permite. Concretamente, las provincias cuya legislación prevé el voto de ciudadanos extranjeros son: Buenos Aires, Ciudad de Buenos Aires, Catamarca, Chaco, Chubut, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Jujuy, La pampa, La Rioja, Mendoza, Misiones, Neuquén, Rio Negro, Salta, Santa Fe, San Juan, San Luis, Santa Cruz, Santiago del Estero, Tierra del Fuego, Tucumán. Para poder votar en estos casos, el ciudadano extranjero debe contar con un Documento Nacional de Identidad (DNI)¹².

⁹ Esta era la manera en que se conocía a los sectores populares recientemente incorporados por el peronismo a la escena pública.

¹⁰ En el año 1981 se sancionó la Ley N° 22.439 de migraciones y fomento de la inmigración, mejor conocida como “Ley Videla”, altamente restrictiva y persecutoria de la inmigración limítrofe.

¹¹ Tal como explica Moreira, la legislación electoral Argentina se compone por un lado de las normas constitucionales, las leyes y las reglamentaciones ordenadas en el Código Electoral Nacional para la regulación de las elecciones nacionales, y por otro lado, las constituciones, las leyes y las reglamentaciones que integran los códigos electorales provinciales y municipales para la regulación de las elecciones en su correspondiente distrito.

¹² De acuerdo con la Ley Nacional de Migraciones N° 25.871 del año 2003, solamente aquellos ciudadanos que han sido admitidos para ingresar y permanecer en el país en calidad de "residentes permanentes" o "residentes temporarios" (artículos 20 al 26) podrán tramitar el DNI (artículo 30).

Requisitos para ser electores por Provincia Año 2013

Provincia	Residencia	Mayoría de Edad	DNI	Saber leer y escribir en idioma nacional	Obligatoriedad	Ser contribuyente o actividad lícita o tener cónyuge o hijos argentinos
CABA	3 años	18	X			
Buenos Aires	2 años	18	X	X	X	
Catamarca	4 años	18	X			
CHACO	2 años	18	X			
CHUBUT	3 años	18	X	X		X
CORDOBA	5 años	18	X			
CORRIENTES	2 años	18	X	X		
ENTRE RIOS	2 años	18	X	X		X
JUJUY	2 años	21	X			X
LA PAMPA	3 años	18	X			
LA RIOJA	2 años	18	X			
MENDOZA	2 años	18	X		X	
MISIONES	3 años	18	X	X		X
NEUQUEN	2 años	18	X		X	
RIO NEGRO	3 años	18	X			
SALTA	2 años	18	X			
SAN JUAN	2 años	18	X			
SAN LUIS	1 año	18	X			
SANTA CRUZ	1 año	21	X	X		X
SANTA FE	2 años	18 años	X			X
SANTIAGO DEL ESTERO	2 años	18 años	X			
TIERRA DEL FUEGO	5 años	18 años	X	X		
TUCUMAN	2 años	18 años	X			
FORMOSA	No votan extranjeros					

Reflexiones actuales

En el año 2003 se sancionó una nueva Ley migratoria N 25871 que significó un cambio histórico para Argentina. Esta legislación marca un quiebre importante respecto de su antecesora, la Ley de Migraciones y Fomento de la Inmigración N° 22.439, sancionada por el último gobierno militar (Nejamkis, 2011).

En líneas generales, el respeto por los Derechos Humanos orienta gran parte de la formulación de la norma 25.871. En consonancia, establece que la migración en sí es un Derecho Humano. El capítulo I del título I incorpora la igualdad de trato y enuncia una serie de derechos fundamentales que asisten a los migrantes: laborales, a la seguridad social, a la atención médica, a la educación superior, a ser informados sobre estos y otros derechos y sobre sus obligaciones, a participar o ser consultados en las decisiones relativas a la vida y la administración de las comunidades donde residan, así como a la

reunión con su familia. Asimismo, resalta la importancia de la consolidación de una política regional de migraciones en el seno del Mercosur (Nejamkis, 2011).

Si bien los cambios en el ámbito legal no siempre representan transformaciones en la práctica concreta, esta nueva legislación ubica a los inmigrantes como sujetos de un conjunto de derechos que le habían sido negados hasta el momento.

Estas variaciones permiten pensar problemáticas vinculadas con el acceso efectivo a esos derechos, a la vez que nuevas demandas.

En el plano específico de la participación política muchos de los reclamos más visibles se han relacionado con la posibilidad de participar transnacionalmente de la política en sus países de origen. Esto implica que, a pesar de vivir en la Argentina, puedan votar en las elecciones de sus respectivos países. Los trabajos que aluden a esta temática se han focalizado últimamente en estudiar los casos de Bolivia (Canelo et al 2010) y el Paraguay (Halpern, 2010), cuyas normativas de electores en el exterior han sido aprobadas recientemente.

A esta altura, claro está, la participación política es considerada mucho más que el voto en unas elecciones, y las diferentes formas de expresión en este plano se han multiplicado y transformado con el fortalecimiento de la democracia.

Sin bien lo anterior, en los últimos años, tanto las discusiones políticas como las académicas, se volvieron a centrar en la posibilidad de acceso al voto de los inmigrantes en elecciones nacionales.

De hecho varios han sido los proyectos de ley¹³ que pretendieron llevar al recinto esta temática.

Dentro de estos proyectos el que más impacto ha tenido ha sido el presentado por el partido oficialista (frente para la victoria) en el año 2012. El mismo, propuesto por los senadores Fernandez y Corregido tiene como objetivo reconocer el derecho a elegir a nivel nacional a los extranjeros que acrediten una residencia mínima de dos años en el territorio argentino¹⁴.

A pesar de que se hicieron audiencias para discutir la temática, el tratamiento del proyecto se pospuso ya que fue cuestionado por legisladores tanto del oficialismo como de la oposición. Las dificultades para arribar a un acuerdo evidencian las controversias que genera en todo el arco político esta temática.

En relación a lo anterior, es importante destacar que hoy estamos en un contexto diferente del que en el siglo XIX llevó a que rechazaran la demanda de italianos y españoles de votar en igualdad de condiciones, sin acceder a la nacionalidad argentina.

Sin embargo, en lo que hace específicamente a la ampliación de la posibilidad de votar a nivel nacional, se han visto más movilización y participación de las organizaciones *para* migrantes que de las organizaciones *de* migrante¹⁵.

Si bien parecería que la tendencia expresada por Germani de la poca participación a nivel formal, en el caso de participación en elecciones locales, continúa en la actualidad,

¹³ Dentro de los proyectos que planteaban, con distintos tipos de requisitos, la participación de inmigrantes en elecciones nacionales se encuentran: en el año 2000 el diputado del Partido Socialista Héctor Polino, en el año 2009, el diputado justicialista Gerónimo Vargas Aignasse. También en el año 2009 el diputado del Bloque de la Concertación Hugo Nelson Prieto (Neuquén). Finalmente, en ese año 2009, la diputada de Peronismo Federal Ivana María Bianchi (San Luis)

¹⁴ Podrán votar en elecciones nacionales los extranjeros que tengan residencia permanente, a partir de los dos años de haberla logrado. El plazo de dos años de residencia propuesto para habilitar el ejercicio de este derecho, toma como referencia el contemplado en el artículo 2° de la Ley N° 346 y supone que, al momento de votar, el extranjero ya habrá vivido en suelo argentino el desarrollo de un acto electoral previo.

¹⁵ Esta interesante diferencia es realizada por Sergio Caggiano, entendiéndolo que las primeras son aquellas que, sin estar integradas o haber sido impulsadas por inmigrantes, toman los derechos de estos como su razón de ser o como una de sus áreas de acción prioritarias; y las segundas las que están conformadas por los propios migrantes (Caggiano, 2011).

sólo por dar un ejemplo de la provincia más poblada del país, Buenos Aires, del total de 941.941 inmigrantes que vivían en la región, según el censo de 2010, sólo 237.493 se empadronaron en el registro de electores extranjeros de marzo de 2011.

Se entiende que más que asociada meramente a una cuestión de costo beneficios, tal como era planteado por Germani, la poca inscripción en los padrones se debe a que, en muchos casos, los propios migrantes desconocen sus derechos y las posibilidades de participación formal en el país donde viven y cómo esa participación puede llegar a modificar el acceso a derechos. Esto se vincula también con las posibilidades de ejercicio de derechos en sus países de origen. La falta de información en el país de arribo, así como también la falta de acceso a derechos en sus países de origen, son elementos claves al momento de saber qué reclamar y de qué manera. En este sentido, excluir a los extranjeros del derecho al voto evidencia determinadas preferencias en el proceso de elaboración de las políticas públicas.

En este momento en el cual se vuelve a discutir el acceso al voto de la población extranjera a nivel nacional, consideramos fundamental sostener la importancia de basar el derecho al voto en el lugar de residencia, que es donde uno habita en el sentido amplio del término, y no en la nacionalidad en tanto una de las expresiones más discriminatorias de los Estados modernos. En este sentido, la estabilidad democrática debe sumar a la lista de ampliación de derechos la participación electoral de todos los hombres y mujeres que habiten el suelo Argentino. Se entiende que, la extensión de la ciudadanía política a los migrantes, profundiza la democracia en nuestro país, reafirma las políticas migratorias y de respeto a los derechos humanos promovidas en la última década

Bibliografía

Anderson, Benedict (1993): *Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*, México, Fondo de Cultura Económica.

Asís, R “La participación política de los inmigrantes. Hacia una nueva generalización de los derechos” Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas. Valencia 27 de octubre de 2005

Balibar, E (1991): "La forma nación: historia e ideología", Balibar, Etienne y Wallerstein, Immanuel, *Raza, nación y clase*, Madrid, IEPALA (135-167).

Bauböck, R (2002): “How Migration transforms Citizenship: International, Multinational and Transnational Perspectives” en *Simposio sobre políticas migratorias en Europa y el Mediterráneo*. Instituto Catalá de la Mediterrania, Barcelona, 2002.

Bibliografía

Bjerg, María y Otero Hernán (2006): *Inmigración, liderazgos étnicos y participación política en comunidades Rurales*. En Bernasconi, Alicia y Carina Frid (2006) de Europa a las Americas: dirigente y liderazgos (1880-1960). Buenos Aires: Biblos, pp 43-62.

Bonauo, Marta; Cragolino, Silvia y Sonzogni, Eli (1988): Discusión en torno a la participación política de los colonos santafesinos. Esperanza y San Carlos, (1856-1884). En Revista de Estudios Migratorios Latinoamericanos. Buenos Aires, Año 6, pp. 295-330.

Brubaker, R (1999): *Citizenship and Nationhood in France and Germany*, Cambridge MA, Harvard University Press.

Caggiano, Sergio: “La cuestión migratoria: reconocimiento de derechos, identidades nacionales y (ausencias de) género” en Jelin, Elizabeth, Sergio Caggiano y Laura Mombello (eds.). Por los derechos. Mujeres y hombres en la acción colectiva. Buenos Aires: Nueva Trilce, 2011, pp. 47-77.

Canelo, Brenda; Gallinati, Carla.; Gavazzo, Natalia.; Groisman, Lucía.; Nejamkis, Lucila (2010): “Participación política de los bolivianos en Buenos Aires. Las elecciones de 2009 y sus precedentes”. Ponencia presentada en 27° Reuniao Brasileira de Antropología. Asociación Brasileña de Antropología (ABA). Universidade Federal de Para, Belem, Brasil.

De Luca, Miguel (2004): “La inmigración como res política. Movimiento de personas e identidades y multiculturalidad”, en: Revista de Filosofía Política, Vol. 2, 2004, pp 193-225.

Dedier Norberto (1994): “Inmigrantes y política municipal. Los extranjeros ante el dilema de la participación en áreas rurales de la provincia de Buenos Aires (Luján, 1854-1938). En revista Res Gesta, Vol.32, Universidad Católica Argentina, Rosario, pp. 205-230.

Gallo, Ezequiel (2007): Colonos en armas: las revoluciones radicales en la provincia de Santa Fe (1893), Buenos Aires, Argentina, Siglo XX Editores

Gavazzo, Natalia (2012): *Hijos de bolivianos y Paraguayos en el área metropolitana de Buenos Aires, identificación y participación, entre la discriminación y el reconocimiento*. Tesis para optar por el título de doctor. Universidad de Buenos Aires, facultad de Filosofía y Letras.

Germani, Gino (1964): *Política y sociedad en una época en transición*, Buenos Aires, Paidós, 2001

Grimson, A (2003): “La Nación en sus límites. Contrabandistas y exiliados en la frontera Argentina- Brasil”, Barcelona, Gedisa.

- Grimson, A (2003): "La vida política de la etnicidad migrante: Hipótesis en transformación" Buenos Aires, Revista de Estudios Migratorios Latinoamericanos, Año 17, N° 50.
- Habermas, J. (2002) "Ciudadanía e identidad nacional", incluido en *Íd, Facticidad y validez*, trad. M. Jiménez Redondo, Madrid, Trotta.
- Halpern, Gerardo (2010): *Etnicidad, inmigración y política. Representaciones y cultura política de exiliados paraguayos en Argentina*. Buenos Aires, Prometeo libros; 2010
- Held, D. (1997): *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*, Barcelona, Paidós.
- Jelin, Elizabeth (2006) "Migraciones y Derechos: instituciones y prácticas sociales en la construcción de la desigualdad y la diferencia", en: Jelin, Elizabeth; Grimson, Alejandro. (Comps.). *Migraciones regionales hacia la Argentina. Diferencia, desigualdad y derechos*. Buenos Aires, Prometeo Libros, ¿año de edición?, pp. 47-68.
- Joppke, C (1999): "How Migration is Changing Citizenship: a comparative overview" en *Ethnic and Racial Studies*. Vol 22, n° 4, pp 629- 653.
- Koopmans, Ruud y Statham, Paul (2000): "Migration and Ethnic Relations as a Field of Political Contention: An Opportunity Structure Approach", Koopmans, Ruud y Statham, Paul (eds.) *Challenging Immigration and Ethnic Relations Politics: Comparative European Perspectives*, Oxford, Oxford University Press (13-56).
- López Sala, Ana María (2005): *Inmigrantes y Estados: la respuesta política ante la cuestión migratoria*, Barcelona, Anthropos.
- Lucas, J. De (2004): "Ciudadanía: la jaula de hierro para la integración de los inmigrantes", en AUBARELL, G. y ZAPARA, R. (eds.): *Inmigración y procesos de cambio. Europa y el Mediterráneo en el contexto global*, Barcelona, Icaria/IEMed, pp. 215-236.
- Manara, Carla; Fernández Sonia (1993): *Participación política y mecanismos informales de poder: Españoles e italianos en el territorio de Neuquén (1904-1930)*. IV jornadas sobre colectividades en Argentina. Identidad, integración e inserción en el país. Buenos Aires, octubre de 1993.
- Mendez Lago, M. (2004): "Derecho de voto y ciudadanía: Un análisis de la movilización de los residentes europeos en las elecciones municipales de 1999 y 2003", trabajo presentado en *el IV Congreso sobre la Inmigración en España*, Girona.
- Miguez, Eduardo (1987): *Política, participación y poder. Los inmigrantes en las tierras nuevas de la Provincia de Buenos Aires en la segunda mitad del siglo XIX*. En Revista de Estudios Migratorios Latinoamericanos. Buenos Aires, N° 50
- Miravet, P (2006): "Algunos problemas para la participación cívica y política de los inmigrantes". Universidad de Valencia. www.uv.es/CEFD/12/miravet.pdf
- Moreira, Carlos (2013): "Sufragio transnacional: la experiencia del voto de los extranjeros en Argentina", en revista encrucijada, N° 2, año 5: disponible en <http://www.encrucijadaamericana.cl/> pag 67 86
- Morris, L (2002): *Managing Migration: civic stratification and migrant's rights*. Londres, Routledge.
- Nejamkis, Lucila 2011 "Políticas migratorias en Argentina 1976-2010: de la 'Doctrina de Seguridad Nacional' a la consolidación del Derecho Humano a la migración", Tesis doctoral, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires.
- Novick, S. Las políticas inmigratorias argentinas en su expresión jurídica. Una perspectiva secular, en: Estudios Migratorios Latinoamericanos, Buenos Aires, N°2, abril 1986.

Perez Vichich, Nora: "Las políticas migratorias en la legislación argentina. Y para todos los hombres del mundo...", en: Estudios Migratorios Latinoamericanos (CEMLA). Buenos Aires, N° 10, diciembre, 1988, pp. 441-464.

Sabatto, Hilda y Cibotti, Ema (1986): "Inmigrantes y política: un problema pendiente", en Estudios Migratorios Latinoamericanos, N° 4, diciembre 1986, pp 475-482.

Sahlins, Peter, 2000. Repensando Bounderies, en Alejandro Grimson (comp.), Fronteras, naciones e identidades. Buenos Aires, CICCUS-La Crujia

Sayad, Abdelmalek (1991) : *L'immigration ou les paradoxes de l'altérité*, Bruxelles, De Boek

Sayad, Abdelmalek (1999) *La Double absence, Des illusions de l'émigré aux souffrances de l'immigré*. Paris, Liber/Seuil.

Segato, Rita (2007): "La Nación y sus otros. Raza, etnicidad y diversidad religiosa en tiempos de políticas de identidad", Buenos Aires, Prometeo Libros.

Soysal, Y (1994): *Limits of Citizenship*. Chicago, University of Chicago Press.

Stolcke, Verena (2000): "La 'naturaleza' de la nacionalidad", *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, (40), 157 (23-43).