



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

"EL VOTO EN EL EXTERIOR: EXTENSION DE LOS DERECHOS
POLITICOS EN ARGENTINA"

T E S I S

QUE PRESENTA:

EDITH CHAVEZ RAMOS

PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADA EN RELACIONES INTERNACIONALES

DIRECTORA DE TESIS: DRA. LETICIA CALDERON CHELIUS



CIUDAD UNIVERSITARIA

MAYO DE 2000

279281



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

***A Mercedes y Alfredo,
gracias por ese amor que me dio vida.***

***A doña Frida,
con quien comparto origen, utopías y destino.***

***A Mary Rivero,
por haberme brindado su casa y su paciencia.***

***A la chipotesca familia del Mora:
Lety, Jesús, Erika, Angela, Alfonso, Nayamin y Francisco.***

A los amigos.

A los enemigos.

“Nuestra herencia no está precedida de ningún testamento”

Hannah Arendt

***“A qué tierra exprimirle la vida
a qué río descalabrar con piedras
a qué sonrisa besar el sabor a hierro
a qué viento prohibirle las palabras”***

Refugio Díaz Pereida

ÍNDICE

| | Pág. |
|---|------|
| INTRODUCCIÓN | 1 |
| 1. CIUDADANÍA POLÍTICA, VOTO Y DEMOCRATIZACIÓN EN ARGENTINA | 18 |
| 1.1. Revisión histórica de la noción de la ciudadanía en la cultura occidental | 22 |
| 1.2. Ciudadanía nacional, postnacional, transnacional y derecho al voto | 28 |
| 1.3. Nacionalidad y ciudadanía política en Argentina | 34 |
| 1.3.1. Época colonial | 35 |
| 1.3.2. Argentina independiente | 38 |
| 1.3.3. La consolidación del Estado argentino | 45 |
| 1.3.4. Las dictaduras militares | 48 |
| 1.4. Transición democrática en Argentina y replanteamiento de la ciudadanía | 59 |
| 1.4.1. Contexto internacional de la transición | 59 |
| 1.4.2. Características de la transición en Argentina | 62 |
| 1.4.3. Restablecimiento del régimen constitucional | 68 |
| 1.5. La ciudadanía argentina frente al voto en el exterior | 76 |
| 2. INMIGRACIÓN Y DERECHOS POLÍTICOS EN ARGENTINA | 87 |
| 2.1. Inmigración internacional en Argentina | 95 |
| 2.1.1. La inmigración internacional y la formación del estado moderno argentino | 98 |
| 2.1.2. El "boom" de 1870-1930: la llegada masiva de migrantes europeos | 101 |
| 2.1.3. El periodo de 1930-1970: la inmigración de refugiados políticos y económicos de Europa y Sudamérica | 116 |
| 2.2. Los inmigrantes y sus derechos políticos | 121 |
| 2.2.1. El voto de los inmigrantes en los comicios argentinos | 124 |

| | |
|--|------------|
| 3. ARGENTINOS EN EL EXTERIOR Y SUS DERECHOS POLÍTICOS | |
| EN ARGENTINA | 140 |
| 3.1. Antecedentes del voto extraterritorial | 140 |
| 3.2. Argentinos en el exterior | 143 |
| 3.3. El derecho al voto de los ciudadanos argentinos en el exterior | 154 |
| 3.3.1. Ley sobre el voto de los argentinos residentes en el exterior | 156 |
| 3.3.2. Fundamentos para la legislación del voto en el exterior | 158 |
| 3.3.2.1. La posición de la Unión Cívica Radical | 159 |
| 3.3.2.2. La posición del presidente Carlos Saúl Menem | 163 |
| 3.3.3. El modelo adoptado | 166 |
| 3.3.3.1. Requisitos establecidos para el ejercicio del voto extra territorial | 169 |
| 3.3.3.2. Procedimientos para el sufragio y documentos de identidad requeridos para ejercer el voto fuera del territorio nacional | 174 |
| 3.3.3.3. Escrutinio, el recuento de los votos y mecanismos para preservar la confiabilidad del proceso electoral en el exterior | 177 |
| 3.4. Voto en el exterior: resultados de la experiencia argentina | 181 |
| 3.4.1. Los resultados obtenidos con el voto extraterritorial | 184 |
| 3.4.2. Factores a considerar en el voto extraterritorial | 188 |
| Conclusiones | 192 |
| Fuentes | 204 |

Índice de Tablas

Capítulo 2.

| | |
|--|-----|
| Tabla 1. Inmigrantes internacionales en Argentina | 119 |
| Tabla 2. Inmigración de países limítrofes en Argentina | 125 |

Capítulo 3.

| | |
|--|-----|
| Tabla 3. Elecciones en Argentina 1993 – 1999 | 187 |
|--|-----|

Anexos

| | |
|--|-----|
| Mapas | 217 |
| Cuadro 1. Inmigrantes del Continente Americano en Argentina | 219 |
| Cuadro 2. Argentinos en el Continente Americano | 220 |
| Cuadro 3. Inhabilitaciones para el ejercicio del voto en Argentina | 223 |

INTRODUCCIÓN

"La Ciudadanía y los derechos están siempre en proceso de creación y cambio"
Elizabeth Jelin

En la actualidad, uno de los temas polémicos que están abordando diversos países en el mundo tiene lugar cuando se entra en el debate sobre los derechos de los migrantes, tanto de aquellos que son expulsados como de quienes son recibidos en las distintas sociedades que integran el sistema internacional contemporáneo. El problema se acentúa aún más cuando se reflexiona en torno a la extensión de su membresía y sus derechos políticos fuera de casa.

La discusión sobre el derecho a la participación política de aquellos ciudadanos que se encuentran fuera de las fronteras del estado de origen no es una discusión simple y aislada, sino que se desarrolla en el marco del debate respecto a la extensión del concepto de ciudadanía, es decir, de los derechos civiles y políticos que determinan quiénes son los individuos a los que corresponde participar en la formación de la voluntad colectiva y bajo qué criterios¹. Se trata entonces, en la discusión de fondo, de identificar a los sujetos de las democracias de nuestro tiempo.

¹ Baca Olamendi, Laura. "¿Ciudadanía contingente o ciudadanía categórica? Tendencias en el debate contemporáneo, en *Foro Internacional*, Colegio de México, Vol. XXXVI, Oct-Dic, 1996, Núm. 4, pp. 752 – 764.

El objetivo de esta investigación es analizar el proceso que ha dado pie a la extensión de la membresía política y al ejercicio del voto de los ciudadanos que residen en el exterior, particularmente en el caso de Argentina, que se encuentra entre los países de América Latina que han reglamentado, incorporado y permiten el ejercicio de este derecho en sus respectivos sistemas electorales.

La inquietud de estudiar la experiencia argentina entorno al voto en el exterior se gesta a partir del debate y la polémica que sobre este mismo tema ha surgido en México y que derivó en resultados comparativamente diferentes al caso argentino, no lográndose en nuestro país el ejercicio de un derecho ampliamente reconocido en Argentina desde principios de los noventas.

Este trabajo de tesis es resultado de un proyecto de investigación del Consejo Nacional para la Ciencia y la Tecnología (CONACyT) denominado "Votar a la distancia: los casos de Argentina, Brasil, Colombia y México", el cual se desarrolla en el Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.

El proyecto es dirigido por la Dra. Leticia Calderón Chelius, investigadora de dicho instituto y docente de la Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán, de la Universidad Nacional Autónoma de México.

También se cuenta con el apoyo del Dr. Jesús Martínez Saldaña, investigador y docente de la Universidad de Santa Clara, California, en los Estados Unidos, quien realiza una estancia posdoctoral en el Instituto Mora a fin de participar en esta investigación.

Así mismo, este documento ha sido enriquecido con las críticas y comentarios generados por los becarios que participamos en el proyecto a través de un seminario permanente sobre migración y derechos políticos impartidos por los doctores Calderón y Martínez, así como por el análisis en múltiples sesiones de trabajo de la información obtenida, consultas y revisiones constantes de los documentos elaborados por cada uno de los miembros del equipo, asistencia a seminarios fuera del propio Instituto, donde se tuvo contacto con muchos de los actores involucrados en el movimiento a favor del voto de los mexicanos en el exterior.

Se incluyen conferencias y conversaciones con especialistas de Brasil, Argentina, Cuba, Estados Unidos y México invitados por el Instituto Mora para compartir sus experiencias y visiones sobre diversas aristas de nuestro tema de estudio. Se tuvo la oportunidad de contactar y comentar el caso argentino con autores como Guillermo O'Donnell, Atilio Borón e Isidoro Cheresky, así como se mantuvo comunicación directa con el Secretario de la Cámara Nacional Electoral de la República Argentina, el Sr. Felipe González Roura; se entrevistó al Primer Secretario de Asuntos Políticos y Prensa de la Embajada de la República

Argentina en México, el Sr. Javier Loera, y se compartieron opiniones con académicos, empresarios y profesionistas argentinos que residen en México. Todo lo anterior ha significado una experiencia excepcional de trabajo que enriquece innegablemente los resultados obtenidos.

Cabe destacar que hasta el momento no se conoce en México ni en otros países trabajo alguno similar a este esfuerzo académico por analizar el debate sobre la extensión de los derechos políticos ciudadanos a través del voto en el exterior. Esta tesis es parte de un importante estudio que resulta pionero en la materia por los planteamientos, casos y propuestas que dan sustento a esta investigación.

El hilo conductor de esta tesis consiste en el interés por conocer las razones que han guiado la reflexión en torno a la extensión de la membresía política a un sector de la población que había venido siendo excluida formalmente de la comunidad política del Estado argentino -cuya nacionalidad ostenta- por encontrarse más allá de los límites territoriales de su país de origen.

El planteamiento central consiste en considerar al proceso de democratización que ha vivido Argentina -a partir del inicio de su transición política a principios de la década de los ochenta-, así como al fenómeno migratorio internacional, indudablemente creciente y constante, como variables necesarias, aunque no únicas, que condujeron al reconocimiento y posterior ejercicio del derecho al voto de los ciudadanos argentinos residentes en el exterior.

Entre los factores necesarios a considerar en este análisis encontramos:

Primero, la evolución de la noción de ciudadanía, como un producto histórico y social en constante transformación, que confiere derechos y obligaciones a los individuos que considera como miembros de una comunidad sociopolítica determinada. Conocer la experiencia argentina nos resulta de gran interés para abordar en el tema que aquí nos convoca.

Segundo, el fenómeno de la migración internacional, que nos conduce a reflexionar entorno al impacto que ésta ejerce sobre los Estados y sus sociedades, particularmente respecto a los derechos políticos de esos ciudadanos que se mueven por el mundo a través de las porosas fronteras nacionales.

Tercero, el proceso de democratización que ha experimentado Argentina, a partir de la década de los 80's con la caída de la dictadura militar y el restablecimiento del gobierno constitucional, que marca el contexto en el que tuvieron lugar las iniciativas sobre el voto de los argentinos residentes en el exterior y la posterior legislación respectiva.

Esta tesis inicia con un capítulo que esboza la evolución de la noción de ciudadanía desde los tiempos de la antigua Grecia y el Imperio Romano, pasando por las revoluciones estadounidense y francesa, hasta llegar a la época actual, caracterizada por un sistema internacional en el cual todas las esferas del

quehacer humano tienen trascendencia mundial. Se trata de centrar la atención en analizar el proceso de construcción y ampliación de la ciudadanía argentina, como caso de estudio.

A lo largo de la historia de la humanidad, el concepto de ciudadanía ha sido discutido a través de muy variadas perspectivas. De aquí que uno de los problemas centrales del debate contemporáneo sea el determinar quiénes son los individuos a los que corresponde participar en la formación de la voluntad colectiva, así como los criterios con base en los cuales se realiza dicha selección².

Los movimientos revolucionarios a finales del siglo XVIII destacan por su importancia en la construcción occidental de la ciudadanía, debido a que heredaron a las nuevas naciones instituciones políticas, económicas y sociales que hicieron referencia no sólo al régimen republicano, sino también a los derechos de los ciudadanos.

La Declaración de Independencia de los Estados Unidos enarbó los principios de igualdad y autodeterminación nacional, mientras que de la Revolución Francesa colocó al nivel de principios universales la igualdad de los hombres, la soberanía del pueblo y los derechos inalienables de los individuos como ciudadanos.

² Laura Baca Olamendi. "¿Ciudadanía contingente o ciudadanía categórica? Ibid, pp. 754 a 764.

Sin embargo, aún en tales declaraciones encontramos una diferenciación notable respecto a quienes pueden acceder a los derechos civiles y a quienes están reservados los derechos políticos, estipulándose que todos los individuos, por el simple hecho de ser personas, pueden ejercer los primeros, mientras que los segundos sólo pueden ser ejercidos por los "ciudadanos"; hablamos entonces de un tipo en particular de membresía: la ciudadanía política.

A partir de entonces, comenzaron a configurarse los modelos de las democracias representativas donde los pueblos soberanos son representados por los gobiernos que eligen a través del ejercicio de los derechos políticos conferidos al pueblo, involucrándose con su gobierno, participando como ciudadanos activos, más que meros sujetos del sistema político³. Por medio del voto popular, la elección de los gobernantes que deben representar los intereses del pueblo constituye el gran ritual de las democracias modernas, siendo este mecanismo un instrumento de gran valor para la legitimidad de los regímenes.

Empero, el derecho al sufragio, tanto en el aspecto de la capacidad electoral activa (el poder votar) como en la pasiva (el poder ser votado), se adquiere cuando una persona cumple determinados requisitos establecidos por las leyes de un Estado y que lo caracterizan como ciudadano, en términos de participación política. Es decir, reside esencialmente en el ciudadano la capacidad de activar la soberanía popular por medio de la elección de sus representantes o manifestando su voluntad en consultas directas, plebiscitos, referenda, o bien, siendo sujeto de

elección y representante de los "intereses del pueblo" que lo elige.⁴ De aquí deriva la importancia del voto para las sociedades democráticas.

No obstante, la dinámica de la sociedad internacional impone nuevos retos lo mismo a los individuos, en lo particular, que a los Estados, en lo colectivo, por lo que entonces resulta importante desarrollar un análisis apoyados en un debate donde la noción de ciudadanía se replantea de nueva cuenta en tiempos de constantes y amplias migraciones transnacionales acompañadas con una variante que las diferencia respecto al pasado: el desarrollo de un proceso globalizador en la economía, los medios de información, etc., de tal forma que en el caso específico de un tema como la ciudadanía, ésta ya no es reducible sólo a la concepción territorial del Estado moderno respecto a la membresía nacional.

La ampliación de la membresía política ha sido resultado gradual de la extensión del derecho al voto, culminando con la universalización del sufragio a toda la población nacional adulta e incluso, en algunos Estados, incorporando a los no nacionales.

Por esta razón es importante analizar la forma como ha ido cambiando la noción de ciudadanía en Argentina, los parámetros bajo los cuales se considera a un individuo como ciudadano, y en este sentido, saber cómo el derecho al voto de los

³ David Jacobson. *Ibid.* Pp. 1-2.

⁴ Podemos encontrar autores que estén en desacuerdo respecto a la libre expresión de la "voluntad" de los ciudadanos mediante su participación en referenda o plebiscitos, debido a los intereses y tendencias preestablecidas que subyacen en tales manifestaciones populares. Sin embargo, ello no minimiza el reconocimiento de éstos como mecanismos de participación social directa.

argentinos en el exterior nos permite reflexionar entorno a lo que podría considerarse como una nueva categoría: la de ciudadanos transnacionales, es decir, de individuos política, económica y socialmente activos más allá de las fronteras de su país de origen.

En ese apartado encontraremos una revisión histórica breve que nos muestra la construcción y evolución del ciudadano en Argentina. Se habla del vecino o avecindado, categoría que correspondió a los españoles peninsulares durante la época de la colonia; pasando por la influencia de la Revolución Francesa y los movimientos independentistas en el Continente Americano el vecino se volvió "ciudadano", es decir, podía votar para elegir a sus gobernantes, así como ser votado, a condición de que fuera varón y hacendado descendiente de españoles. El resto de la población y especialmente los extranjeros no naturalizados se encontraban excluidos de esta categoría.

La propia historia de la fundación de Argentina, su construcción y consolidación como país, como un Estado cuya población constitutiva tiene orígenes plurinacionales, en razón no sólo de la conquista española, sino del aluvión de otros europeos – italianos, alemanes, franceses, ingleses - que llegaron a esas tierras a mediados del siglo XIX y principios del siglo XX, además de los constantes flujos migratorios provenientes de los países limítrofes - principalmente a partir de la mitad del siglo XX -, han dado paso a la formación de los "ciudadanos" que hoy integran a la sociedad argentina.

La invención del ciudadano en Argentina está estrechamente asociada a la identidad que se ha forjado en esa sociedad de migrantes. Tratar el tema de la ciudadanía en Argentina es hablar de identidad, de sentido de pertenencia a un conjunto social determinado y heterogéneo. Es entonces cuando entramos al segundo capítulo donde se aborda el fenómeno de la inmigración internacional y los derechos políticos de los inmigrantes en Argentina.

Se analiza la extensión de los derechos políticos a la luz del fenómeno inmigratorio que históricamente ha tenido lugar en ese país y que lo ubica como uno de los principales receptores de migrantes internacionales en América Latina⁵, haciendo notar la existencia de un debate sobre la discusión del derecho al voto de los extranjeros residentes en Argentina - limitado a comicios municipales en algunas provincias y sólo en el caso de Buenos Aires, de manera muy reciente, en el ámbito provincial.

Conocer las diversas formas de participación política de los inmigrantes, la influencia de los italianos en la organización de movimientos obreros y en el desarrollo de la cultura sindical en Argentina, la formación de clubes de extranjeros que organizaron diversas acciones que condujeron incluso a estallamientos violentos y al enfrentamiento armado en la provincia de Santa Fé (una de las provincias con mayor concentración de inmigrantes, junto con Buenos Aires y Entre Ríos) en el año de 1893; a su renuencia por perder el recuerdo de

⁵ Stephen Castels and Mark J. Miller. *The Age of migration: international population movements in the modern world*. New York, N.Y., 1993.

su patria natal, procurando la conservación de su identidad nacional de origen a través de las tradiciones y una amplia oposición a naturalizarse como argentinos.

Todo ello nos conduce a comprender una parte esencial en su búsqueda de lograr el reconocimiento de sus derechos políticos en el país que lo acogió.

Se trata de poner en relieve el impacto que los movimientos de población a escala internacional han tenido y continúan teniendo en la configuración de la sociedad argentina, así como ilustrar brevemente la influencia de la migración en el desarrollo económico, social, político y cultural del Estado Argentino, particularmente en la invención del ciudadano argentino.

En ese país se han planteado en diversos momentos la posibilidad de otorgar derechos electorales de los extranjeros radicados en esa república a nivel local, pero que aún no han sido legislados a nivel nacional, a pesar de existir iniciativas políticas en torno a ello. La información obtenida al respecto nos permite acercarnos a una realidad poco conocida de la vida política en ese país sudamericano que incluso pareciera presentarse como un tema de mayor importancia para la sociedad argentina que el referente a la extensión del voto a los argentinos en el exterior⁶.

⁶ Este planteamiento se deriva de un comentario del Lic. Isidoro Cheresky a la autora como una percepción personal respecto a la importancia que la sociedad argentina ha otorgado a ambos temas.

Cabe aclarar que el sistema político y electoral argentino autoriza a los inmigrantes extranjeros el ejercicio del sufragio en el ámbito municipal (no en todas las provincias) a pesar de no encontrarse naturalizados, además de reconocer a sus descendientes - sobre la base de la nacionalidad por nacimiento en territorio argentino (*ius soli*)- el ejercicio de los mismos derechos políticos que corresponden a los nacidos en Argentina hijos de padres argentinos. Sin embargo, prevalece el principio de nacionalidad como criterio central para el reconocimiento del derecho al voto, sobre todo cuando se trata de participar en asuntos políticos de envergadura nacional.

Continúo con un tercer capítulo a partir del cual se llega al tema de la vigencia y reconocimiento de los derechos políticos ciudadanos cuando se reside fuera del estado de origen, pero se mantiene no sólo la nacionalidad, sino en muchos casos permanecen los lazos familiares, sociales, culturales, económicos e incluso políticos con el país de origen.

Se trata de analizar a la vía electoral como uno de los mecanismos de inclusión y participación en el sistema político argentino para aquellos ciudadanos que viven en el exterior.

De acuerdo a la información obtenida, el voto para los ciudadanos argentinos que viven en el exterior fue un tema planteado por primera vez, en la campaña electoral del partido de la Unión Cívica Radical (UCR)⁷ y a manera de proyecto de ley para modificar el Código Electoral Nacional, por el entonces senador radical y hoy Presidente de la República Argentina, Fernando de la Rúa, el 19 de marzo de 1986. Sin embargo, en esa ocasión no llegó a consolidarse tal propuesta.

En su iniciativa, De la Rúa sostuvo que es "justo que el pueblo de la Nación les provea la manera de elegir a través del voto a las autoridades nacionales que representen a un país que sigue siendo el suyo"⁸.

Sin embargo, tendrían que pasar cerca de siete años para que el tema fue desempolvado por el Justicialismo, a partir de una iniciativa de Ley que el presidente en turno, Carlos Saúl Menem, envió al Congreso, la cual finalmente fue aceptada y dio pie a la Ley vigente sobre el voto de los ciudadanos argentinos residentes en el exterior, en 1991.

No fue sino hasta 1993 que se creó el registro de electores en el exterior, permitiendo, por primera vez en la historia de ese país, el voto en las elecciones nacionales argentinas también desde el extranjero.

⁷ Fundamentos al proyecto de ley para el voto de los ciudadanos argentinos residentes en el exterior, presentados por el senador Fernando de la Rúa a la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Cámara de Senadores.

⁸ De la Rúa, Fernando. Ibid.

Menem consideró en su iniciativa que fortalecer el nexo con los compatriotas en el extranjero que “nunca pierden el respeto y amor por el terruño, ni tampoco el interés de sus vicisitudes en ese anhelado futuro de grandeza de la Nación”, era afirmar el sistema democrático de la República⁹.

La propuesta consistió en que esta ley “reafirma el sentimiento de pertenencia a la patria, no perdido”, brindando la posibilidad de hacer a los argentinos en el exterior corresponsables en la elección de quienes dirigen a su país.

Incluso menciona que las experiencias comparadas de las legislaciones de países como España, Francia y Reino Unido de la Gran Bretaña, entre otros, han servido como ejemplo para el caso argentino.

Se expone un análisis sobre los planteamientos surgidos en torno al tema de derecho al voto desde el exterior, así como de su desarrollo en el contexto del proceso de democratización política que ha venido viviendo Argentina.

La apertura política experimentada por Argentina en su proceso de democratización constituyó el marco político donde se desarrolló la propuesta para considerar los derechos electorales de los ciudadanos argentinos residentes en el exterior, que llegó a transformarse en ley y que tiene vigencia en nuestros días.

⁹ Mensaje del Poder ejecutivo Nacional del 12 de junio de 1991. *Memoria legislativa de la Cámara de Senadores de la Nación*, 21 de agosto de 1991, p. 2201.

El proceso de democratización ha significado para los argentinos una apertura de nuevos escenarios de participación ciudadana donde el ejercicio del voto se ha recuperado, después de casi una década en que los últimos gobiernos de facto cancelaron cualquier posibilidad legal de participación política persiguiendo a los líderes sociales, dirigentes políticos, académicos, periodistas, en fin, impidiendo la realización de elecciones durante esa etapa.

Así mismo, en este último capítulo se presentan los resultados electorales obtenidos en cada uno de los comicios donde ya se ha ejercido esta modalidad de sufragio, incluyendo el más reciente, acaecido el 24 de octubre de 1999, cuando la ciudadanía argentina, dentro y fuera del país, dio su apoyo y voto a la alianza opositora que llevó a Fernando De la Rúa, miembro del partido radical, a la presidencia de ese país. Con ello, los argentinos signaron por la vía de las urnas el fin de diez años de menemismo.

A partir de entonces los argentinos han tenido la posibilidad de ejercitar su ciudadanía política aún estando fuera de casa. En este sentido, la legislación sobre el voto en el exterior es un claro ejemplo de un sistema político que ha tomado en cuenta también a aquellos ciudadanos excluidos por cuestiones de residencia. Tal inclusión implicaría una extensión extra territorial de la ciudadanía argentina, en términos del ejercicio de ciertos derechos que la membresía política del Estado argentino reconoce y garantiza, al menos por la vía formal, a través de

su legislación. Tal derecho constituye, sin duda alguna, un paso adelante en la vida democrática de ese país.

Finalmente, y a manera de conclusión, se presenta un breve análisis sobre la importancia del voto en el exterior como un replanteamiento de la ciudadanía (una incipiente ciudadanía transnacional) y la extensión de la membresía política de los argentinos expatriados.

Es entonces que consideramos que el voto en el exterior cobra mayor importancia desde el momento que faculta el ejercicio de una prerrogativa ciudadana ampliamente reconocida por las democracias contemporáneas, es decir, el derecho a participar en el proceso de toma de decisiones a través del sufragio universal, volviendo ciudadanos activos a aquellos que por encontrarse fuera del territorio de su Estado de origen habían sido excluidos de la comunidad política del mismo.

En los hechos, la extensión de la membresía política, tanto de los ciudadanos que viven fuera como de los no ciudadanos que viven en Argentina, constituye una experiencia significativa en la materia para muchos países de nuestra América Latina y del resto del mundo, resultando un punto de referencia importante cuando se trata de aportar argumentos al debate sobre la extensión de los derechos políticos en sociedades receptoras y expulsoras de migrantes.

Tanto el voto de los ciudadanos en el exterior como de los extranjeros en las elecciones del estado donde residen, constituyen algunos de los grandes retos que en materia de derechos políticos enfrenta no sólo el Estado argentino, sino de manera general las democracias contemporáneas.

1. CIUDADANÍA POLÍTICA, VOTO Y DEMOCRATIZACIÓN EN ARGENTINA

Para dar inicio a este trabajo, resulta oportuno reflexionar en torno al interés por discutir, en un primer momento, algunas nociones de ciudadanía política, para pasar posteriormente a analizar el proceso de democratización en el caso de Argentina, a fin de determinar su relación con el tema central de esta investigación: el voto de los argentinos residentes en el exterior.

Me parece entonces apropiado atender al planteamiento que propone Robert Dahl respecto a que "la ciudadanía ha sido y es condicionada por la realidad histórica"¹⁰. En este sentido, resulta fundamental abordar el tema de la evolución de la ciudadanía argentina hasta llegar a los tiempos de democratización que vive actualmente ese país, haciendo especial énfasis en el proceso de extensión de la membresía política.

Para acercarnos al tema de la ciudadanía política, se ofrece un esbozo histórico que permita reconocer los momentos más relevantes en el desarrollo de la noción de ciudadanía en la cultura occidental. Posteriormente se expone una breve revisión en torno a lo que se ha entendido por ciudadanía a lo largo de la

¹⁰ Laura Baca Olamendi. "¿Ciudadanía contingente o ciudadanía categórica? Tendencias sobre el debate contemporáneo". *Foro Internacional*, Vol. XXXVI, N° 146, oct.-dic. 1996, pp. 754 a 764.

historia, así como se explican también los conceptos de ciudadanía nacional, ciudadanía postnacional¹¹ y ciudadanía transnacional que se emplean en el desarrollo de este análisis.

Vale la pena destacar que en los últimos doscientos años, con el surgimiento de los Estados-nación, los conceptos de nacionalidad y ciudadanía han permanecido entrelazados, llegando incluso a ser empleados como sinónimos, donde, sin intentar profundizar en un tema que constituye un debate en sí mismo y para evitar ambigüedades en el uso del término, entenderemos por *nacionalidad* el vínculo jurídico que otorga el Estado al individuo para reconocerlo como parte de su población constitutiva¹².

Resulta importante diferenciar aquí a la nacionalidad también como un vínculo social, que identifica a un individuo con un grupo étnico y cultural específico,¹³ mientras que la *ciudadanía* es considerada, en términos generales, como el vínculo jurídico – político entre el Estado y el individuo.

A continuación, se presenta un esbozo de la transformación de la noción de ciudadanía en el caso particular de Argentina, desde la época colonial, pasando por la independencia, el periodo de formación y consolidación del Estado argentino, la instauración de los regímenes de dictadura militar, la transición hacia

¹¹ Yasemin Soysal. *Limits of citizenship: migrants and postnational citizenship in Europe*. Chicago, 1994.

¹² Carlos Arellano García. *Derecho Internacional Privado*. Ed. Porrúa, México, 1995.

¹³ Josep M. Vallés y Agustí Bosch. *Sistemas electorales y gobierno representativo*. España, Ed. Ariel, 1997, pp. 41-42.

la democracia que experimentó dicho país a partir de la década de los 80 y hasta llegar a la actualidad, haciendo alusión al fenómeno de la globalización en la que se encuentra inmersa esta última y más reciente etapa.

En ese marco se realiza un análisis respecto a lo que podemos denominar como la nueva ciudadanía argentina, emergida como un producto de la reconstrucción y transformación de las instituciones estatales y civiles de su sociedad en el proceso de democratización, dando paso a la promulgación de una nueva ley de nacionalidad y ciudadanía que las restituye, toda vez que fueron cambiadas y limitadas durante la última dictadura militar en Argentina. El principal reto de esta democratización ha consistido en permitir la combinación formal de los cambios de las instituciones con la creación y expansión de prácticas democráticas, así como de una cultura de la ciudadanía activa.¹⁴

Finalmente y haciendo una reflexión sobre la extensión de los derechos de los argentinos que permanecen bajo el estatus de ciudadano independientemente de su ubicación geográfica respecto al Estado Argentino, utilizo el concepto de la ciudadanía transnacional que manejan autores como Baubock, Habermas y Meehan, entre otros, para analizar el caso particular de la concesión de derechos económicos, sociales y políticos a los individuos reconocidos como nacionales y ciudadanos argentinos residentes en el exterior.

¹⁴ Elizabeth Jelin. "Building citizenship: a balance between solidarity and responsibility" en *The Consolidation of Democracy in Latina America*. Woodrow Wilson Center, pp.83-97.

Lo más significativo de este planteamiento es que muestra que aún en la era de la globalización, la institución del Estado no se agota, sino que permanece como la única entidad ampliamente reconocida con la potestad para dar inicio y fin al vínculo jurídico- político de la ciudadanía, aunado a que en los hechos, este vínculo se conserva independientemente de la interacción que el individuo pueda tener en otros estados, siempre y cuando no cese su membresía con relación al Estado de origen.

Respecto a este último punto, cabe afirmar que el voto en el exterior cobra mayor importancia desde el momento que faculta el ejercicio de un derecho ciudadano ampliamente reconocido por las democracias contemporáneas, es decir, el derecho a participar en el proceso de toma de decisiones a través del sufragio universal, volviendo ciudadanos activos a aquellos que por encontrarse fuera del territorio de su Estado de origen habían sido excluidos.

1.1. Revisión histórica de la noción de ciudadanía

A lo largo de la historia de la humanidad, el concepto de ciudadanía ha sido discutido a través de muy variadas perspectivas. Esta reflexión se intensifica cuando hacemos referencia a los actores de las sociedades en las que vivimos y nos desarrollamos como miembros de determinados países que integran el actual sistema internacional. De aquí que uno de los problemas centrales del debate contemporáneo sea el concepto de ciudadanía, entendiendo ésta como “el atributo civil y político que determina quiénes son los individuos a los que corresponde participar en la formación de la voluntad colectiva, así como los criterios con base en los cuales se realiza dicha selección”¹⁵.

En la tradición de la cultura occidental es ampliamente aceptada la influencia de los antiguos griegos en el origen del concepto de ciudadanía. El elemento central de su concepción era la separación de una esfera cívica o pública de otra en términos de parentesco y de clan. La posesión de la ciudadanía, en el sentido del derecho a participar en el gobierno, dependía de la membresía a uno de los cuatro clanes o tribus hereditarias gobernantes.

Podemos encontrar un momento definitivo en torno a la ciudadanía en la antigua Grecia a partir de las reformas de Cleistenes, alrededor del año 500 a.C., que adoptaba la noción de *demo* como la célula de la organización política local e

identificaba a cada ciudadano ateniense con base al lugar de residencia. La función más importante del demos comprendía nombramientos para determinados cargos, los cuales eran determinados por azar o por voto. En la *demo* se discutían asuntos comunes entre los ciudadanos atenienses.¹⁶

Sin embargo, esta noción de ciudadanía griega era altamente particularista y discriminatoria, en la medida en que reconocía derechos de libertad y gobierno a quienes consideraba como ciudadanos, término que no incluía más que a determinados miembros de la elite gobernante y que negaba sistemáticamente esa misma igualdad y libertad a los no ciudadanos.

Por otra parte, encontramos en la tradición del derecho romano, el término ciudadano deriva del vocablo latín *civis*, que se refiere al habitante libre de una ciudad. En contraste con los griegos, la *República* romana, en su expansión imperialista desarrolló fórmulas flexibles que permitieron políticas de ciudadanía que integraran rápidamente a la creciente población de los pueblos conquistados.

En este sentido, la ciudadanía romana era una poderosa herramienta para la asimilación. Sin embargo, esta noción de la ciudadanía estaba más vinculada con la participación cívica de los romanos y de los extranjeros cuyos pueblos se encontraban bajo su dominio. La facultad de gobernar y conducir los mandos

¹⁵ Laura Baca Olamendi. "¿Ciudadanía contingente o ciudadanía categórica? Ibid, pp. 754 a 764.

¹⁶ Douglas B. Klusmeyer. *Between consent and descent: concept of democratic citizenship*. Carnegie Endowment for International Peace, Washington, D.C., 1996, pp. 9-15.

militares estaba reservado a los *patricios*, quienes eran considerados descendientes de los fundadores de la ciudad de Roma.

No es sino hasta las revoluciones estadounidense y francesa que encontramos los fundamentos de la nación – estado moderno que reformularon las relaciones entre el gobierno y la sociedad, dando pie a la noción de ciudadanía nacional que aún prevalece en nuestros días y que constituyó un parte aguas para orden mundial hasta entonces prevaleciente.¹⁷

Las declaraciones de esos movimientos revolucionarios y la institución de las nuevas naciones hicieron referencia no sólo al régimen republicano, sino también a los derechos de los ciudadanos. La Declaración de Independencia de los Estados Unidos enarboló los principios de igualdad y autodeterminación nacional, mientras que la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, incluida en el preámbulo de la Constitución Francesa de 1791, proclamó al nivel de principios universales la igualdad de los hombres, la soberanía del pueblo y los derechos inalienables de los individuos.

A partir de entonces, comenzaron a configurarse los modelos de las democracias representativas donde los pueblos soberanos son representados por sus gobiernos, a través del ejercicio de los derechos políticos conferidos al pueblo, para involucrarse con su gobierno y ser ciudadanos activos, más que meros

¹⁷ Klusmeyer. Op. Cit.

sujetos del sistema político¹⁸. Es en este tenor que podemos decir que la elección por medio del voto popular de los gobernantes que deben representar al pueblo, constituye el gran ritual de las democracias modernas que ven en este mecanismo un instrumento de gran valor para dar legitimidad a sus regímenes.

Sin embargo, aún en tales declaraciones encontramos una diferenciación notable respecto a quienes pueden acceder a los derechos civiles y a quienes están reservados los derechos políticos, estipulándose que todos los individuos, por el simple hecho de ser personas, pueden ejercer los primeros, mientras que los segundos sólo pueden ser ejercidos por los "ciudadanos"; hablamos entonces de un tipo en particular de membresía: la ciudadanía política.

En este punto, cabe detenerse para reflexionar entorno al derecho de sufragio, en lo que concierne a la capacidad electoral activa (el poder votar) y/o pasiva (el poder ser votado), la cual se adquiere cuando una persona cumple determinados requisitos establecidos por la ley y que lo caracterizan como ciudadano, en términos de participación política. En este sentido, reside en el ciudadano la capacidad de activar la soberanía popular, por medio de la elección de sus representantes o manifestando su voluntad en consultas directas, plebiscitos o referenda, o de poder ser sujeto de elección y ser representante de lo que pudiera

¹⁸ David Jacobson. *Ibid.* Pp. 1-2.

denominarse bajo el nombre de "intereses del pueblo" que lo elige.¹⁹ De aquí deriva la importancia del voto para las sociedades democráticas.

Los requisitos que configuran la capacidad electoral pasiva y activa se han modificado con el tiempo, llegándose a establecer en distintos momentos requisitos de género, predominando el masculino; la posesión de bienes y propiedades; el pago de determinados impuestos; el alfabetismo; la nacionalidad o el lugar de residencia; por mencionar algunos, con el objeto de otorgar o negar a determinados individuos o grupos de ellos el ejercicio de derechos políticos que son considerados como básicos en los sistemas democráticos contemporáneos.

La ampliación de la capacidad electoral ha sido resultado de la presión política ejercida por grupos y clases sociales, a través de los fenómenos revolucionarios liberales de finales del siglo XVIII y principios del XIX, así como por los movimientos en pro de los derechos humanos, incluyendo los civiles y políticos del siglo XX. Estas manifestaciones sociales han dado paso a la universalización del voto como institución, primero masculino, luego femenino, siguiendo con las minorías raciales y hasta llegar más recientemente a la inclusión de los migrantes, siendo estos últimos de particular interés en esta investigación.

¹⁹ Podemos encontrar autores que estén en desacuerdo respecto a la libre expresión de la "voluntad" de los ciudadanos mediante su participación en referenda o plebiscitos, debido a los intereses y tendencias preestablecidas que subyacen en tales manifestaciones populares. Sin embargo, ello no minimiza el reconocimiento de éstos como mecanismos de participación social directa.

Podemos observar que el término ciudadanía se encuentra tradicionalmente asociado, por una parte, con la pertenencia a determinada comunidad política (en razón de la herencia, clase social, grupo étnico, bienes) y por otra, con la territorialidad, es decir, con el espacio geográfico en el que se desenvuelve dicha comunidad política.

Lo anterior constituye un elemento muy importante en la tradición de vincular a la nacionalidad y la ciudadanía con el espacio de jurisdicción territorial de los Estados modernos y el cual que se ve cuestionado ante el hecho que todas las esferas de la vida social, colectiva e individual, son alcanzadas por el proceso de globalización²⁰ y sus consecuencias, en los albores del siglo XXI.

Según el análisis clásico de Marshall sobre la afirmación histórica de la ciudadanía, primero se definieron los derechos civiles, después los derechos políticos y finalmente los derechos sociales.

En el siglo XVIII, las cortes inglesas definieron los *derechos civiles*, que servirían como sustento al liberalismo; mientras que sería hasta el siglo XIX que los demócratas definirían los *derechos políticos*. Ambos establecieron las bases de las democracias liberales del siglo XX. A través de los derechos civiles los ciudadanos conquistaron el derecho a la libertad y a la propiedad frente a un Estado despótico; con los derechos políticos conquistaron el derecho a votar y a ser elegidos, de participar, y por tanto, de ejercer el poder político del Estado

frente a una tradición oligárquica. En la segunda mitad del siglo XIX los socialistas definirían los derechos sociales que, en la siguiente centuria, fueron incorporados a documentos constitucionales y otras leyes de los Estados modernos.²¹

1.2. Ciudadanía nacional, postnacional, transnacional y el derecho al voto

El debate contemporáneo a propósito de la ciudadanía continúa y se desarrolla entorno a los parámetros que definen su contenido y extensión, es decir, la determinación respecto a quienes son los individuos que deben ser incluidos como miembros de la comunidad, del "demos"²², particularmente cuando hablamos de la comunidad política.

La literatura sobre la ciudadanía es amplísima y desarrolla análisis del tema desde muy diversas ópticas. Siendo un debate complejo, el significado de la ciudadanía puede entenderse desde diversos enfoques, dentro de los cuales encontramos la interpretación meramente legal, para la cual la ciudadanía constituye una simple membresía formal de una persona con respecto a un estado, que se puede adquirir o perder de acuerdo con las leyes del propio Estado, y que sirve de base para el ejercicio de determinados derechos y deberes.

²⁰ Octavio Ianni. *La sociedad global. México*, Ed. Siglo XXI, 1998, Pág. 20.

²¹ Lius Carlos Bresser Pereira. "Ciudadanía y res pública. La emergencia de los derechos republicanos" en *Nueva Sociedad*, N. 159, Caracas, Venezuela. Revista Bimestral Fundación Friedrich Ebert, ene-feb., 1999.

²² Laura Baca Olamendi. *Ibid.* p.755.

Pero la noción de ciudadanía es todavía más amplia e incorpora dimensiones sociales y culturales, económicas y políticas que en tiempos más recientes se han ido relacionado de manera más estrecha con los derechos humanos. En la teoría democrática, la noción de ciudadanía está sustentada en la definición legal de los derechos y obligaciones que el Estado reconoce a los individuos que integran su población.

En el debate ideológico, teórico y político en este sentido encontramos dos temas centrales: por una parte, la naturaleza del individuo y, por la otra, el contenido de los derechos individuales. Desde una visión liberal e individualista, el primero aboga por la revisión de la relación del ciudadano respecto a los derechos colectivos; mientras que la segunda, tiende a enfatizar la existencia de derechos humanos universales y a clarificar la forma en que los derechos humanos, civiles, políticos, socioeconómicos y colectivos se relacionan entre sí.²³

A través de la ciudadanía, el Estado reconoce a los individuos el derecho y la capacidad jurídica para intervenir en la comunidad económica, política y sociocultural que lo integra. Se trata de un elemento para la confirmación de las prácticas democráticas, que implican simultáneamente deberes y responsabilidades en el ejercicio de los derechos políticos. Ya no se trata solamente de una relación entre el individuo y el territorio sobre el cual el Estado tiene jurisdicción, pues esto significaría limitar dicha membresía a las fronteras

nacionales y excluir a un gran número de individuos que migran hacia otros Estados. Por ello, inicio el análisis apoyada en un debate donde la noción de ciudadanía se replantea en tiempos de globalización, de tal forma que ya no es reducible sólo a la concepción clásica del Estado – nación moderno respecto a la membresía nacional.

La ciudadanía ha sido históricamente definida en varios sentidos fuera del esquema del Estado-nación moderno, desde las ciudades - estado de la antigüedad hasta los Estados con sus estructuras de membresía duales o plurales, con una identidad legal y con derechos determinados por el mismo.²⁴

Desde esta perspectiva, la ciudadanía puede existir en ausencia tanto de la nacionalidad como de la jurisdicción del estado (*statehood*), como en el caso de los migrantes internacionales que integran las denominadas comunidades de ciudadanos transnacionales y sus derechos transnacionales.²⁵

Autores como Jurgen Habermas²⁶ y Elizabeth Meehan²⁷ han argumentado que la ciudadanía puede ser esencialmente definida en términos de la existencia de una

²³ Elizabeth Jelin. "Building citizenship: A balance between solidarity and responsibility" en Joseph Tulchin, *The consolidation of democracy in Latin America*. Woodrow Wilson Center, Current Studies in Latin America. Multicopiado.

²⁴ Maurice Roche. "Citizenship and modernity" en *The British Journal of Sociology*, Vol. 46, issue 4, december 1995, pp. 715-733.

²⁵ El término de ciudadanía transnacional se le acredita a Baubock (1994), citado por Maurice Roche, *Ibid.*, pp. 717, 726-727.

²⁶ J. Habermas. *National and Postnational Identity*. Multicopiado.

²⁷ Elizabeth Meehan. *Citizenship and European Community*, 1993.

comunidad política, una sociedad civil y una esfera pública, esté o no limitada al Estado-nación.²⁸

Empero, el esquema clásico de ciudadanía que asocia la atribución de derechos económicos, políticos y sociales con el territorio sobre el que ejerce su jurisdicción el Estado, y que diferencia a los ciudadanos de los no ciudadanos (sean estos nacionales o extranjeros) continúa vigente en buen número de países en todo el mundo.

Sin embargo, ante los retos que implica el fenómeno de la migración internacional, algunos países han ido implementando esquemas de incorporación de los no ciudadanos - extranjeros residentes, minorías étnicas y raciales o nacionales en el exterior – a sus respectivos sistemas políticos, permitiéndoles el ejercicio de determinados derechos civiles, económicos y sociales inherentes a su categoría como seres humanos, e incluso otorgándoles, bajo determinados requisitos, derechos políticos como el voto en elecciones locales (municipales, provinciales, estatales) e incluso nacionales, como se puede apreciar en el caso de Gran Bretaña.²⁹

Respecto al derecho de sufragio, éste se vincula históricamente con la condición de la ciudadanía política, categoría a la que se atribuye el supuesto de estar

²⁸ Maurice Roche. Op. Cit. Pp. 726.

²⁹ Josep M. Vallés. Op. Cit. Pág. 42.

interesado directamente en los asuntos políticos sometidos a la decisión de los órganos representativos que se eligen en su sociedad.

Como se mencionó anteriormente, con cierta frecuencia el término nacionalidad es utilizado como sinónimo de ciudadanía, a partir del modelo de Estado-nación predominante. Pero si se admite la existencia de Estados plurinacionales o de naciones pluriestatales, resulta más conveniente emplear el término ciudadanía al hacer referencia al nexo jurídico que se dan entre los miembros individuales de una sociedad y su organización política.

La ciudadanía resulta un vínculo que no implica forzosamente la identificación cultural, étnica o lingüística que más bien está comprendida en la noción de nacionalidad. De esta forma, podemos hablar en los términos que plantea Robert Dahl respecto a que "deben considerarse ciudadanos a todos los adultos que se encuentran sujetos a las decisiones colectivas de la sociedad en la que interactúan".³⁰

Tal posición implica una visión más incluyente de la ciudadanía en términos de membresía política de los excluidos, por vía de ley, en los sistemas políticos de los Estados. No podemos pretender ignorar el hecho que los flujos migratorios internacionales ejercen una gran presión al interior de los sistemas nacionales y que los individuos que integran estos flujos buscan abrirse paso en las sociedades receptoras no sólo económica y culturalmente, sino también en la esfera de la

política, sobre todo frente a sistemas que los mantienen discriminados, segregados o relegados en el sistema social de los países donde viven.

En la actualidad, contingentes de numerosos *no ciudadanos* (en términos tradicionales) residen permanentemente en una gran variedad y número de Estados en los que pagan impuestos, ejercen sus actividades profesionales y económicas, etc. Ante tales condiciones, el requisito de ciudadanía vinculada con la nacionalidad para acceder al derecho electoral activo – votar a las autoridades que dirigen el sistema social en el que viven – ha empezado a entrar en crisis.

Por mencionar algunos ejemplos, países europeos como Suecia (1975), Noruega (1978), Dinamarca (1981) y latinoamericanos como es el caso de Argentina (1933),³¹ han admitido, aunque con ciertas limitantes, el voto de los extranjeros (no naturalizados) en determinadas elecciones locales.³²

³⁰ Laura Baca Olamendi. “¿Ciudadanía contingente o ciudadanía categórica?. Op. Cit.

³¹ La Constitución de la Provincia de Entre Ríos fue la primera en prever el voto de los extranjeros para las elecciones municipales.

³² Josep M. Vallés. *Ibidem*.

1.3. Nacionalidad y ciudadanía política en Argentina

Tratar el tema de la nacionalidad y ciudadanía en Argentina es hablar de identidad, de sentido de pertenencia a un conjunto social determinado y heterogéneo.

La propia historia de su fundación, construcción y consolidación como país, como un Estado cuya población constitutiva tiene orígenes plurinacionales, en razón no sólo de la conquista española, sino del aluvión de otros europeos – italianos, alemanes, franceses, ingleses - de mediados del siglo XIX a principios del siglo XX y de los constantes flujos migratorios de los países limítrofes, principalmente a partir de la mitad del siglo XX, ha dado paso a la formación de los "ciudadanos" que hoy integran a la sociedad argentina.

Por esta razón es importante analizar, aunque brevemente, la forma como ha ido cambiando la noción de ciudadanía en Argentina, los parámetros bajo los cuales se considera a un individuo como ciudadano, y en este sentido saber cómo el derecho al voto de los argentinos en el exterior nos permite reflexionar entorno a la categoría de ciudadanos transnacionales, es decir, de ciudadanos económica, social y políticamente activos más allá de las fronteras de su país de origen.

1.3.1. Época colonial

Sin dejar de lado la herencia que en materia de ciudadanía han dejado los antiguos griegos y romanos, así como los ciudadanos surgidos de la revolución de Independencia de Estados Unidos y la Revolución Francesa, es preciso iniciar el recorrido por la ciudadanía argentina a partir de su pertenencia a la Colonia Española, porque es precisamente allí donde podemos encontrar los primeros indicios de ella, a pesar de su acepción como colono o avecindado más que como actor político, al menos durante el periodo de la dominación del Imperio Español.

El Virreinato de Río de la Plata fue creado por la Corona Española de manera tardía, si se le compara con el caso de la Nueva España, en el ocaso del poderío de los Habsburgo, hacia mediados del siglo XVII (1776) y poco después fue modificada su estructura político administrativa con la llegada de las reformas borbónicas y el establecimiento del sistema de intendencias en 1782.

El Virreinato quedaba dividido en tres grandes territorialidades: Buenos Aires (que comprendía Santa Fe, Entre Ríos y Corrientes), Córdoba (La Rioja y Cuyo) y Salta (Turiya, Orán, Jujuy, Tucumán, Catamarca y Santiago del Estero). Sin embargo, las provincias internas se encontraban en conflicto, de tal forma que carecían de una legitimidad y unidad histórica que facilitara el paso a una posterior aglutinación nacional. Este hecho sería constatado por la propia provincia porteña

de Buenos Aires, que decidió, ya en tiempos de la independencia, hacer su propia Constitución en 1854 y no entró a la Confederación sino hasta 1860.³³

Volviendo a la época colonial, resulta importante mencionar que el municipio constituía, al igual que en la Nueva España, la entidad política y administrativa del Antiguo Régimen. La obtención de los cargos municipales en la dinastía de los Habsburgo se efectuaba mediante una compra pecuniaria a la Corona o por simple designación de ésta. Las reformas borbónicas no rompieron sustancialmente esta tradición, aunque de 1760 a 1812 la Corona decretó que cierto número de regidores fueran electos popularmente.

La perpetuidad, la rotación y/o la herencia de los cargos definidos por los propios ayuntamientos eran la norma en el virreinato, defendiendo una posición autonomista al interior de los mismos, principalmente en materia de designación de los cargos públicos entre los colonos españoles.

La institución política que propició el rompimiento de este esquema fueron los constituyentes de Cádiz, que en la Constitución Española de 1812 prescribían la introducción de los jefes políticos, las diputaciones provinciales y la anulación de la perpetuidad en los cargos municipales.

³³ Israel Arroyo. "Constituciones y Ciudadanos. México y Argentina en el siglo XIX" en *Metapolítica*, México, Vol. 2, Núm. 5, 1998, pp. 96.

Este último punto permitió la introducción de las "elecciones populares" para los cargos de alcaldía y regiduría. Esta enmienda modernizadora en las colonias españolas condujo a que el municipio se constituyera de manera electiva mediante el sufragio popular indirecto en un grado, es decir, concedido sólo a los ciudadanos.

Pero ¿de qué ciudadanos estamos hablando? Durante el apogeo del virreinato, los únicos sujetos de lo que podrían llamarse ciudadanos, particularmente en cuestiones de participación y dirigencia político-administrativa eran los terratenientes españoles continentales.

El concepto de soberanía en este periodo se desarrolla en una relación de súbdito-monarca. Nadie más contaban con la posibilidad de aspirar a un cargo público si no reunía este requisito básico.

Precisamente este fue uno de los factores que condujeron a la activación de los movimientos independentistas, pues los criollos (hijos de españoles nacidos en las colonias) aspiraban a gobernar y controlar los destinos políticos y económicos de una tierra que consideraban como suya.

En las Cortes de Cádiz de 1812, se preveía la incorporación de algunos criollos como representantes de las colonias, sin embargo, estos no significó necesariamente el otorgamiento del derecho a ser elegido para gobernarlas. Es

decir, ni siquiera los criollos eran considerados como ciudadanos en estricto sentido, más allá de algunos derechos económicos que les permitía la Corona.

Tal condición cambiaría a partir del Cabildo de mayo de 1810, que en la historia argentina marca el inicio del proceso de su independencia.³⁴

1.3.2. Argentina independiente

La ruptura de la situación colonial a principios del siglo XIX en América Latina, provocó un cambio también en la concepción de la membresía política de la época. Entre los vocablos novedosos resulta muy significativa la aceptación y difusión de la palabra *ciudadanos*, en la forma al español de la original francesa *citoyen*,³⁵ la cual era ampliamente usada por los aspirantes a dirigentes políticos, la prensa, las asambleas y las proclamas.

La invención del ciudadano en Argentina está estrechamente asociada con el derecho al sufragio. Según el modelo clásico al que ya he aludido con anterioridad, el derecho al voto define la ciudadanía política. Históricamente restringida, la ampliación de la membresía política fue resultado gradual de la extensión del derecho al voto, culminando con la universalización del sufragio a toda la población nacional adulta.

³⁴ Israel Arroyo. *Ibidem*. Pp. 97-98.

³⁵ Waldo Ansaldi. "Ciudadanos/Igualdad: nuevas palabras para expresar un nuevo tiempo" en *El Clarín on Line*, 10 de enero de 1999. Referencia consultada vía internet: <http://www.elclarin.com>.

El Cabildo de Buenos Aires del 25 de mayo del 1810 culminaría en la independencia de las Provincias Unidas del Río de la Plata. La declaración de independencia sería firmada el 9 de julio de 1816, para dar paso a la gestación de la República Argentina, constituida por una elite política que compartía un ideario de gobierno democrático y representativo heredado de la experiencia estadounidense del *laisse faire* en lo económico, la iglesia católica como religión dominante,³⁶ y una gran dependencia en el ámbito cultural de la filosofía liberal europea.³⁷ Esto nos habla del perfil del ciudadano argentino en construcción.

Algunos de los primeros en plantear la cuestión de la ciudadanía en Argentina fueron Mariano Moreno en 1810 y Bernardo Monteagudo en 1812. No obstante, la expresión de ciudadano era usada con múltiples significados: como sinónimo de habitante o de nacional (nacido, nativo o natural), mientras que en otras ocasiones designaba al titular de derechos civiles y políticos.

De acuerdo con T. H. Marshall, la ciudadanía política implica la existencia y el ejercicio del derecho a voto. Pero la vigencia de ese derecho no define automáticamente una ciudadanía, entendida como una comunidad de iguales que participa directa o indirectamente en el ejercicio del poder político.³⁸ En el caso de Buenos Aires, a partir de la segunda mitad del siglo XIX, ni la legislación ni las

³⁶ En este sentido, el Estado argentino conservó su característica confesionista hasta 1994, cuando reformó la Constitución de 1853 y eliminó la disposición del catolicismo como religión oficial.

³⁷ Ansaldi. *Ibidem*.

prácticas electorales llevaron a la construcción de una ciudadanía y el sistema político funcionó sobre otras bases.

La primera década de vida independiente transcurrió entre luchas internas por la independencia de las Provincias Unidas. El Plan Constitucional de la Junta de Representantes de Buenos Aires en 1821, proclamaba el sufragio universal y la elección directa a "todo hombre libre natural del país o vecindado en él, desde la edad de los veinte años o antes si fuera emancipado."³⁹

Sin embargo, ante la falta de una Constitución que señalara el sistema político a implementar en Argentina, de 1820 a 1835 se sucedió un período de desorden político caracterizado por el enfrentamiento entre las provincias. De 1835 a 1852 los caudillos conservadores del interior impusieron por la fuerza de las armas el sistema federal.

El sufragio universal, establecido en Buenos Aires desde 1821 y confirmado en la Constitución de 1853, indicaba que cualquier hombre adulto argentino o naturalizado por ley podía votar. El voto masculino no era entonces obligatorio ni tampoco estaba restringido de manera que existía una gran indefinición acerca de quiénes eran votantes deseables.

³⁸ Hilda Sabato. "Elecciones y prácticas electorales en Buenos Aires, 1860-1880 ¿sufragio universal sin ciudadanía política?". En Antonio Annino, *Historia de las elecciones en Iberoamérica. Siglo XIX*. Buenos Aires, Ed. Siglo XXI, 1995, pág. 138

³⁹ Israel Arroyo. Op.cit. Pp. 105.

Esta Constitución fue radical respecto al concepto de igualdad de sus habitantes ante la ley, no admitiendo prerrogativas de sangre o nacimiento, fueros personales o títulos de nobleza.

Los constituyentes argentinos establecieron el voto universal para los varones adultos y se acogieron al sistema republicano representativo.⁴⁰ Las elecciones constituían una instancia clave para las facciones políticas que pugnaban por ocupar los cargos en el gobierno, pero poco se asemejaban a la imagen de la elección como momento decisivo en que los ciudadanos, miembros de una comunidad política, individualmente delegaban su soberanía en quienes serían sus representantes en el gobierno. Se trataba más bien de la organización del enfrentamiento entre facciones políticas que involucraban a una fracción muy pequeña de la población de la ciudad.

Votar no era un acto en privado de los individuos, sino una manifestación colectiva. El día de los comicios los "ciudadanos" se presentaban expresar verbalmente su voto.⁴¹

Para la elección del Presidente y los miembros del Senado se adoptó el voto indirecto vía los colegios electorales y las legislaturas de los estados respectivamente, mientras que se introdujo el voto directo y el sistema de lista completa para la elección de la Cámara de Diputados.

⁴⁰ *Ibidem.*

Esta suerte de "voto cantado", aunado a la inexistencia de documentos de identidad y a la fragilidad de los registros cívicos daban oportunidad a toda clase de manipulación de las elecciones. La participación electoral efectiva era muy limitada, por lo que se puede hablar de que la república vigente entre 1853 (fecha de sanción de la Constitución Nacional) y de la posterior aplicación de la ley Sáenz Peña (en 1912) era restrictiva en los hechos. El sufragio universal, establecido en la letra, fue burlado en la práctica, violándose así el principio de soberanía popular.⁴²

Los primeros gobiernos argentinos estuvieron dominados por la oligarquía de la región pampera y las fuerzas militares se habían mantenido casi al margen de la participación en asuntos civiles ofreciendo apoyo a las fuerzas conservadoras. La milicia no se había comprometido en política por decisión propia desde 1852, cuando fue utilizada como instrumento para derrocar la tiranía del general Juan Manuel de Rosas. Después de esa época siguieron apoyando a la oligarquía en el poder.

En Argentina, la invención del ciudadano y la incorporación colectiva de una noción tan abstracta como la de gobierno representativo (que además se instaló

⁴¹ *El largo camino hacia las urnas*. Artículo publicado en el diario argentino La Nación del 23/10/1999, consultado vía Internet en <http://buscador.lanacion.com.ar>

⁴² Hilda Sabato. "Elecciones y prácticas electorales en Buenos Aires, 1860-1880, ¿sufragio universal sin ciudadanía política? en *Historia de las elecciones en Iberoamérica, Siglo XIX*. Coord. Antonio Annino, Buenos Aires, Ed. Siglo XXI, 1995, pág. 108.

desde lo que fuera Nueva Granada hasta el Río de la Plata) constituyó un proceso central en la vida del nuevo país independiente.

El que se usara en el siglo XIX el concepto de ciudadanía no significó necesariamente que en los sistemas políticos de entonces los que votaran fuera precisamente los ciudadanos. La existencia de una ciudadanía restringida y de la manipulación de las elecciones incidieron en una baja participación electoral y la falta de legitimidad de un sistema político que, de acuerdo con los principios enarbolados por su Constitución debía erguirse sobre la base del voto universal.

En 1853, Caseros de Urquiza ganaba la presidencia frente a su competidor el general Rosas, y se firmaba en San José de las Flores, el Pacto de Santa Fe, por medio del cual se pretendía consolidar el régimen político, parcialmente definido por una Constitución, que definía las formas institucionales para la democracia representativa en Argentina. Este pacto constituyente fue obra de la denominada Generación del 37, cuyos representantes más significativos fueron Alberdi, Sarmiento, Urquiza y Mitre. De este grupo, sólo Alberdi no ocupó la silla presidencial⁴³.

Cabe mencionar que así como México tuvo un *Porfiriato*, Argentina vivió el *Unicato*, una dictadura compartida de la oligarquía donde la designación del presidente por su antecesor —el dedazo mexicano— era la clave para entender al

⁴³ John Johnson. *La transformación política de América Latina. surgimiento de los sectores medios*. Buenos Aires, Librería Hachette, 1961.

sistema político argentino. Detrás del régimen de designación existía un conjunto de tradiciones políticas que iban desde la negociación y la cooptación del voto hasta la violencia. A pesar de ello, los comicios electorales siguieron teniendo lugar en Argentina. Así parecen haberse dado las presidencias de Roca (1880 y 1898) Juárez Celman (1886), Sáenz Peña (1892 y 1910) y Manuel Quintana (1904).⁴⁴

A la par del desarrollo de estas *prácticas* electorales en el sistema político argentino, desde 1880 tuvo lugar un nuevo fenómeno de trascendencia irrefutable en la composición de la sociedad argentina: una amplia ola de migrantes que arribaron a ese país e incrementó el número de sus habitantes al doble en tan sólo dos décadas.

Esta situación significó una nueva clientela política que ejercería presión sobre el sistema para lograr su participación en él y que daría paso a una dinámica más amplia de ciudadanía en términos de ejercicio real del voto, ya no sólo en los estratos altos de la sociedad, sino que permeaba al resto de la población.

⁴⁴ Israel Arroyo. Op.Cit. Pp. 109-109.

1.3.3. La consolidación del Estado argentino

La tradición electoral comenzó a cambiar con Sáenz Peña, quien resolvió hacer más transparente el sistema electoral en 1912 con el voto universal masculino, secreto y obligatorio (Ley Sáenz Peña), con derecho de representación de las minorías.

Desde entonces los procesos electorales se realizaron de manera individual, libre y pacíficamente, amparados en padrones elaborados por la autoridad militar y certificado con libreta de enrolamiento. La gente se fue acostumbrando a asistir a los comicios .

Como resultado de esta reforma electoral, y la posterior llegada a la presidencia de Hipólito Yrigoyen, en las elecciones de 1916, las nuevas clases sociales estuvieron en posición de romper el patrón clientelar y de designación restringido de la oligarquía. El acceso al poder de Yrigoyen, líder de la Unión Cívica Radical, daba espacios de representación política a los sectores medios y populares criollos que habían sido excluidos por los conservadores, así como permitía la incorporación de los hijos de inmigrantes que aspiraban a integrarse a la sociedad argentina.

Hasta ese momento el poder en manos de elites criollas terratenientes, pasaría a manos de los nuevos grupos: los sectores medios urbanos, constituidos por empleados nacionales de menor rango, comerciantes pequeño burgueses e industriales, intelectuales y profesionistas cultos, profesores y miembros de la alta burocracia oficial. Estas elecciones colocaron a Argentina bajo el gobierno de los grupos medios⁴⁵ y del Partido Radical.

Con el voto universal para los varones y la llegada al poder de los sectores medios, el perfil de la ciudadanía argentina se extendía y volvía a modificarse.

En aquella época había razones para considerar que los militares se atenderían a su papel profesional y que desempeñarían sólo las funciones que les asignaba la Constitución. Entre ellas se destaca la bonanza económica por la que atravesaba ese país debido al flujo creciente de inversiones de capitales, tecnología y trabajadores especializados provenientes del exterior, así como la gran demanda en Europa de bienes de consumo y materias primas originada por la Primera Guerra Mundial.

Esta nación contaba con el sistema de transporte terrestre, marítimo y fluvial más desarrollado de toda América Latina, lo cual contribuyó al establecimiento de una verdadera economía nacional y la consecuente consolidación del Estado argentino.

⁴⁵ El término de "grupos medios" es usado por John Johnson en *La transformación política*. *Op.Cit.*

Sin embargo, la fuerte personalidad de Yrigoyen como presidente y cabeza del Partido Radical condujo al distanciamiento de algunos miembros del partido, identificados como radicales antipersonalistas (los elementos más conservadores del partido), a la separación y a enfrentarse con los yrigoyenistas (personalistas) en la disputa por el poder.

Los antipersonalistas conquistaron la presidencia en 1922 asumiendo ese cargo Marcelo T. Alvear. A pesar de ello, Hipólito Yrigoyen fue reelecto presidente en 1928⁴⁶.

Sin embargo, ya para esos momentos, la suma de factores como la crisis económica cuyos efectos minaban a la oligarquía agroexportadora de forma significativa, el populismo con el que había gobernado Yrigoyen, considerado como irritante por sus enemigos, su avanzada edad y la debilidad misma de la Unión Cívica Radical como partido, generaron un vacío de poder en torno a la figura presidencial que fue aprovechado para su derrocamiento por aquel sector que hasta entonces nunca había ejercido el gobierno en Argentina, pero que llegaría para quedarse durante casi medio siglo: la milicia.

Esta nueva etapa significaría un retroceso en la vigencia de la democracia, los argentinos seguirían asistiendo a ejercer el voto legalmente obligatorio pero sin

⁴⁶ Cabe hacer notar que la figura de la reelección presidencial fue muy socorrida por los gobernantes argentinos, a pesar del ideal de Sarmiento (primer presidente de la República Argentina) sobre la no perpetuación en el poder. Tal institución fue cancelada en el golpe militar de 1955 contra Perón y a pesar de ello, éste regresó en 1973 para reelegirse nuevamente y morir una año después. Con el golpe de 1976 se

ciudadanía política, en razón de que los gobiernos que tomaron el mando a partir de entonces representarían los intereses de una clase conservadora sostenida por el ejército. La violencia y el fraude se tornaron las vías comunes para mantener el poder⁴⁷.

1.3.4. Las dictaduras militares

Las fuerzas conservadoras convocaron a los militares para que en 1930 violentaran la Constitución por primera vez en la historia de Argentina, inaugurando así un ciclo de inestabilidad e intervencionismo militar que no culminaría sino hasta 1983.

A partir de este momento, las fuerzas armadas replantearon su posición frente a la esfera política y dejaron en segundo término su papel profesional para asumir una posición de árbitros en las disputas del sistema político argentino. Este golpe militar fue liderado por el general José Félix Uriburu y el período que inauguró es conocido en la historia argentina como "la década infame".⁴⁸

Los militares devolvieron el gobierno a los civiles dos años más tarde y en 1932 Agustín P. Justo, radical antipersonalista, asumió la presidencia. La oligarquía

volvió a eliminar la reelección y permanecería así hasta la reforma constitucional promovida por Menem en 1994 y que lo llevó a un segundo período de gobierno.

⁴⁷ "El largo camino..." *Ibíd.*

⁴⁸ Ver *Sistemas políticos de América Latina*. Manuel Alcántara Saenz, España: Tecnos, 1989, p.21.

terratiente reemplazó a los radicales con el apoyo de los antipersonalistas y algunos industriales, comerciantes e intelectuales nacionalistas.⁴⁹

Los militares y conservadores que echaron a Yrigoyen mantuvieron el poder hasta 1943. El sistema partidista sufrió una severa derrota bajo el control la "Concordancia", debido a que no se trataba en sí mismo de un partido político, sino de un grupo de hombres que mantenían el poder gracias al apoyo de los militares, la desmoralización de los argentinos y la persecución de la oposición.

Durante la dictadura la figura de la ciudadanía sufrió un descalabro que se mantendría como una constante en el sistema político argentino: las garantías constitucionales fueron suspendidas en reiteradas ocasiones, y si los derechos y garantías individuales fueron violentados sistemáticamente, ¿qué podría esperarse de los derechos políticos de la asociación o del voto?.

Para acercarnos un poco más al estado de los derechos ciudadanos durante la dictadura militar, resulta necesario comentar que, con tal de simular la apariencia de un gobierno representativo, los militares acudían a los radicales antipersonalistas para nominar a sus candidatos, empleaban el sistema de unificación de distritos electorales (*gerrymandering*) y convocaban a elecciones nacionales, de tal forma que el voto sirvió como factor legitimador del régimen pretoriano, pero sin que esto reflejase un verdadero ejercicio de participación

⁴⁹ Esta alianza de conservadores, radicales antipersonalistas y nacionalistas fue conocida como la "Concordancia". Ibid: 134.

ciudadana en términos del proceso de toma de decisiones en un sistema político de tipo representativo.⁵⁰

Los gobiernos conservadores recurrieron sistemáticamente al fraude, la violencia, los asesinatos, la expulsión de fiscales opositores, los cambios de urnas y la falsificación. Tales irregularidades eran preparadas desenfadadamente por los oficialismos locales y nacionales. Sería lógico pensar que la constante repetición de estas falsificaciones y agresiones desalentó a la ciudadanía, desvirtuó la política e hizo de la democracia una farsa en Argentina.

En 1943, el ejército argentino aprovechó el desequilibrio económico y las injusticias sociales imperantes, así como un factor que resultaría trascendental para sus propósitos: la Segunda Guerra Mundial. Decidió entonces derrocar al gobierno civil y asumió el control de la república a partir del 4 de junio, mediante un nuevo golpe de Estado producido ahora por el general Pedro P. Ramírez, quien fue inmediatamente sustituido por el general Edelmiro Farrell.

Durante los meses que siguieron a ese golpe militar se evidenció que las fuerzas armadas no tenían ya intención alguna de devolver el poder a los civiles, como había sucedido en 1932. Las decisiones de este nuevo gobierno emanaban de

⁵⁰ César Tchac. "Elecciones presidenciales en el ocaso de las determinaciones históricas de larga duración: Argentina en 1983 y 1989", en Silvia Dutrenit, *Huellas de las transiciones políticas en América Latina* México, Instituto Mora, 1998.

una "camarilla" de militares de alto rango que se conocía con el nombre de Grupo de Oficiales Unidos (GOU)⁵¹.

Varios de los oficiales miembros del Grupo de Oficiales Unidos, entre los que se encontraba Juan Domingo Perón, opinaban que las condiciones de la nación requerían un gobierno autoritario en manos de los militares. Su confianza en esta creencia se veía aumentada por su estrecho contacto con oficiales alemanes e italianos en Argentina.

En medio de este proceso surgió un proyecto de reorganización institucional que apuntó, por una parte, a resolver la crisis de participación a través del reconocimiento de los sectores populares, y por otra, a confirmar un principio de autoridad estatal por encima de las fuerzas sociales.

Perón fungió durante este período como secretario del Trabajo y Previsión Social, con jerarquía ministerial. Posteriormente asumió el Ministerio de Guerra y la vicepresidencia del gobierno provisional. En octubre de 1945 fue detenido por presión de los conservadores lo que produjo una suerte de movimiento social en torno a él que reclamaba su libertad inmediata. Este movimiento conformó la plataforma electoral del Partido Laborista que derrotó en las elecciones de febrero de 1946 a la Unión Democrática compuesta por conservadores, radicales, demócratas progresistas, socialistas y comunistas, obteniendo Perón el 55 % de los votos.

⁵¹ A mediados de 1944, Juan Domingo Perón era el líder indiscutible del GOU. Ibid:138.

Fue en esas elecciones de 1946 cuando se volvió a votar libre y pacíficamente, aunque bajo la custodia de las Fuerzas Armadas. Electo presidente, asumió el cargo en abril del mismo año y retuvo el mando hasta septiembre de 1955. En 1951 amplió la representatividad del cuerpo electoral, otorgando la ciudadanía política a las mujeres, por medio del voto femenino promovido por Eva Perón, entonces esposa del presidente Juan Domingo Perón.

El modelo peronista se basó en la relación directa entre el líder y las masas, lo que convirtió a Perón en el único depositario de la representación popular. El personalismo de Perón produjo la desactivación del parlamento y de los canales partidarios de expresión política

La primera etapa peronista desarrolló una realidad heterogénea que se caracteriza principalmente por la configuración de un movimiento de tipo sindical con una gran capacidad de movilización de los sectores mayoritarios de la sociedad, el mantenimiento de la fórmula institucional republicana, una lógica interna populista que incrementó la confrontación entre los actores políticos, el monopolio oficial de la actividad política y la exacerbación de las identidades partidarias a tal grado de "lo argentino" se identificaba con "lo peronista"⁵²

El Estado contó durante este régimen con el apoyo de la Iglesia católica y el ejército, ejerció un poder altamente intervencionista y nacionalizó los servicios

públicos. Su conexión directa través de la Confederación General de Trabajo (CGT) con el sector laboral le permitió mantener una confusa actitud reformista apoyada por importantes sectores populares. De esta forma el voto ciudadano en *strictu sensu* fue reemplazado por el voto corporativo que permeó las identidades partidarias afines al peronismo.

El gobierno de Perón estranguló los espacios políticos de la oposición, se enfrentó con la Iglesia católica a partir de 1954 y con los círculos militares. El estado de la economía se encontraba deteriorado. Todo lo anterior contribuyó a la confabulación de un golpe de Estado antiperonista que libraría a los conservadores del líder justicialista, que se había reelegido en 1951 por un nuevo período ahora de seis años, debida a la modificación constitucional de 1949 y a la supresión tanto de la cláusula de no-reelección como del sufragio indirecto para el presidente y vicepresidente de la nación.

En septiembre de 1955 el general Eduardo Lonardi encabezó el golpe antiperonista e inauguró una etapa de democracia tutelada⁵³ y de persecución de los peronistas que abarca hasta 1973.

Esta insurrección militar también desmanteló el modelo político que había prevalecido en la década precedente. Los líderes golpistas señalaban en su discurso al régimen peronista como autoritario y enarbolaban en la retórica la

⁵² Alcántara Sáez, Manuel. Ibid: 21.

bandera de la democracia y la libertad, anteponiendo como objetivo supuesto el restablecimiento del gobierno parlamentario y del sistema de partidos. Tal cosa no sucedió, por el contrario, se siguió alimentando la exclusión de la oposición, solo que en estos momentos, tal oposición la constituía el peronismo. Esta exclusión introdujo una profunda disociación entre la sociedad y el funcionamiento de la política.

Durante esta etapa, los peronistas lograron permanecer presentes en el Congreso, mientras que las disputas entre los militares que se sucedieron unos a otros en este período conocido como "la revolución argentina" desencadenó un gobierno fuertemente autoritario y tecnocrático. La difícil unidad al interior de las fuerzas armadas, la presión sindical, la violencia desarrollada por grupos armados clandestinos y movilizaciones populares tensionaron el sistema político y se tornaron en elementos que precipitarían hacia la transición política democrática.

En la sociedad argentina resurgía el deseo de la vuelta del peronismo al gobierno, como una vía para recobrar espacios de participación y expresión política que se tradujeran en mejoras económicas para los sectores populares mayoritarios.

La coalición peronista FREJULI⁵⁴ posicionó en la presidencia de la república a Héctor Campora, quien dimitió casi inmediatamente para que Perón, el líder

⁵³ La democracia tutelada se refiere a los gobiernos civiles impuestos por los militares por medio de la celebración de comicios electorales simulados para legitimar al régimen.

⁵⁴ FREJULI, siglas del Frente Justicialista de Liberación que llevó al peronismo de vuelta al poder. Estaba integrado por el Partido justicialista, el Movimiento de Integración y Desarrollo (Frondocistas), el Partido Conservador Popular y el Partido Popular Cristiano.

histórico, regresara al poder. Perón fue ratificado mediante las elecciones de septiembre de 1973, bajo la fórmula Perón-Isabel Estela Martínez (Isabelita) para la presidencia y vicepresidencia, respectivamente.

El general Perón consolidó su fuerza combinando elementos de la vieja fórmula con varias innovaciones: un frente común a la oposición militar, la invocación de los tiempos de "gloria" pasados, el discurso populista sobre la satisfacción de las demandas más apremiantes de la sociedad, además de una política de reconciliación con los partidos opositores, principalmente con el Partido Radical, a través del estrechamiento de relaciones con el presidente de ese partido, Ricardo Balbín, llegando a firmar un pacto político conocido como "La Hora del Pueblo"⁵⁵, momento histórico en el sistema político argentino por el que las dos fuerzas políticas dominantes acordaban incondicionalmente sostener la democracia, apoyando al régimen constitucional resultante de las elecciones, sin importar el partido ganador.

El 1 de julio de 1974, con el fallecimiento de Juan Domingo Perón, asumía la presidencia su esposa Isabel, quien lo reemplazó como jefa de estado y presidenta del partido. Sin embargo, su inexperiencia política y la inestabilidad de su salud contribuyeron a deteriorar el ambiente político argentino de tal forma que en 1976 ningún sector social se opuso al golpe que la derrocó.

⁵⁵ Peronism and Radicalism. Argentina's transitions in perspective" por Marcelo Cavarozzi, en *Elections and democratization in Latin America, 1980-1985*. Paul Drake Ed., 1986: 143-174.

Las tensiones acumuladas al interior del movimiento peronista dominaron las relaciones del Partido justicialista, conduciendo a la polarización de la clase política. Ítalo Lúder, presidente en funciones del Senado, ocupó interinamente la presidencia hasta 1979.

Un nuevo golpe de Estado arremetió contra el gobierno peronista. Fue promovido por los comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas en marzo de 1976, abriendo lo que se conoce como "el Proceso de Reorganización Nacional", un periodo definido en lo político por la puesta en marcha de los principios de la doctrina de la seguridad nacional, así como el autoritarismo militar que violentó los derechos Humanos de manera sistemática. En la esfera económica se incorporó una abierta política neoliberal con altos costos sociales. Las distintas juntas militares fueron presididas por los generales Videla, Viola y Galtieri, consecutivamente.

Ante este panorama, considerado como el más violento de la historia argentina, valdría preguntarse qué importancia podía tener el voto para los argentinos en momentos que ni los propios ciudadanos estaban en posición de desarrollar una participación política con libertad. Ante el temor de las represalias del gobierno militar, los ciudadanos acudieron a votar en blanco⁵⁶ en las elecciones convocadas por los militares después del primer golpe contra Perón, debido a que, por una parte, el sufragio al tiempo de ser un derecho también es una obligación

⁵⁶ Perón, desde el exilio, había pedido a los argentinos que acudieran a las urnas para votar en blanco como señal de protesta.

ciudadana de acuerdo a las leyes argentinas. Sin embargo, resulta importante destacar que, durante los siete años siguientes, el gobierno castrense canceló cualquier posibilidad de realizar elecciones en Argentina, conduciendo a la actividad de los partidos políticos a la clandestinidad, además de perseguir, encarcelar, asesinar y desaparecer a intelectuales, líderes políticos, sindicales y en general a cualquier persona que sostuviera una posición en contra del régimen.

Durante la presidencia del general Galtieri las fuerzas armadas argentinas, en un intento por recobrar la legitimidad perdida ante el pueblo argentino, se vieron liadas en la confrontación armada por las Islas Malvinas frente a la Gran Bretaña en abril de 1982, cuyo drástico fracaso terminó por arrojar resultados contrarios a la pretensión inicial del gobierno castrense⁵⁷. Esta situación, contribuyó a agravar y acelerar la descomposición de un régimen militar presionado, tanto al interior de la propia Argentina como desde el exterior, por movimientos sociales en protesta ante la sistemática violación de los derechos humanos en ese país.

Ante esta situación, el gobierno castrense se vio orillado a recurrir a una práctica que había cancelado siete años atrás: los comicios electorales. El gobierno de Galtieri convocaría a elecciones nacionales el siguiente año.

La presión que ejercieron los argentinos en el sistema político a principios de la década de los 80, principalmente a través de movimientos a favor de los derechos

⁵⁷ John Burns Marañón. *La tierra que perdió sus héroes: transición democrática y la guerra de los Malvinas*. Argentina: Fondo de Cultura Económica, 1998.

humanos, significó el preludio a un nuevo tipo de ciudadano que se organizaría y tomaría las calles en protesta por los crímenes cometidos durante la dictadura, que canalizaría sus demandas a través de una participación política masiva y el ejercicio de su legítimo derecho a expresar su voluntad por medio del voto.

Es en este marco de ilegitimidad política, crisis económica y social que podemos hablar del resurgimiento de una ciudadanía participativa que vio en el voto un arma a esgrimir contra la dictadura militar. La ciudadanía política de los argentinos, congelada durante casi una década, cobró su factura a la tiranía militar.

La "estocada" final para la dictadura militar tuvo lugar una vez que los resultados de las elecciones arrojaron como ganador indiscutible a un candidato contrario al régimen militar proveniente de la Unión Cívica Radical, el Dr. Raúl Alfonsín. Tal suceso marcó el inicio del restablecimiento en el poder del gobierno civil y el fin a una trayectoria de más de cuatro décadas que las dictaduras militares trazaron en la rectoría del estado argentino.

1.4. Transición democrática en Argentina y replanteamiento de la ciudadanía

Para Argentina, el año de 1983 constituye una referencia muy importante en el camino hacia la democracia. A partir de los comicios electorales de ese año, se restaura el régimen constitucional por medio de un gobierno civil surgido de un proceso electoral por demás histórico debido no sólo a sus resultados, sino a la magnitud de la participación de los ciudadanos argentinos por medio de su voto, que se compara sólo con los niveles de elección del régimen popular del peronismo, y que inicia una nueva y profunda etapa en ese país: la transición política a la democracia.

1.4.1. Contexto internacional de la transición

Es un hecho que actualmente, tanto en Argentina como en otros países en desarrollo, las fuerzas políticas y culturales de algún peso en sus respectivas sociedades atribuyen un alto valor intrínseco al logro y consolidación de la democracia política.

Se reconoce que la democracia es deseable *per se*, incluso habiendo considerado los costos generales que su establecimiento y eventual consolidación pueden implicar en materia de oportunidades para atender y reducir los reclamos

más inmediatos de la población, que giran en torno a las desigualdades sociales y económicas.

El campo de la vida y la cultura política prevaleciente en Argentina, estuvo dominada por una visión autoritaria tanto en el ámbito político como en el social. Esta condición ha cambiado hacia nuestros días, principalmente en lo que toca al autoritarismo militar, e incluso las críticas al presidencialismo se han acrecentado, frente a los retos que enfrentan actualmente las naciones de esta región, tal es el caso del gobierno del presidente Menem y la aplicación sistemática del Decreto de Necesidad y Urgencia.⁵⁸

Para aclarar este punto, baste señalar que especialistas en materia de transición política como O'Donnell, Schmitter, Borón, entre otros, al referirse al caso particular de Argentina, consideran que la democratización en la sociedad y el sistema político de ese país es una realidad que se encuentra en proceso de consolidación.

De acuerdo con Samuel Huntington, nos encontramos en este momento en medio de la "tercera ola" de expansión democrática en el mundo.⁵⁹ Esta "ola" tiene su gestación en el derrocamiento del dictador Caetano en Portugal, en abril de 1974, que se tornó un fenómeno de alcances mundiales en la década de los 80's y

⁵⁸ Delia Ferreira Rubio. *When the president governs alone: the decretazo in Argentina, 1989-1993* Argentina, 1995, Center for Studies in Applied Public Policies (CEPPA).

⁵⁹ Una ola de democratización es un grupo de transiciones desde regímenes no democráticos que ocurren en un periodo específico de tiempo y que significativamente cuentan con transiciones en dirección opuesta. Huntington, Samuel. *La tercera ola*. Argentina, Paidós · 1994.

dentro de la cual se ubican las transiciones a la democracia en América Latina, incluyendo por supuesto a Argentina.

La tendencia en sí misma hacia la intensificación de la comunicación, la integración económica, el intercambio transnacional de bienes, servicios, personas, valores, noticias, símbolos, ideas y tecnologías, es decir, del fenómeno de la globalización, constituye uno de los impulsos más fuertes para la apertura y extensión de los regímenes políticos democráticos, lo que hace también que esta interacción de factores internos e internacionales se tornen en ocasiones indisociables.

Argentina no ha quedado al margen de este proceso, lo vive e incluso podemos decir que los sufre junto con otros países latinoamericanos. Para darse cuenta de ello sólo basta pensar, por ejemplo, en las bolsas de valores de Argentina, Brasil y México para darnos cuenta el tremendo impacto que puede significar la globalización en las economías de la región: recordemos las recientes crisis financieras conocidas como efectos "tango", "tequila" y "samba" en América Latina o si nos vamos un poco más lejos, el efecto "dragón" del sistema financiero asiático. Y como estos ejemplos en materia financiera, podríamos enumerar muchos más en otras esferas de la acción social, entre las que destaca precisamente el tema de la migración internacional y sus impactos en la noción y el ejercicio de la ciudadanía política.

En Argentina la caída del régimen autoritario proporcionó la coyuntura propicia que permitió el proceso de la transición hacia la democracia, momento en que los viejos modelos institucionales del sistema político y de la actividad política en sí misma nos muestran por una parte, cambios concretos y por otra, la continuidad de algunos de sus componentes heredados de su historia, donde la participación de los ciudadanos por la vía del voto constituyó uno de los elementos más destacables de este proceso de apertura política.

1.4.2. Características de la transición en Argentina

Explicar brevemente la transición rumbo a la democracia en Argentina nos permite presentar un preámbulo a partir del cual el tema del reconocimiento de los derechos políticos ciudadanos se extiende para incluir también a aquellos que se han ido, a los que emigran, pero que no por ello pierden todo contacto con la realidad de su país de origen, mucho menos en tiempos en que la televisión, la prensa y otros medios electrónicos como el fax y el Internet posibilitan el tránsito veloz de información desde y hacia cualquier parte del mundo.

En este caso, resulta útil recurrir a la retrospectiva histórica con el fin de comprender mejor la forma en que se desarrolló el proceso de la transición argentina. En este sentido y para su análisis, la actividad política en la Argentina de los ochenta puede ser dividida en dos períodos:

El primero, se refiere a la transición política que se inicia formalmente con la derrota electoral del régimen militar, a partir de las elecciones del 30 de octubre de 1983, y el segundo, que comporta del alfonsinismo hasta el 9 de julio de 1989, momento en que el voto favoreció a dar continuidad al gobierno civil, aunque con una diferencia interesante: el justicialismo retorna al poder como partido opositor.

Esta transición política presenta características que difieren notoriamente de las experiencias anteriores durante los regímenes militares debido, principalmente, a la profunda crisis política y económica en la que se encontraba sumida la sociedad argentina después del fallido enfrentamiento bélico por las Islas Malvinas.

Para el 30 de octubre de 1983, el candidato de la Unión Cívica Radical, Raúl Alfonsín, en elecciones abiertas y transparentes, vencía al candidato del Partido Justicialista, Ítalo Lúder por un amplio margen de votos.

Esta elección no sólo significó el fin del régimen autoritario militar, además, el peronismo era derrotado por primera vez en cuarenta años vía elecciones, y se daba por terminado un sistema de partidos políticos caracterizado por su hegemonía.⁶⁰

La ausencia de una tradición democrática arraigada en el sistema político, el uso indiscriminado de la violencia institucionalizada, la quiebra económica a

⁶⁰ Marcelo Cavarozzi, "Peronism and Radicalism: Argentina's transitions in perspective" en *Elections and democratization in Latin America, 1980-1985*. Paul Drake Ed., 1986.

consecuencia del modelo liberal implementado y el desastre militar en las Malvinas, constituyen los mayores factores que precipitaron la descomposición del régimen autoritario en Argentina.⁶¹

La apertura hacia la democracia se produjo bajo un clima de fuerte cuestionamiento por parte de la sociedad hacia la dirigencia política, empresarial y sindical. La ausencia de legitimidad de la clase dirigente en la sociedad era pronunciada y la desconfianza de alguna manera constituía la respuesta de la opinión pública frente a las frustraciones y expectativas insatisfechas.

Pese a la desconfianza ante las autoridades gubernamentales y las fuerzas políticas en Argentina, los partidos políticos recuperaron paulatinamente credibilidad y adhesión, lo cual quedó evidenciado en el importante nivel de filiación partidaria que tuvo lugar en un lapso no mayor a seis meses, período durante el cual alrededor del 20% de la población se afilió a los partidos políticos, principalmente al Partido Justicialista y a la Unión Cívica Radical.

Pese al escepticismo dominante en 1982-1983, los partidos tenían cierto crédito proveniente de la población, que resultaba en una percepción de potenciales instrumentos de cambio. Además, quedaba la posibilidad de articular sus

⁶¹ Manuel Alcántara Saez. *Elecciones y consolidación democrática en Argentina: 1983-1987*. San José, Costa Rica: Centro Iberoamericano de Asesoría y Promoción Electoral, 1988, pp. 65.

demandas a través de los partidos, ya que en el peor de los casos "siempre son más flexibles que los militares"⁶²

El nuevo régimen político y la posibilidad de su consolidación como régimen democrático se apoya en buena medida en la modernización del sistema de partidos, sistema que en la actualidad se encuentra en un proceso de cambio que tiende a la formación de una nueva configuración, institucional, social e ideológica dominada por la interacción de al menos dos partidos políticos.

En suma, la dirigencia política recuperó en buena parte consenso de la población con el advenimiento del nuevo régimen de partidos.

Además, se vio beneficiada por mayor credibilidad que las dirigencias corporativas (v.g.: Sindicatos), ya que estas últimas no son percibidas de manera muy diferente a como lo eran en el pasado, es decir, como estructuras clientelistas.

En este contexto de apertura y consenso reconstruido entre la sociedad civil y la dirigencia de los partidos, se tendió a conformar un nuevo sistema con fuerte tendencia al bipartidismo. Tal sistema está caracterizado por la existencia de varios partidos legalmente constituidos y reconocidos socialmente, donde el protagonismo de las dos fuerzas políticas dominantes, el justicialismo y el radicalismo, es indiscutible.

⁶² Raúl Catterberg, "El sistema de partidos políticos y la transición hacia la democracia en Argentina", en *Los sistemas políticos en América Latina*. Lorenzo Meyer et al. México, Siglo XXI, 1998, Pp. 60-68.

En cuanto a la composición social de los partidos dominantes, ésta es heterogénea y reviste ambos el carácter de partidos policlasistas, en razón de que incorporan a todos los segmentos sociales, aunque con diferentes indicadores, lo cual constituye por sí una diferencia notoria respecto a sus bases sociales en épocas anteriores que daban lugar a identidades partidarias bien definidas.

En este sentido, el radicalismo tiene una fuerte penetración en los segmentos medios y altos, además del apoyo central del bloque político constituido por sus afiliados y simpatizantes tradicionales. Cabe mencionar que en la coyuntura electoral de 1983, es notoria la presencia de votos tradicionalmente justicialistas a favor de los radicales, es decir, los sectores bajos no estructurados y marginales, votaron en esta ocasión por la Unión Cívica Radical. Los radicales también obtuvieron el apoyo de estudiantes, empleados, comerciantes y jubilados.

Mientras tanto, el justicialismo obtuvo mayor adhesión entre los obreros, especialmente los no calificados y de los sectores populares tradicionales, a pesar que, como se mencionó anteriormente, perdió el apoyo de una parte significativa del voto ciudadano en los sectores no estructurados y de los jóvenes de la clase media que diez años antes, con el retorno de Perón, se habían sumado a sus filas.

Resulta interesante destacar que los dos partidos que concentraron el voto en 1983 revisten características más pragmáticas que ideológicas y sus postulados tienden más a la adaptación ante las circunstancias de la sociedad argentina,

tienden más a la adaptación ante las circunstancias de la sociedad argentina, procurando reflejar a través de ellos, las demandas más apremiantes de la opinión pública. De este modo, los partidos privilegian de igual manera tanto los valores individualistas como la movilidad social y el logro personal, pero que simultáneamente permanecen imbricados en políticas públicas destinadas a concretar los fines individuales, particularmente en lo que a los beneficios materiales se refiere.⁶³

El policlasismo de los partidos políticos, su pragmatismo, el nuevo sentido de la competencia y la ausencia de partidos de izquierda y de derecha también denotan la falta de rigor en sus postulados, la ambigüedad de su organización.

Sin embargo, estas características del proceso de transición hacia la democracia aparecen más como "virtudes" que defectos del sistema de partidos, debido a que contribuyen a evitar una polaridad extrema que reduce a su vez las posibilidades de fuerte inestabilidad política.

Los cambios resultantes en las elecciones de 1983 sin lugar a dudas están induciendo al sistema político argentino a nuevos reacomodos dentro de los partidos y al planteamiento de nuevos mecanismos de incorporación de los distintos sectores sociales, a fin de evitar la exclusión de la participación ciudadana que marcó el pasado reciente de Argentina.

⁶³ Marcelo Cavarozzi. "Peronism and Radicalism...", Op. Cit.

1.4.3. Restablecimiento del régimen constitucional

El cambio de un régimen autoritario a otro con perfil democrático pareció frustrado en Argentina desde 1930, al menos en lo que se refiere a su consolidación.

En este tenor, la transición política en 1983 presenta características que difieren en gran medida con las experiencias anteriores, debido principalmente a la profunda crisis en la que se encontraba la sociedad argentina en esos momentos, en gran medida como consecuencia del aprendizaje inducido por los fracasos de los regímenes autoritarios, fuertemente represivos, que violentaron la estabilidad social a través de la violación sistemática de los derechos humanos y que fueron incapaces de controlar de forma efectiva las recurrentes crisis económicas en la región.

O'Donnell considera que "el caso de la transición por colapso del régimen es el que con mayor probabilidad conduce a un tipo más completo y menos restringido de democracia política"⁶⁴. También presenta obstáculos "menos formidables" a los avances en la democratización económica y social. Sin embargo, el hecho de que fuerzas políticas dominantes, como la cúpula militar y los conservadores en el caso argentino, cuenten con escasa representación en el sistema institucional,

⁶⁴ Guillermo O'Donnell et al. *Transiciones desde un gobierno autoritario: 2. América Latina. Argentina*: Paidós, 1988.

implica un riesgo en alto grado de que surjan fuertes oposiciones desleales y a confrontaciones entre los partidos, las facciones y los intereses organizados⁶⁵.

Durante el gobierno de la Unión Cívica Radical el problema militar se llegó a mostrar incontrolable para el presidente Raúl Alfonsín, quien optó por enjuiciar y castigar con penas de prisión a los miembros de las tres juntas militares existentes entre 1976 y 1982, su política se empantanó cuando trató de aplicar el mismo esquema a los cuadros militares inferiores.

De alguna manera se encontraba condicionado la presión de diversos organismos pro derechos humanos y diferentes grupos de izquierda, así como el reclamo generalizado de la población por castigar a los militares involucrados en la sistemática instrumentación de la violencia y la represión durante el régimen castrense.⁶⁶

Las presiones que incidieron sobre Alfonsín tanto del lado civil como de la corporación militar lo condujeron a un estado intermedio que finalmente no logró la satisfacción de ciertos sectores de la sociedad civil ni del ámbito militar.

La aparición de un sector militar indispuesto a la subordinación frente al gobierno civil se ha tornado en una serie de presiones corporativas cuyos resultados se han

⁶⁵ Sindicatos, cúpulas empresariales, sociedades de propietarios agropecuarios, etc.

traducido en la obtención de algunos reclamos plasmados en las leyes de "punto final" y de "obediencia debida". El sector militar se presenta proclive a tesis ultranacionalistas en un contexto donde el gobierno radical ha reducido la partida presupuestal destinada a las Fuerzas Armadas, principal cambio en la relación cívico - militares a partir de la transición hacia la democracia⁶⁷.

En la semana santa de 1987, representantes de los cuadros intermedios del ejército, "los carapintadas", se movilizaron en un intento de presionar al gobierno de Alfonsín, sin embargo, esta ofensiva fue respondida por el gobierno mediante el fomento de un generalato dócil, desprestigiado ante miembros de la clase militar que no habían sido vinculados con violaciones de derechos humanos en la etapa anterior y bélicamente muy activa durante el episodio de las Malvinas.

La posición del gobierno radical en torno a la participación de la fuerza militar en asunto de orden público o subversión radica en la determinación de que estos asuntos son de incumbencia estricta de la policía federal, donde las fuerzas armadas deben permanecer al margen.

Las relaciones cívico-militares vuelven a estar condicionadas al dualismo presente en las Fuerzas Armadas ante el que el poder civil se encuentra incómodo, pero que procura sacar beneficios, redimensionando la participación de estas a sus

⁶⁶ César Teach. "Partidos políticos y dictadura militar en Argentina (1976-1983)" en Silvia Dutrenit, *Diversidad partidaria y dictaduras: Argentina, Brasil y Uruguay* México, Instituto Mora, 1996.

⁶⁷ Daniel García Delgado. "Argentina: de la movilización de masas a los nuevos movimientos sociales", en Gerónimo de Sierra, Comp. *Democracia emergente en América del Sur* México, UNAM, 1994, Pág. 188.

funciones profesionales, con apego a la Constitución. A decir verdad, durante este periodo, el problema militar continúa aún pendiente de solución.

Sin lugar a dudas, la participación corporativa de los sindicatos en el sistema político argentino ha sido una de los principales canales de relación entre el gobierno y las bases trabajadoras, principalmente obreros de las zonas urbanas industrializadas.

La participación sindical está muy arraigada en la cultura política argentina y se encuentra estrechamente ligada a los movimientos migratorios de finales del siglo pasado y principios del presente, donde la llegada de un proletariado de origen europeo y latino contribuyó significativamente al surgimiento de organizaciones formales de aspiraciones fundamentalmente anarquistas y de influencia socialista, de reivindicación de los sectores populares.

Es posible distinguir el desequilibrio entre un poder sindical fuerte durante los gobiernos constitucionales y débil durante los gobiernos autoritarios. Tal desequilibrio tiene que ver más con la falta de poderes compensadores de participación política procedentes del sistema político y del poder económico empresarial que con su propia capacidad de acción y organización recurrentemente probada en el pasado. Este mismo desequilibrio se manifiesta también en la participación política a través suyo de los sectores de trabajadores argentinos.

Tal afirmación parece constatarse si atendemos a la pugna que existió entre el gobierno de Alfonsín y los sindicatos. Mientras que en el peronismo la Confederación General de Trabajadores (CGT) convocó sólo a una huelga general, durante los cinco años del gobierno radical de Alfonsín éste se vio atacado por catorce huelgas generales. Lo anterior nos habla por sí mismo del enfrentamiento directo entre radicalistas y sindicatos, debido a la particular identificación de estos últimos con el partido peronista de forma tradicional.⁶⁸

Este enfrentamiento entre gobierno y sindicatos durante la transición, se explica en razón de que al comienzo del periodo de la Unión Cívica Radical en el poder, la Confederación General de Trabajadores no se había recuperado aún de la derrota electoral ni de las repercusiones del llamado "pacto sindical-militar" del régimen anterior que le permitió subsistir en condiciones de autoritarismo y proscripción del peronismo.

A lo largo de 1984, el gobierno radical intentó limpiar a la elite sindical peronista, mediante la puesta en marcha de un proyecto de ley de "democratización sindical" o ley Mucci, por el que se designaban interventores del Ministerio del Trabajo para convocar a elecciones al interior y se determinaba un régimen de elección proporcional. Tal proyecto fue aprobado por la cámara de Diputados, pero se rechazó en el Senado por un voto, debido al dominio de los peronistas que en los regímenes provinciales habían tenido mejor suerte que a nivel federal. Esta constituyó la primera gran derrota del gobierno radical surgido de la transición.

⁶⁸ Silvia Dutrenit, *Huellas de las transiciones políticas en América Latina*. Instituto Mora, 1994.

A partir de entonces la relación gobierno – sindicatos tuvo que pasar por el reconocimiento de los peronistas en el seno de estos últimos, la fórmula contestataria sindical frente a las actividades y decisiones del gobierno, el mantenimiento del tradicional sistema de ajustes salariales periódicos, la resistencia al régimen de negociaciones colectivas y la concentración de la presión de la Confederación General de Trabajadores sobre el gobierno para exigir a los empresarios el reconocimiento de su tradición como “factor de poder”, considerando como interlocutor- adversario al Estado, frente al sector empresarial privado.

La Ley de Asociaciones Sindicales permite una considerable capacidad de decisión a las direcciones nacionales de los sindicatos para recaudar fondos, convocar a asambleas, controlar la competencia electoral e intervenir en organismos locales y de base. Instituye y posibilita el voto a lista completa de los dirigentes, elimina las minorías del gobierno de las entidades y establece restricciones a la presentación de listas opositoras.

Por su parte, la Ley de Negociación Colectiva establece la capacidad de las direcciones nacionales de los sindicatos para negociar con los empresarios contratos colectivos en cada rama de actividad, los cuales para tener validez deberán ser homologados por el Estado.

La Confederación General de Trabajadores celebró en 1986 su Congreso Normalizador, un evento que no realizaba desde 1945. Sin embargo, en la realidad, las pautas tradicionales de participación de los sindicatos no cambiaron sustancialmente. En el Congreso no hubo debate en torno a la participación política de los sindicatos que intentara siquiera modificar el estado de las cosas. En resumidas cuentas, Argentina continúa bajo un sindicalismo reclamacionista, circunscrito a las demandas salariales y al mantenimiento de un fuerte sistema de obras sociales, extremadamente clientelar, al que de alguna forma queda condicionado el voto ⁶⁹ y que pondría en duda el ejercicio de una ciudadanía política plena e individual.

Por otra parte, la presencia de fuertes organizaciones corporativas que representan al sector empresarial y los intereses agropecuarios del sector burgués en la sociedad argentina, ha sido una constante como factor de presión en la política económica de los distintos gobiernos, tanto militares como civiles, y se han visto beneficiados por la protección del Estado a partir de diversas estrategias.

Dentro del universo de éstas, encontramos a la Sociedad Rural Argentina como una de las más fuertes y representativas, la cual engloba los intereses agropecuarios. Por otra parte, encontramos a la Unión Industrial de Argentina, que a su vez deposita sus expectativas un fuerte proteccionismo arancelario y la tutela del Estado, mediante la contratación privilegiada con el mismo.

⁶⁹ Silvia Dutrenit, *Huellas de las..* Op. Cit.

Cabe destacar que las corporaciones económicas tuvieron un papel más destacado durante la época del autoritarismo militar, momentos en los que la presión ejercida sobre el gobierno se tradujo en beneficios a sectores concretos de la economía argentina.

En los últimos años de gobierno "democrático", la tendencia a la privatización y a la reducción del protagonismo estatal en la rectoría de la economía ha sido bien recibida y fomentada por estas corporaciones y también por los partidos políticos dominantes. Sin embargo, esta inclinación tiene lugar en un país con bajo nivel de desarrollo del capital privado nacional que lo supedita a la inyección de capitales externos capaces de reactivar la economía.

Finalmente, resulta necesario destacar que, en la Argentina actual, el corporativismo aún se presenta como un problema a resolver para el sistema político debido principalmente a que los diferentes grupos de interés, por su configuración y tradición histórica, no se prestan al debate ni a la legitimación democrática.⁷⁰

Lo anterior constituye uno de los grandes retos que en materia de ciudadanía política enfrenta la sociedad argentina que en diversas ocasiones ha experimentado el ejercicio del voto sin que ello signifique necesariamente el ejercicio del derecho político que le permite elegir individualmente a sus representantes y a su gobierno.

1.5. La ciudadanía argentina frente al voto en el exterior

Una vez pasado el período más representativo de la transición política, en Argentina se ha dado pie al debate sobre la ciudadanía pensada no sólo términos estrictamente políticos sino principalmente entorno a los derechos sociales de una sociedad que se encuentra inmersa en una crisis económica y financiera prolongada y que ha venido viendo afectado el nivel de vida general de la mayoría de su población.

Tal debate sigue considerando a los derechos políticos como un asunto de gran relevancia, pero ha centrado su atención ahora en la imagen de un ciudadano que difícilmente satisface sus necesidades básicas ante la falta de empleo, de vivienda, de servicios de salud insuficientes, el alto costo de la educación y los servicios básicos, la inseguridad pública y la corrupción en el gobierno.

Lo interesante aquí es conocer que en la búsqueda de opciones para dar solución a los graves problemas económicos y sociales que vive Argentina, los ciudadanos de ese país siguen viendo en el voto una herramienta útil para calificar o descalificar los programas que como gobierno instrumentan las fuerzas políticas para atender tales prioridades.

⁷⁰ César Tchac. *Ibidem*.

Como vimos arriba, la transición que dio paso a la recuperación de los derechos políticos, esencialmente a la reactivación del voto ciudadano, comenzó formalmente a partir de junio de 1982 con la debacle de las Fuerzas Militares argentinas en la guerra de las Malvinas, confirmándose con las sucesiones presidenciales de 1983, 1989, 1995 y 1999.

De acuerdo con Manuel Alcántara, se puede considerar concluido un proceso de transición "cuando este ha sido capaz de procesar satisfactoriamente los problemas tradicionales que lo afectaban."

En el caso argentino, encontramos los siguientes elementos al respecto:

- a) La alternancia política, que en mayo de 1989 permitió que un gobierno civil democráticamente electo le cediera la estafeta a otro de un partido opuesto electo por la misma vía,
- b) La subordinación del poder militar al civil. La actitud del presidente Menem frente a las fuerzas militares fue tolerante respecto al régimen anterior al gobierno civil, pero determinante y represivo con aquellos que participaron en levantamientos en contra de Alfonsín. En diciembre de 1990 reprimió violentamente el alzamiento del teniente coronel nacionalista Mohamed Alí Seineldín.

Bajo estos supuestos, el proceso de transición a la democracia en ese país tendría su colofón con las elecciones nacionales de 1990 que llevaron al poder al justicialismo encabezado por Menem y se reforzaría con los comicios de 1999, cuando la oposición volvió a ganar la presidencia de la república con Fernando De la Rúa. Empero, es necesario decir que el proceso de democratización no ha culminado y que a finales de siglo los retos para alcanzar eventualmente a la democracia plena aún son importantes.

Por lo que respecta a los cambios más significativos de las características del sistema político argentino, de acuerdo con César Tcach⁷¹., es posible identificar tres de ellos que se manifiestan de manera rotunda, en los que la participación de la ciudadanía argentina ha sido de gran trascendencia:

1. El logro de un acuerdo básico en torno a las reglas del sistema político, particularmente de la dinámica entre partidos,
2. El fin del pretorianismo, expresado como la desmilitarización de la sociedad y del Estado, no sólo en su expulsión del gobierno, sino también en acciones como la erradicación del servicio militar obligatorio y la reducción del presupuesto militar, y
3. El hecho de que las identidades partidarias ya no determinan automáticamente las tendencias electorales. El voto se define actualmente más por los temas

nacionales y/o el perfil de los dirigentes políticos que por el voto corporativista cautivo. El mercado electoral cambió su fisonomía y aparece como dominante el voto de opinión

En cuanto a las continuidades en el mismo sistema político, en primer lugar, las experiencias más reciente que condujeron a la reelección de Menem para el periodo 1994-1999 y que significó la permanencia en el poder del Partido Justicialista durante una década, mostrarían una tendencia a la tentación de perpetuar a este partido como dominante, a pesar de la fuerte presencia de su competidor, el partido radical; sobre la relación bipartidista o tripartidista, donde nuevos partidos de oposición continúan con sus esfuerzos de consolidación en la competencia política marcada por la nueva correlación de fuerzas políticas en Argentina.

En segundo lugar, el sistema presidencialista sigue imperando en la forma de hacer política, de tal forma que el papel del Congreso se ha visto disminuido frente al incremento constante de las capacidades del Ejecutivo Federal, particularmente del presidente de la república, lo cual también actúa en detrimento de la actividad política de los sectores corporativos.

En el caso del gobierno de Alfonsín, este no estuvo en posición de conciliar los distintos intereses y en sus intentos por satisfacerlos sucumbió y asfixió su propia iniciativa política, por lo que en las elecciones del 9 de julio 1989, el radicalismo

⁷¹ Silvia Dutrenit. *Huellas de las transiciones políticas en América Latina*. México, Instituto Mora, 1994.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

cayó frente al resurgimiento de la fuerza política del Partido Justicialista, con su candidato Carlos Saúl Menem, inaugurándose una nueva fase en el sistema político argentino, que vio por primera vez en muchos años, la alternancia en el poder de manera pacífica entre gobiernos de civiles. Menem logró "subordinar" a los sindicatos y a los militares con la concentración de autoridad en torno a su figura.

Sin embargo, la inestabilidad económica derivada de la crisis del modelo de estado benefactor, el hecho que el poder judicial ha permanecido subordinado al poder político, aunado a la generalización de la corrupción en los altos niveles del gobierno, entre otros factores, contribuyen a crear desconcierto y desconfianza en la ciudadanía respecto a la clase política e incluso de los propios valores democráticos que el propio gobierno enarbola.

Ante este escenario, el voto ciudadano hizo sentir nuevamente su peso en las elecciones argentinas y castigó al justicialismo dando fin a los diez años de gobierno de Menem, llevando al poder a la alianza opositora encabezada por el radical Fernando De la Rúa, quien en las elecciones del 24 de octubre de 1999 resultó electo como presidente de la República Argentina para el periodo 1999-2003.

Lo anterior nos lleva a pensar que, después de un periodo de dictadura en el cual los derechos humanos básicos y los derechos políticos fueron suspendidos, la transición hacia la democracia en Argentina ha permitido la reactivación del

ejercicio de la ciudadanía política, teniendo en el derecho al voto un importante instrumento por medio del cual los ciudadanos argentinos castigan o premian a los partidos políticos por su respectiva actuación frente al gobierno, principalmente en tiempos cuando sus derechos sociales se han visto deteriorados ante los desequilibrios económicos reflejándose en fenómenos como la disminución de los niveles de vida y bienestar en buena parte de la población.

La sociedad Argentina, al igual que el resto de los países de América Latina, aún no puede cantar victoria frente al reto de la consolidación de la democracia, sin embargo, el proceso de democratización sigue su curso. Argentina se encuentra en tránsito hacia un estado diferente donde la participación de la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones a través del voto, considerado como el canal institucional de mayor legitimidad en el sistema político argentino, continúa siendo importante, pese a la desconfianza electoral que ha vuelto a generarse entre los ciudadanos debido a las promesas incumplidas de los partidos políticos en el gobierno.

En este marco podemos reflexionar entorno a que el proceso de democratización ha visto el resurgimiento de los derechos políticos e incluso ha sido el marco en el cual surge el planteamiento de una ciudadanía que no se restringe a las fronteras nacionales, sino que, por el contrario, a través del voto en el exterior garantiza el ejercicio de la misma a cada ciudadano argentino, sin importar donde se encuentre. Esta situación permite considerar a la nueva ciudadanía argentina, una ciudadanía ampliada extraterritorialmente en sus derechos políticos, como una

ciudadanía transnacional, pues sus derechos ciudadanos tienen vigencia fuera de las propias fronteras territoriales del estado argentino.

Al respecto es posible encontrar opiniones en diversos sentidos, no obstante, el consenso entre diferentes autores, académicos, políticos, intelectuales y ciudadanos en general se inclinaria a señalar que efectivamente la noción de ciudadanía se ha transformado en Argentina a partir de los tiempos de la democratización.

Cabe mencionar que el 22 de marzo de 1984, ya en pleno gobierno constitucional, el presidente Raúl Alfonsín decretó la restitución de la Ley 346 de Nacionalidad y Ciudadanía argentina, legislación que fuera derogada por el gobierno militar el 18 de mayo de 1978 (Ley de facto 21.795). Con ello, todos aquellos argentinos que hubiesen perdido estas calidades durante la dictadura, podían recuperarlas de forma automática o mediante recurso judicial por vía sumaria⁷².

Decir que este cambio es resultado sólo de la transición resultaría por demás simplista, sin embargo, no queda duda sobre la importancia de los tiempos políticos en que el gobierno constitucional tomó esta decisión como medida de inclusión, reconciliación y legitimación con los argentinos exiliados.

Los ciudadanos argentinos e incluso aquellos que no son considerados como tales (v.g.: los extranjeros que viven en territorio argentino) han experimentado una

modificación de la membresía política tendiente a la extensión del derecho de los primeros a ejercer su ciudadanía política por medio del voto en las elecciones nacionales que tengan lugar en Argentina, mientras residen en el exterior; y de los segundos, a través del sufragio en elecciones municipales y en algunas provincias, a pesar de no poseer la nacionalidad argentina.

En el caso de los inmigrantes extranjeros, las constituciones de las 21 provincias y los dos territorios han incorporado cláusulas entorno al voto de los extranjeros residentes en ellas para las elecciones locales siempre y cuando cumplan con ciertos requisitos como el ser residente en el municipio donde se vaya a ejercer el voto, ser mayor de dieciocho años, que sepan leer y escribir en el idioma nacional (español), principalmente, aunque estos requisitos pueden variar, por ejemplo el tiempo de residencia inmediata, y otros diferentes pueden ser considerados por cada una de las provincias.

Las fechas cuando se legisló a escala local el derecho al voto de los extranjeros varía de manera importante. Así, tenemos que las primeras provincias en permitirlo fueron Entre Ríos (1933), Misiones (1964) y Mendoza (1965), mientras que el resto de las provincias que ya contemplan en sus constituciones locales este derecho, lo hicieron a partir de la década de los 80, ya en pleno periodo de democratización, aunque todavía encontramos algunas de ellas que no lo han concedido. Esto se verá más adelante, cuando tratemos el tema de los derechos políticos de los inmigrantes internacionales.

⁷² Ley N° 23.059 de Ciudadanía y Naturalización, del 22 de Marzo de 1984. Multicopiado.

En el caso del voto de los argentinos que residen en el exterior, encontramos un antecedente importante. Aunque este tema será abordado con mayor detalle en otro considero necesario mencionar algunos aspectos importantes.

Es pertinente destacar que tal derecho no fue legislado sino hasta principios de los años 90, por medio de la promulgación de la Ley para el Voto de los Ciudadanos Argentinos Residentes en el Exterior (Ley 24.007) y la creación del Registro de Electores Residentes en el Exterior.

A diferencia del caso de los extranjeros en Argentina, que han sido sujetos de un voto limitado a la elección de autoridades locales, los argentinos que viven en el exterior y que mantienen algún vínculo con su nación, deben acudir a los consulados o secciones consulares de las embajadas argentinas a justificar la no-emisión del voto, en términos semejantes a como lo hacen los argentinos residentes en territorio nacional que se encontrarán a más de 500 kilómetros de su distrito electoral, a menos que hubiesen declarado con anterioridad ante estas mismas instituciones su cambio de domicilio en otro país.

Sin embargo, esta situación aplica sólo para aquellos argentinos que por una lado, estaban interesados en mantener contacto con su país por muy diversos motivos: familiares, económicos, de trabajo, por propiedades, etc. Sin embargo, considerando el exilio que se suscitó a partir de los periodos de dictaduras militares, la violación de derechos humanos, la persecución de peronistas,

socialistas y políticos de oposición, por mencionar sólo algunos, quienes habían salido huyendo del país lo menos que pudieron haber querido era ser ubicados por el gobierno argentino, por lo que se mantuvieron lejos de las embajadas y consulados de la República Argentina en el exterior.

Esto último explica, en parte, el motivo por el cual el gobierno argentino no cuenta, hasta la fecha, con datos oficiales que precisen el número de sus nacionales residentes en el extranjero.

Las aproximaciones que se han manejado hasta el momento se han derivado de estimaciones realizadas a partir de los censos argentinos y los censos de otros países en todo el mundo. Tales estimaciones van desde los cuatrocientos mil, cifra que maneja en Ministerio de Relaciones Exteriores⁷³, hasta los dos millones que han manifestado políticos y medios de comunicación, cifra que al parecer resulta exagerada según estudios realizados por Naciones Unidas, que calcula para el año de 1984, cerca de un millón de argentinos viviendo en el extranjero.⁷⁴

Por su parte, la Cámara Nacional Electoral de Argentina maneja para 1998 un estimado de alrededor de un millón doscientos mil nacionales argentinos residiendo en otros países⁷⁵. De este total, se tienen registrados cerca de 250 mil

⁷³ Cifra proporcionada en la Embajada de la República Argentina en la México. Entrevista realizada por la autora al Primer Secretario de Asuntos Políticos y Prensa, Javier Loera, 6 de agosto de 1999.

⁷⁴ Alfredo Enrique Lattes. *Dinámica migratoria argentina (1955-1984): Democratización y retorno de expatriados*. Centro de Estudios de Población y UNRSID, 1986.

⁷⁵ Felipe González Roura. *La modalidad del voto en instalaciones oficiales habilitadas como centro de votación*. Seminario Internacional sobre el voto en el exterior. IFE, México, 1998.

electores argentinos en el exterior, de los cuales entre 5 mil y 9 mil han ejercido su derecho al voto a partir de 1993.

Lo que en particular interesa en este apartado es la relación entre el derecho al voto desde el exterior y el tipo de ciudadanos que se está gestando en la Argentina de nuestros días. Si por una parte reflexionamos sobre esta cuestión a partir de aceptar que en las democracias los derechos políticos y sobre todo el ejercicio del voto son la esencia de la ciudadanía, y por otra, observamos que la extensión del derecho al voto aún estando en el exterior (aunque con sus limitantes, los cuales veremos en otro momento) ya ha sido legislada e incluso llevada a la práctica, sin atender a los resultados obtenidos hasta ahora, podríamos afirmar que efectivamente estamos ante una nueva ciudadanía, más extensa e incluyente, al menos en términos de membresía y participación política.

2. INMIGRACIÓN Y DERECHOS POLÍTICOS EN ARGENTINA

Este capítulo analiza la extensión de los derechos políticos en Argentina a la luz del fenómeno inmigratorio que históricamente ha tenido lugar en ese país y que lo ubica como uno de los principales receptores de migrantes internacionales en América Latina.⁷⁶

El objetivo es poner en relieve el impacto que los movimientos de población a escala internacional han tenido y continúan teniendo en la configuración de la sociedad argentina, así como ilustrar brevemente la influencia de la migración en el desarrollo económico, social, político y cultural del Estado Argentino,⁷⁷ con vistas a analizar, de manera particular, el proceso de extensión de los derechos políticos a los extranjeros, es decir, a los no ciudadanos o denizens, como los denomina Brubaker, particularmente del derecho al voto.

El tópico de la participación y la representación política de los migrantes internacionales ha sido tema de algunos estudios, lo cual puede explicarse si atendemos al hecho que la mayoría de los Estados limitan el derecho al voto y a la participación política a sus ciudadanos, bajo el supuesto de desarraigo de los extranjeros respecto a la comunidad nacional receptora⁷⁸.

⁷⁶ Stephen Castels and Charles Miller. *The Age of migration*. 1994.

⁷⁷ Alicia Maguid. *Argentina: Migración y pobreza durante la década de 1980.*, Buenos Aires, CREDAL, documento de trabajo N.21, 1990, pp.60.

⁷⁸ William Rogers Brubaker. *Immigration and the politics of citizenship in Europe and North America*. University Press of America, 1989, Pp. 185.

Sin embargo, también es posible encontrar excepciones a la regla sobre la supuesta pasividad política de los migrantes internacionales. Por ejemplo, encontramos que desde 1975, el gobierno sueco tomó la decisión de permitir el voto municipal y regional a los extranjeros con tres o más años de residencia. Aún antes de esa fecha, el cantón suizo de Neufchatel era el único en el Continente Europeo que garantizaba el derecho al voto municipal y cantonal a los extranjeros con una residencia prolongada.

En 1979 Dinamarca otorgó el derecho de voto a los residentes de la comunidad nórdica y para 1982, permitió que otros inmigrantes reunieran las condiciones necesarias para votar en elecciones locales. Noruega hizo lo propio en 1985, mientras que Holanda garantizó derecho de voto municipal a los residentes no daneses con permisos de residencia válidos y cinco años de residencia efectiva en su territorio.

Gran Bretaña resulta un caso aparte en materia de derecho al voto de los extranjeros. En el marco de la *Commonwealth of Nations*, Reino Unido garantiza un derecho al voto a todos los inmigrantes ciudadanos de la Commonwealth y de Irlanda, no sólo en elecciones locales, sino también en los comicios nacionales.

De manera recíproca, Irlanda reconoce el derecho al voto de los ciudadanos británicos. Algunas provincias canadienses otorgan derecho de votar a ciudadanos

británicos, así como a ciudadanos de la Commonwealth, en elecciones no federales.⁷⁹

Respecto al caso de Argentina, los estudios en la materia son relativamente escasos y se concentran principalmente en el estudio del fenómeno migratorio a partir de perspectivas históricas, demográficas y particularmente económicas, observándose un avance limitado acerca de sus consecuencias en otras esferas de la realidad social como lo es la dimensión política de ésta⁸⁰.

De acuerdo con algunos autores, entre los factores que pueden ser considerados para un análisis sobre la ampliación del derecho al voto encontramos el grado y tiempo de industrialización, cambios en la estructura social, diferenciaciones en las relaciones socioculturales (etnias, religiones), tradiciones políticas (más representativas o más absolutistas), cambios constitucionales (parlamentarización, capacidad de adaptación de las elites), procesos de secesión, guerras y procesos migratorios⁸¹.

En este momento, el factor que nos interesa explorar es la migración internacional, desde el punto de vista de la extensión de los derechos políticos de los migrantes, quienes constituyen un sector de la población que tradicionalmente ha sido excluido del ejercicio de tales derechos, en razón de no ser considerados como

⁷⁹ Mark J. Miller. "Political participación and representaton of noncitizens" en Brubaker, *Immigration and the politics of citizenship in Europe and North America*, 1989, pp. 129-143.

⁸⁰ Alicia Maguid. *Ibid*, p. 1.

⁸¹ Dieter Nohlen. *Sistemas electorales ...Op. Cit.*, pág. 27.

miembros de la comunidad política nacional, a pesar de participar en otras esferas de la vida nacional como la economía y la cultura, por citar algunos ejemplos.

Para los Estados occidentales, el reconocimiento del sufragio universal, igual, directo y secreto constituye la base de las democracias liberales, donde la designación democrática de las autoridades políticas, constitucionalmente establecidas, junto con los derechos de expresión, reunión, asociación y libertad de prensa, son los principios fundamentales de las democracias modernas⁸², quedando el ejercicio de tales derechos como prerrogativa de los ciudadanos.

En la actualidad es lugar común considerar a los derechos políticos del ciudadano como irrefutables, al menos desde el punto de vista formal sin embargo, tales derechos tuvieron que pasar por un largo proceso histórico para su evolución y reconocimiento.

Dentro de los derechos políticos, el voto se ha constituido como el más representativo de los derechos ciudadanos en los sistemas democráticos. Las elecciones constituyen la forma institucional más importante y socorrida de participación ciudadana, donde el proceso de extensión de los derechos políticos ha ido incrementando el nivel de participación de los individuos.

⁸² Dieter Nohlen. Sistemas electorales y partidos políticos. México, FCE/UNAM, 1994, pág. 19.

Sin embargo, de acuerdo con Dieter Nohlen, el hecho que se ejerza periódicamente el sufragio, con el fin de una renovación política de los órganos representativos en diferentes niveles, no implica necesariamente el ejercicio de todos los derechos que en materia de participación política tengan los individuos. Esto varía de acuerdo al Estado del que se trate, de las normas jurídicas y de las prácticas democráticas que en él tengan lugar.

En la actualidad, el derecho al voto es ampliamente aceptado entre los miembros de la comunidad internacional como un medio para propiciar la participación democrática de los individuos en los procesos políticos de sus respectivos países.

Si nos adentramos en la historia política de América Latina, podemos observar que las elecciones no han tenido el mismo significado que en el caso de los países europeos occidentales de tradición democrática. Con el comienzo de la etapa independiente en el primer tercio del siglo diecinueve se fueron aprobando constituciones que determinaban la designación de los órganos de gobierno por medio de elecciones. Solamente Brasil continuó como monarquía hasta fines de ese siglo. Los gobiernos de corte constitucional tuvieron que enfrentar el reto de imponer el procedimiento de la elección contra los métodos violentos del ejercicio caciquil y dictatorial que caracterizaban las culturas políticas de los nuevos países latinoamericanos.

Los procesos electorales han ido ganando fuerza en América Latina, en razón de encontrarse asociadas a la búsqueda de la consolidación de regímenes de seguridad y legitimidad frente a las tradiciones autoritarias y violentas. Las elecciones en ese sentido, han procurado resolver de forma pacífica, los problemas relacionados con el aseguramiento de los principios constitucionales y jurídicos del derecho al voto universal, igual y secreto, aunque esto se haya solucionado hasta muy tarde en el caso de algunos países (v.g.: los países de Centroamérica o Paraguay en Sudamérica).

En algunos de nuestros países, el derecho al sufragio universal masculino se introdujo en las tres décadas finales del siglo XIX, aunque debemos considerar también que a menudo este derecho constituyó letra muerta en las constituciones latinoamericanas debido a los recurrentes golpes de estado que tuvieron lugar en la historia de estos países, lo que opacó de manera recurrente la conquista del poder por la vía de la institución electoral.

Al respecto, destaca el caso de Venezuela, que desde 1864 legalizó el derecho al sufragio universal masculino de sus ciudadanos - entendido en términos de individuos que poseían la nacionalidad del Estado en cuestión, por nacimiento o adquirida- a diferencia de Argentina, por ejemplo, que lo incorporó hasta 1912. Podemos mencionar también los casos de inclusión de los analfabetos en países con altos niveles de iliterancia como Brasil, Ecuador y Perú, que les permitieron el

ejercicio de este derecho solo a partir de los procesos de democratización⁸³ que vivieron en los años setenta y ochenta.

De acuerdo con esto se puede decir que América Latina, con la democratización de los años ochenta, realiza un nuevo intento por tener en el voto un instrumento para el desarrollo democrático de sus sociedades que tienda a mejorar las condiciones de convivencia, gobernabilidad⁸⁴ y respeto pleno a los derechos humanos de quienes viven en la región.

En cuanto a la migración internacional, resulta interesante destacar que algunos de los estudios que abordan el tema específico del impacto de la migración sobre el sistema político argentino atienden a señalar una diferenciación que me parece interesante hacer notar en este análisis. Se trata de una distinción entre la condición de inmigrante y extranjero.

La primera considera que, a pesar de tratarse de individuos llegados a Argentina procedentes en su inmensa mayoría de Europa, son inmigrantes aquellos que llegan del exterior bajo una misma "bandera", lo cual los ubica en una categoría casi como de "migrante interno", donde no se enfrenta el complejo problema de tener que formar una nueva nacionalidad en términos estrictos⁸⁵, sino que se trata

⁸³ Ibid. Pág. 31.

⁸⁵ Torcuato S. Di Tella. "El impacto inmigratorio sobre el sistema político argentino" en Estudios Migratorios Latinoamericanos, n° 12. Centro de Estudios Migratorios Latinoamericanos. Buenos Aires, agosto de 1989, pp. 212.

de gente proveniente de la antigua nación, con un carácter étnico, lingüístico y cultural similar, en virtud del antecedente que sentó la conquista.

En este caso, se trata de migrantes procedentes de la metrópoli española quienes, por pertenecer a la nación conquistadora, no requerían de naturalización en ese país, pues constituyeron la clase social y política dominante en el nuevo territorio, sentando las bases para la nueva población de lo que se iría transformando en la actual República Argentina.

Por lo que toca a los extranjeros, son considerados como tales los individuos procedentes de cualesquiera otros países diferentes a España, principalmente europeos, quienes tendían a retener su ciudadanía original y no optaban por naturalizarse.

Para fines prácticos, en este documento me referiré a los términos generales de *inmigrante internacional* y *extranjero* para aludir a los individuos que constituyeron los flujos internacionales de personas que llegaron y/o continúan llegando a Argentina desde otros países, sean españoles o no. Hago mención a esta distinción debido a que algunos autores argentinos que escriben sobre el tema (como Torcuato S. Di Tella) lo han manejado de esa forma.

2.1. Inmigración internacional en Argentina

Argentina ha sido un país de inmigrantes desde su formación como Nación, aunque ha experimentado diversos momentos de expansión de esta población, particularmente en la segunda mitad del siglo XIX y aún después de la Segunda Guerra Mundial, periodo en que el origen principal de sus inmigrantes era Europa.

Haciendo una revisión desde la época de la colonización española, encontramos que la legislación de la metrópolis europea estuvo orientada a impedir la llegada de extranjeros a Argentina⁸⁶. Sin embargo, esta actitud se vio rebasada por las necesidades de mano de obra ante su escasez en ese vasto territorio. Recordemos que la población original de los territorios que constituyeron a la Argentina de nuestros días, los indios⁸⁷ fueron casi totalmente eliminados o esclavizados por los conquistadores.

Este proceso migratorio se dio en un contexto internacional que le favorecía y donde el gobierno argentino propició también la llegada de extranjeros europeos. Cabe mencionar por ejemplo, el ideario del presidente Mitre, así como del destacado político argentino Alberdi⁸⁸ y otros miembros de su generación

⁸⁶ Alicia Maguid. Argentina: Migración y pobreza durante la década de 1980, Buenos Aires, CREDAL, documento de trabajo N.21, 1990, pp.60.

⁸⁷ Recordemos que el término "indio" es netamente una concepción occidental que ha sido utilizada para referirse a la población nativa que habitaba las tierras conquistadas en los que hoy es el Continente Americano y que en su gran mayoría fue exterminada y excluida en las sociedades que se formaron con la conquista.

⁸⁸ Félix Luna. Historia General de Argentina. Tomo II. Buenos Aires, fecha(?).

(conocida como la generación del 37) quienes consideraban como necesaria la incorporación de inmigrantes europeos para constituir a la sociedad argentina.

La razón por la cual se prefirió a los europeos por sobre otras nacionalidades podemos encontrarla en el interés de la clase alta argentina por integrar una población con determinados perfiles culturales, por su concepción de que éstos traerían consigo la tradición y las técnicas de trabajo así como los capitales necesarios para desarrollar la economía y, en general, a la sociedad argentina. La oligarquía terrateniente de españoles peninsulares consideraba que los europeos traerían consigo el progreso par la nueva nación en formación.

Fue por ello que el propio gobierno organizó viajes desde el antiguo continente, hospedando y haciéndose cargo ocasionalmente de la manutención de los recién llegados (aunque sólo por un par de semanas) en el ahora histórico "Hotel de inmigrantes"⁸⁹, ubicado en el puerto de Buenos Aires. La propia Constitución de 1857 evidenciaba un proyecto inicial⁹⁰ de nación abierto que garantizaba el recibimiento "a todos los hombres de buena voluntad que [quisieran] habitar el suelo argentino".

⁸⁹ Juan Carlos Chaneton. "Señas de identidad". *El Clarín*, suplemento dominical, 03/01/1999, consultado por internet en <http://www.elclarin.ar.com/antiores/030199> en agosto de 1999.

⁹⁰ Hago énfasis en la idea de un proyecto "inicial" de construir una sociedad a partir de la incorporación de inmigrantes, considerando que la apertura, limitada desde un principio con base a la prioridad otorgada a los europeos, cada vez se tornó más cerrada y con controles migratorios más estrictos, que se evidencian en leyes como la de Residencia de 1912 o en la más reciente Ley de Inmigración dictada por el presidente Menem a principios de 1999, que facilita la expulsión de extranjeros y dificulta los requisitos para obtener la radicación legal en Argentina. Resulta entonces sólo interesante recordar que el propio Menem es hijo de inmigrantes .

Para ejemplificar con mayor claridad lo anterior, es pertinente hacer alusión a algunas fechas y cantidades muy representativas en la historia del proceso migratorio argentino. Se estima que a mediados del siglo XVII y el siglo XVIII, la ciudad de Buenos Aires duplicó su población extranjera de tal forma que de 1778 a 1820 el saldo migratorio fue de aproximadamente 45,000 inmigrantes extranjeros.

Entre 1810 y 1835, ya en los primeros años de su vida independiente, los españoles peninsulares, los criollos, algunos otros inmigrantes europeos, los mestizos⁹¹, la población indígena (que fue casi exterminada en su totalidad durante la época de la colonia española) y la población negra esclava fueron componentes esenciales de la población en ese país.

Ya iniciada la segunda mitad del siglo XIX, Argentina se convertiría en uno de los seis principales países de destino para la migración europea, junto con Estados Unidos, Canadá, las Antillas, Australia y Brasil. Entre estos, Argentina destaca como el segundo lugar en términos del número total de inmigrantes recibidos, además de haber sido un caso donde la inmigración extranjera tuvo el mayor impacto numérico en relación con el total de su población.

⁹¹ Cabe destacar que el mestizaje en Argentina, y en general en otros países americanos, no tuvo la misma intensidad como ocurrió en el caso de México, pues los respectivos grupos étnicos no acostumbraban mezclarse entre sí.

En el periodo de 1835 a 1852 tuvo lugar la primera gran inmigración de europeos, particularmente italianos. Hacia 1840, residían en el país entre 65 y 70 000 extranjeros.⁹² El censo de 1869 arroja un total de 210 330 extranjeros, lo que representaba un 12% de la población total⁹³ en la Argentina de la época.

Por otra parte, cabe hacer mención que en esta dinámica del aluvión europeo, también tuvo lugar un proceso de alta migración de retorno, de tal forma que se calcula que aproximadamente un cuarenta por ciento de la población extranjera⁹⁴ que arribó a Argentina terminó por regresar a sus lugares de origen o buscar otros destinos para su asentamiento, debido a las dificultades que encontraron para apropiarse de tierras y establecerse en ese país.

2.1.1. La inmigración internacional y la formación del estado moderno argentino

Argentina ha sido uno de los principales países de inmigración internacional. Ocupa el primer lugar a nivel mundial en cuanto a la proporción de extranjeros presentes durante su formación como estado moderno - entre 1880 y 1930-⁹⁵. Las

⁹² Alfredo E. Lattes. "Visión general de la migración internacional en la Argentina" en *Dinámica migratoria Argentina (1955-1984): Democratización y retorno de expatriados*. UNRISD y CENEP, Ginebra, 1985, Pp. 9.

⁹³ Raúl C Rey Balmaceda. "El pasado: la inmigración en la historia Argentina", en Graciela De Marco, Raúl Rey Balmaceda et al. *Extranjeros en la Argentina: pasado, presente y futuro*. Buenos Aires: CONICET, PRIEGO, 1994, 568 p. Referencia consultada en internet: CIMAL, 74199.02

⁹⁴ Di Tella, Torcuato. "El impacto inmigratorio sobre el sistema político argentino" en *Estudios migratorios latinoamericanos* N° 12, CEMLA, Buenos Aires, agosto de 1989, pp. 211-230.

⁹⁵ Di Tella. *Op.Cit.*, pp. 212.

consecuencias sociales y políticas de ese impacto se ven reflejadas en la Argentina contemporánea y son motivo de reflexión en esta investigación.

La historia de la migración masiva en Argentina se puede dividir, para su estudio, en dos grandes etapas: el "boom" de 1870-1930 y el periodo de 1930-1970.⁹⁶ En la primera de ellas, encontramos que el gobierno argentino propició una política de "fronteras abiertas," que quedó reflejada en la Constitución de 1853.

Fue así como entre 1870 y 1930 llegaron al país alrededor de 4 millones de inmigrantes preferentemente europeos, constituyendo para 1914 el 29% del total de la población argentina.

Se considera que el atractivo principal para estas migraciones lo constituyó la política económica argentina, íntimamente ligada y protegida por Gran Bretaña. Lo anterior, aunado a que los argentinos miembros de la élite "ilustrada" deseaban la llegada de inmigrantes europeos dada su tradición económico - cultural⁹⁷ y a los continuos procesos de guerra en Europa, condujeron a que Argentina llegara durante este periodo al máximo nivel de población extranjera de toda su historia.⁹⁸

⁹⁶ Di Tella, *Ibid.*

⁹⁷ Solberg, Carl. "Mass migrations in Argentina, 1870-1970, en *Human migration, patterns and policies*. Mcneill, William; Adams, Ruth. Bloomington, Ind.: Indiana University Press, 1978, 442 p. Referencia consultada en internet: CIMAL.

⁹⁸ Rey Balmaceda, *op.cit.*

Respecto a esto último, cabe destacar que de 1880 a 1930, periodo que vio la formación de Argentina como país moderno, se calcula que sólo un dos o tres por ciento de los extranjeros se nacionalizaron.⁹⁹

La razón por la que existieron durante ese mismo periodo niveles tan bajos de naturalización entre los extranjeros podemos encontrarla si atendemos al estatus social que éstos ocupaban, debido a que gozaban de una posición relativamente alta en la pirámide social, por encima de las clases populares criollas nativas y aún en relación con los estratos medios de la sociedad argentina.

Tal estatus social derivaba precisamente de su condición de europeos, a pesar de que la gran mayoría tenían un origen modesto y venían de zonas bastante atrasadas de Europa del sur, donde se desempeñaban como campesinos o artesanos.

En este sentido, la situación de los extranjeros en Argentina era distinta a la que vivieron los inmigrantes en los Estados Unidos, por citar un ejemplo, debido a que en este último caso, los migrantes del sur o el este de Europa, así como los irlandeses, tuvieron que aceptar una situación de marginación e inferioridad respecto de los primeros colonos ingleses (*settlers*), por provenir de regiones más atrasadas del continente europeo.¹⁰⁰

⁹⁹ Di Tella. *Ibidem*.

¹⁰⁰ Di Tella. *Ibidem*.

Sin embargo, en este contexto de formación de la sociedad y del propio Estado argentino, las relaciones entre los "unos" y los "otros", es decir, de los nativos (criollos y mestizos nacidos en Argentina y descendientes de españoles) frente a los extranjeros inmigrantes, no estuvieron exentas de confrontaciones y diferencias que impusieron en diversos momentos un clima de rivalidad y fuerte competencia. La transformación de esa colectividad social comenzó a verse matizada con fuertes críticas emitidas, principalmente, por un sector de la elite dirigente quienes veían en los "otros" una amenaza potencial a la configuración de la incipiente nacionalidad argentina¹⁰¹, en razón de la renuencia de éstos últimos por nacionalizarse y asimilarse en la nueva sociedad.

2.1.2. El "boom" de 1870-1930: la llegada masiva de migrantes europeos

En la primera gran etapa de la historia migratoria en Argentina, diversos estudios sobre este periodo coinciden en señalar que la existencia de oportunidades de trabajo en el agro y la industria, el amplio espacio territorial aún deshabitado, el bajo precio inicial de la tierra, las condiciones económicas favorables durante el periodo del crecimiento agroexportador en la región pampera hasta los 1900, así como los salarios comparativamente más ventajosos en Argentina respecto a los otros lugares de origen; se constituyeron en factores que incentivaron la llegada masiva de migrantes económicos.

¹⁰¹ En torno a la posición de los argentinos respecto a los inmigrantes, predominan dos: la primera alude a la aceptación y sostiene la existencia de una actitud abierta, tolerante e integradora; mientras que la segunda hace énfasis en el rechazo, el ejercicio de una posición cerrada y excluyente en la sociedad argentina de fines del siglo XIX. Para ambas posturas se pueden aducir testimonios diversos y convincentes. Ver "¿Para qué una

Mayoritariamente provenientes de Europa - españoles, italianos, ingleses, suecos y alemanes (judíos, principalmente)- y de los países limítrofes (en menor medida en comparación con los primeros)¹⁰² estos extranjeros tuvieron una importante presencia e interacción en la sociedad receptora como fuerza de trabajo, profesionales, artesanos, inversionistas, etc., jugando un papel relevante en la producción agropecuaria e industrial argentina, lo que permitió tanto la renovación constante de mano de obra y el ingreso de capitales productivos y financieros, como la incorporación de una cultura de trabajo y empresarial incipiente en ese país, que condujo a la asociación de industriales extranjeros con la élite local.

Esta integración de capitales y visiones empresariales de inmigrantes y nativos condujo a una creciente concentración de enormes fortunas, al tiempo que también se desarrollaba otro proceso: surgieron grupos de empresarios e industriales con gran poder económico, aparejado de una importante influencia social y sobre todo política.¹⁰³

Tal proceso está dado a partir de la participación de los inmigrantes en las distintas estructuras de la sociedad argentina, su aparente aculturación a través de la internacionalización de múltiples valores sociales, en ocasiones diferentes a los compartidos por la sociedad nativa y a la identificación con una nueva

nacionalidad? Surgimiento del nacionalismo en la Argentina de fines del siglo XIX", de Lilia Ana Bertoni, en *Cuadernos Americanos* N 66, Nov. Dic. 1997, Pp. 179-188.

¹⁰² Rey Balmaceda, Op.Cit.

¹⁰³ *Ibíd.*, p. 435.

sociedad ante la lejanía del lugar y la cultura de origen, principalmente en el caso de los inmigrantes europeos.¹⁰⁴

La presencia masiva de los inmigrantes contribuyó a la estructuración de una sociedad argentina que se urbanizó y que pasó de ser tradicionalmente rural a ser un conjunto social heterogéneo, ubicado principalmente en ciudades - puerto con una alta concentración demográfica, donde se dibujaron nuevas relaciones entre los argentinos y los diferentes grupos nacionales presentes, llegando a considerarse a los inmigrantes como un nuevo tipo social en una sociedad de clases.¹⁰⁵

De manera similar al caso de otros países receptores de inmigración, en Argentina el peso de los extranjeros en relación con la "relativamente pequeña sociedad receptora y a su reciente y débil organización estatal",¹⁰⁶ resultó un condicionante decisivo en la constitución de la estructura social y política.

Los inmigrantes no sólo eran de suma importancia para la expansión de la economía nacional, sino que se fueron incorporando a una sociedad con diferentes niveles de integración y conflicto como potenciales ciudadanos y actores de un sistema político en construcción. Se trataba de individuos procedentes de otras latitudes cuyas naciones de origen también se encontraban en un profundo proceso de transformación y afirmación en una Europa que,

¹⁰⁴ Armus, Diego. Op. Cit. Pp. 437.

¹⁰⁵ Armus. Ibid, p. 436.

convulsa por las guerras, redefinía su geografía y sus respectivas nacionalidades hacia fines del siglo XIX.

Se trata entonces de hombres y mujeres que vivieron esa etapa como protagonistas de procesos diferentes y que de manera simultánea, se enfrentaron a dos historias: la de su origen y la de su destino. Habían nacido y pertenecido a un país diferente al que ahora les brindaba nuevas expectativas e ilusiones, donde lo mismo encontraron oportunidades que rechazo.

Ante tales condiciones, estos inmigrantes adoptaron actitudes y desarrollaron actividades políticas, sobre todo al nivel de elites extranjeras –particularmente italiana y española- en una sociedad donde existía un monopolio del poder político en manos de la elite local que desconfiaba del “otro”.¹⁰⁷

Y efectivamente había condiciones que pueden justificar la existencia y reproducción de esa atmósfera de desconfianza. Algunas elites extranjeras residentes en Argentina desarrollaron, hacia el último tercio del siglo XIX, políticas culturales destinadas a conservar los rasgos nacionales de origen como la lengua, la tradición o la historia de sus respectivos países, fomentando lazos afectivos de adhesión a las “viejas patrias”, como parte de un movimiento de afirmación de otras identidades nacionales diferentes a la argentina. En este aspecto destacaron los italianos y los daneses.

¹⁰⁶ Lilia Ana Bertoni. ¿Para qué una nacionalidad?...Pág. 183.

¹⁰⁷ Di Tella. Op.Cit.

En un contexto de aislacionismo esta situación no hubiese tenido mayores repercusiones, sin embargo, se trataba de un momento histórico donde las potencias europeas mantenían fuertemente una concepción de sí mismas como naciones imperiales y asumían políticas expansionistas, al tiempo que una condición como la nacionalidad era reconocida como elemento legitimador esencial en la existencia de los Estados-nación. Tal panorama suponía a la elite argentina gobernante una vulnerabilidad frente al exterior, sobre todo si se considera el hecho irrefutable de la alta presencia de inmigrantes europeos en su territorio.

El derecho internacional público de la época reconocía entonces a la nación como anterior al Estado y como un "conjunto de hombres con una raza, lengua, costumbres, historia y tradiciones comunes, que habían logrado una conciencia de sí mismos"¹⁰⁸. Desde este punto de vista, resultaba posible la extensión de tal categoría a los grandes conjuntos migratorios que residían en el extranjero, lo que constituía un factor de enorme riesgo como promotor en el desarrollo de otras naciones al interior de una nación.

Argentina no estuvo exenta de ese sentimiento de desconfianza¹⁰⁹ que parecía afirmarse ante la enorme tendencia de los extranjeros a no naturalizarse y a que

¹⁰⁸ Lijia Ana Bertoni. Op. Cit. Pág. 184.

¹⁰⁹ Recordemos que en esa época era común que las potencias intervinieran militarmente en los nuevos países, argumentando el reclamo y la protección de los derechos de sus connacionales. Ejemplo de ello lo encontramos de manera muy elocuente en el caso de México, que para entonces ya había experimentado

los hijos de éstos, nacidos en territorio argentino, conservaran la nacionalidad de sus padres, lo que potenció además los temores de posibles reclamos imperialistas.

Como respuesta a esa situación, Argentina, junto con el resto de los países sudamericanos, adoptó el criterio de ciudadanía y de jurisdicción que marca el "principio de la ley territorial", respaldado por el Congreso de Derecho Internacional Privado que tuvo lugar en Montevideo, Uruguay en el año de 1888. Con la aplicación de tal principio se buscaba que fueran legalmente argentinos los hijos de extranjeros nacidos en el país, procurando que también lo fueran por la lengua española, las costumbres, la historia nacional y la adhesión manifiesta a la patria argentina.¹¹⁰

Con ello se esperaba consolidar una verdadera nacionalidad argentina, sin que por ello tuviesen que cerrarse o limitar la afluencia de inmigrantes, que seguía siendo esencial para el crecimiento de la economía argentina.

Pero ¿por qué hablar sobre el tema de la nacionalidad en estos momentos? La respuesta atiende a lo siguiente: la concesión y ejercicio de los derechos políticos en Argentina han estado ligados a la condición de poseer su nacionalidad.

invasiones por parte de Gran Bretaña, Francia, España e incluso Estados Unidos, a pesar de que en su población no se contaba con una proporción tan significativa de extranjeros como en Argentina.

¹¹⁰ Bertoni. *Ibíd.* Pág. 185.

En este sentido, a pesar de las pretensiones políticas que pudiesen tener los inmigrantes radicados en Argentina, tanto en el sector de la emergente burguesía como entre los obreros extranjeros, la persistencia de la tradición por retener sus nacionalidades de origen ha significado, aún en la actualidad, una importante limitación en materia de derechos políticos en ese país, a diferencia de otro tipo de derechos como los económicos y sociales que cada vez son más aceptados con un estatus similar al de derechos humanos.

Ante la incapacidad jurídica de ejercer el voto, los extranjeros vieron en los clubes un importante foro para su organización política, como se puede ver en una declaración del empresario francés St. Guilly, presidente del Club de Extranjeros hacia finales de la década de 1850: "El programa del club es el de discutir sobre nuestros intereses y de expresar nuestra opinión, aunque en tanto que extranjeros nosotros no tengamos derecho de votar".¹¹¹

Los clubes constituyeron, en el caso de los extranjeros, una comisión que representaba su opinión respecto a determinados asuntos, de tal forma que su función era más como grupo de presión para manifestar apoyos y simpatías a determinadas listas de candidatos propuestos por otros clubes (como el de los Artesanos en la elección de 1859) que como vía para acceder al gobierno.

¹¹¹ Pilar González Bernardo. *Ibidem*. Pág. 155.

Ya a mediados del siglo XIX, se avizoraba la disputa entre la oligarquía terrateniente y la fuerza económica de una burguesía que también buscaba aparejarse espacios de poder político en Argentina.

Ante tal escenario, el gobierno argentino argumentó la necesidad construcción de una nacionalidad, que la importancia de ésta radicaba en que "el Estado jurídicamente organizado" se fundamentaba en la posesión de una auténtica nacionalidad propia. Para lograrla, el estado debía echar mano de diversos recursos, entre los que destaca, por su evidente importancia, la implementación de la escuela pública argentina.

Tanto por sus alcances como por el amplio prestigio que las instituciones educativas extranjeras - particularmente italianas - gozaban en la sociedad argentina, la escuela representó un importante campo de batalla entre argentinos y extranjeros. Por vía de ley quedó establecida la obligatoriedad de la enseñanza primaria en Argentina (1884), lo que permitió el control de la educación, que se organizó entre 1888 y 1889, dando lugar al enfrentamiento entre las escuelas italianas y el gobierno, así como a tensiones en la opinión pública. A pesar de ello, las medidas y controles nacionales se mantendrían e incluso serían reforzadas.

Nuevos motivos de tensión surgieron hacia la década de 1890, cuando grupos de extranjeros realizaron movilizaciones en contra el gobierno, con la pretensión de obtener derechos políticos sin necesidad de tener que optar por la nacionalidad

argentina. Surgió entonces un notorio antecedente para el desarrollo de la actividad política de los inmigrantes en Argentina: el Centro Político Extranjero. En dicho Centro se organizaron diversas acciones que condujeron incluso al enfrentamiento armado de extranjeros en la provincia de Santa Fé (una de las provincias con mayor concentración de inmigrantes, junto con Buenos Aires y Entre Ríos) en el año de 1893¹¹².

La existencia de dicha organización creó revuelo en la élite política argentina, que criticó severamente la intromisión de los extranjeros en cuestiones de incumbencia exclusiva de los "ciudadanos" argentinos.¹¹³

Tales actitudes asumidas por los extranjeros aumentaron la desconfianza que despertaban sus intenciones políticas en la elite gobernante local, lo que se tradujo, como respuesta, en una política altamente nacionalista dirigida desde la élite, donde el idioma español se oficializó y constituyó la esencia de la nacionalidad argentina.

Esta política permitió lo que la clase gobernante se había propuesto: aseguraba la construcción de una identidad nacional, a través de la educación impartida en las

¹¹²Si bien este movimiento no resultó en la consecución de sus pretensiones, sí constituyó un antecedente importante para la posterior extensión "limitada" de derecho al voto para los extranjeros radicados en las provincias argentinas. No fue sino hasta ya entrado el siglo XX que algunas provincias comenzaron a incorporar en sus constituciones el derecho de sufragio a los extranjeros no nacionalizados, sujetándolos para ello a una serie de estrictos requisitos y sólo para ejercer el voto en las elecciones locales. Hasta la fecha, los extranjeros radicados en Argentina sólo pueden votar en elecciones provinciales y municipales, de acuerdo a la legislación vigente en cada provincia.

escuelas y reproducida en los espacios públicos, frente al impacto de la población extranjera presente en su sociedad, al tiempo que evitaba el rechazo oficial o la discriminación social hacia ellos. Con estas medidas, el gobierno argentino lograba conciliar las posturas de los miembros de grupos políticos y sociales diversos tanto extranjeros como nativos, que terminaron por respaldar la política de afirmación de la nación argentina y la construcción de una nacionalidad propia.

Se ha aludido en varias ocasiones a la clase política dirigente en la Argentina de principios del siglo XX, por lo que cabe preguntarse quiénes la constituían. Pues bien, se trataba de los nativos -criollos- que pertenecían a una oligarquía terrateniente, que conducía los destinos no sólo políticos, sino también económicos de ese país.

Empero, en la estructura social, el peso y el estatus de los extranjeros continuó siendo muy significativo, al grado que en el proceso de desarrollo del capitalismo en ese país, la burguesía empresarial urbana y un amplia margen de la clase obrera, sobre todo la calificada, estaba formada de manera importante por inmigrantes.

Esta situación condujo a que hacia fines del siglo XIX y principios del siglo XX, la fuerte presencia de inmigrantes desatara manifestaciones xenófobas que fueron

¹¹³ Pilar González Bernardo. "Los clubes electorales durante la secesión del Estado de Buenos Aires (1852-1861)..." en Hilda Sabato, coord. *Ciudadanía política y formación de las naciones. Perspectivas históricas de América Latina*. México, FCE, 1999, Pp. 142-161.

permeando esa sociedad desde las clases altas integradas por los argentinos nativos.

Pese al crecimiento de la población, en gran medida debido al aporte migratorio, no se puede ocultar el hecho de que el orden social conservador que siguió a las guerras civiles en Argentina, no fue del todo propicio para retener e integrar a los millones de inmigrantes que llegaron y de la cual una parte importante no pudo radicarse en el nuevo país, a consecuencia de una resistencia ofrecida por un orden oligárquico que dificultaba el acceso a los territorios deshabitados.

La frontera interior era controlada por las clases dirigentes que se apropiaban de las tierras, consideradas la principal fuente de riqueza y explotada en latifundios con el trabajo forzado de la población indígena.

Con excepción del litoral de lo que hoy son las provincias de Santa Fe y Entre Ríos, al norte de Buenos Aires, la propiedad de la tierra estuvo prácticamente vedado por mucho tiempo a la mayoría de los inmigrantes, conduciéndolos a concentrarse en ciudades y pueblos cercanos a los puertos, provocando una urbanización desmesurada y prematura en Argentina.¹¹⁴

Lo anterior, aunado a la desconfianza de la clase dirigente argentina respecto a la alta presencia y concentración de extranjeros en su territorio, condujeron a que hacia la década de 1900 se reanudaran diversos enfrentamientos raciales y de

exaltación nacionalista que adquirieron un marcado tinte de clase,¹¹⁵ fomentadas por una oligarquía amenazada ante la consolidación de una burguesía empresarial básicamente extranjera.

Sin embargo, la incapacidad de participar formalmente en el sistema político argentino les significó, tanto una deficiencia en la representación de sus intereses de grupos y clases sociales, como una barrera para poder participar en los clubes políticos argentinos¹¹⁶ donde se tomaban las decisiones. Además de no tener reconocido el derecho de votar, consagrado sólo a los ciudadanos argentinos de la época, es decir, a los nacionales varones y propietarios.¹¹⁷

Fue en el contexto de esta tensión en el ambiente social que el gobierno argentino elaboró por primera vez una ley contraria a la política de recepción y fomento de la inmigración que había venido sosteniendo desde tiempos de la independencia: la Ley de Residencia de 1902.

Dicha ley autorizaba la deportación de "extranjeros indeseables", haciendo alusión principalmente a los extranjeros procedentes de Europa, cuya cultura política los

¹¹⁴ Lattes, Alfredo. Op. Cit., p. xvii.

¹¹⁵ Arnus, Diego, Op. Cit.

¹¹⁶ Los clubes jugaron un papel muy importante para la organización política de la sociedad argentina cuando no existían partidos políticos como tales. Los clubes parroquiales constituían grupos de gente notable que tendían a imponer listas gubernamentales. Para 1853 aparecen en la escena política nuevos clubes que se organizaban fuera del marco de las parroquias, pero creados ahora por la oposición que se veía excluida de las primeras. Ello conduciría a que los clubes evolucionaran hacia la constitución de organizaciones más claramente partidistas o facciosas. Ver, Pilar González Bernardo. Op. Cit. Pp. 154-155.

¹¹⁷ En 1821, las provincias de Córdoba y Buenos Aires sancionaron leyes que ampliaban el cuerpo electoral. En la primera, se permitía elegir para ciertos cargos a quienes fueran nietos de negros libres, mientras que en la segunda, tanto en la ciudad como en la zona rural, aún los dependientes a sueldo y los peones podían ser electores.

inducía a participar en conflictos laborales y en la organización de huelgas,¹¹⁸ siendo éstos los principales mecanismos de presión y movilización política de los extranjeros en la sociedad argentina.

Sobresale la actividad de los italianos en la vida política argentina quienes, como inmigrantes extranjeros que rechazaban la nacionalización, sea porque el sistema político no era lo suficientemente abierto, sea por resistencias presentes en esa comunidad, protagonizaron tres formas generales de participación política en la sociedad receptora: una violenta y vinculada a movimientos armados y luchas civiles, otra por medio de la expresión de sus intereses a través de sindicatos y cámaras patronales, y una más reducida, pero existente, en apoyo en movimientos ideológicos o político - partidarios en el exterior,¹¹⁹ particularmente su identificación con el comunismo europeo.

Empero, las manifestaciones hostiles contra los extranjeros y esta ola de xenofobia, no se modificó en forma sustancial la política migratoria oficial, salvo por lo que se refiere a la Ley de Residencia, lo cual explica la visión que el gobierno y la sociedad argentina tenían de los inmigrantes como "una masa necesaria e indeseable al mismo tiempo".¹²⁰

En resumidas cuentas, los inmigrantes que no optaban por la naturalización - único medio para que los extranjeros ejercieran la ciudadanía argentina - se vieron

¹¹⁸ Armus. *Ibid*, p.437.

¹¹⁹ Armus, Diego. *Ibidem*, p. 446-447.

excluidos del sistema político del país receptor, principalmente aquellos que integraban el grueso de la clase media burguesa y la clase obrera y campesina. No gozaban de derecho al sufragio y sus derechos políticos como la libertad de expresión y de asociación se veían limitados.

El derecho al voto reconocido sólo a los nacionales varones y propietarios de bienes en las ciudades no se modificaría sino hasta la extensión de la capacidad electoral universal a los varones, lo que se logró con la reforma electoral de 1912 conocida como la Ley Sáenz Peña, tomada del nombre del presidente Roque Sáenz Peña, quien propusiera la ampliación del universo, eliminando el requisito de propiedad e implementando el voto secreto y obligatorio de todos los varones argentinos, con lo que se reconoció también ciertos derechos de representación a las minorías étnicas.¹²¹

Como resultado de esta reforma y la posterior llegada a la presidencia del general Hipólito Yrigoyen en las siguientes elecciones de 1916, las nuevas clases sociales estuvieron en posición de romper el patrón clientelar y de designación ejercido hasta entonces por la oligarquía. El acceso al poder de Yrigoyen como líder de la Unión Cívica Radical (UCR) permitió la creación de espacios de representación política a los sectores medios y populares criollos que habían sido excluidos por los conservadores, así como incorporó a los hijos de inmigrantes que aspiraban a integrarse en la sociedad argentina de la época.

¹²⁰ Ibidem, p. 438.

¹²¹ Di Tella. Ibidem.

Hasta ese momento, el poder en manos de elites criollas terratenientes, pasaría a manos de los nuevos grupos constituidos por empleados nacionales de menor rango, comerciantes pequeño burgueses e industriales, intelectuales y profesionistas cultos, profesores y miembros de la alta burocracia oficial.

Tales elecciones se constituyeron en un parte aguas en el sistema político y colocaron a Argentina bajo el gobierno de los grupos medios¹²² y del Partido Radical. Con ello, se concedían derechos políticos a los descendientes de inmigrantes europeos nacidos en Argentina.

Estos hechos han sido trascendentales en la estructuración de las relaciones entre grupos y clases sociales y más aún, del carácter nacional del Estado argentino, las cuales vienen a colación si consideramos que una de las mayores fuentes de preocupación e incluso frustración en esa sociedad son precisamente el "desarraigo de los argentinos " y la "nostalgia del inmigrante", que dan origen a una crisis de identidad y de integración nacional que permea la historia de esa nación aún en nuestros días.¹²³

¹²² El término de "grupos medios" es usado por John Johnson en *La transformación política...Op Cit.*

¹²³ Lattes, *Ibid*, p. xviii.

c) El periodo de 1930-1970: la inmigración de refugiados políticos y económicos de Europa y Sudamérica

En cuanto a la segunda etapa de migración (1930-1970) está formada principalmente por refugiados europeos y migrantes fronterizos.

La Segunda Guerra Mundial y el posterior enfrentamiento de los bloques que emergieron como resultado de ella durante la guerra y posguerra fría, aunado a la inestabilidad política o regímenes represivos que han tenido lugar en América Latina contribuyeron a alimentar una amplia ola migratoria no sólo económica, sino también de carácter político, proveniente de Europa y Sudamérica.¹²⁴

Tras la conclusión de la guerra, se produjo la última ola importante de inmigración europea, entre los años de 1948 y 1952, aunque fueron inferiores en comparación con los volúmenes alcanzados antes de la década de los 30, con excepción de la Primera Guerra Mundial.

A partir de mediados de los años 50 se observa una disminución considerable de la inmigración proveniente de Europa, así como la transformación de su composición, hasta llegar a ser casi exclusivamente migraciones cuyos orígenes se encuentran en los países limítrofes de Argentina.¹²⁵

¹²⁴ Díaz-Briquets, Sergio. International migration within Latin America and the Caribbean: A review of available evidence. Population Reference Bureau, April, 1980, s.l.e., p. 30.

¹²⁵ Alfredo Lattes. Op. Cit., Pp. 11.

En el caso de los italianos, quienes se constituyen como uno de los mayores grupos nacionales con presencia entre la población de Argentina, después de los españoles¹²⁶, la dimensión política de la emigración se concentra en anarquistas, socialistas y republicanos que fueron obligados a expatriarse como consecuencia de una decisión represiva del gobierno italiano.

Se trataba de una "elección inexistente" entre la detención domiciliar o la prisión efectiva y el pasaporte para emigrar a un país de América¹²⁷, donde Argentina figuraba como el receptor de menos de un cuarto de la emigración total de la península italiana.¹²⁸

Estos emigrantes que habían sido orifados a un aparente "exilio voluntario", siguieron siendo controlados por las autoridades italianas en los países de inmigración, con el interés de evitar cualquier eventual retorno. En ese esfuerzo, el gobierno italiano estrechó lazos de colaboración con el gobierno argentino a través de las policías locales, debido a que ambos estaban interesados en controlar o impedir sus actividades políticas.¹²⁹

Según Armus, otro de los factores a considerar en la expulsión de migrantes en Italia lo constituyen las "sugestivas" operaciones ideológicas con las que diversas

¹²⁶ Devoto, Fernando J. Asociacionismo, liderazgo y participación en dos grupos étnicos en áreas urbanas de la Argentina finisecular. Un enfoque comparado. 1988. CIMAL 72136.09.

¹²⁷ Armus, Diego. *Ibid.*, p. 444.

¹²⁸ Países receptores de exiliados políticos italianos fueron México, El Salvador, Guatemala y otras naciones de Centro y Sudamérica.

instituciones italianas pretendían incidir en ellos para que viajaran a "hacer América", a través de los "Manuales" o "Guías" de emigrantes, medio difusor entre el campesinado de una utopía agraria donde se exaltaba la figura del trabajador esforzado e individualista, honrado, que prescinde de la política local y que se mantiene leal a su patria originaria.¹²⁹

Sin embargo, los inmigrantes europeos llegaban a Argentina con la ilusión de hacer fortuna y regresar a sus lugares de origen. El flujo migratorio europeo disminuyó y para 1960 se dirigía a otros destinos, en particular a Venezuela.¹³¹

¹²⁹ Armus, Diego. *Ibidem*

¹³⁰ Diego Armus. *Ibid*, p. 444.

¹³¹ Marcos Aguinis. "La cantera migratoria" en Argentina en el tercer milenio. Ed. Atlántida, 1997, p.43.

El movimiento migratorio internacional registrado en Argentina a partir de los 50's y hasta mediados de los 80's se presenta en la siguiente tabla:

Tabla 1. Inmigración internacional en Argentina

| Inmigrantes internacionales de países limítrofes y no limítrofes, así como de argentinos. | | | | |
|---|---------|--------------------|---------------|------------|
| Valores absolutos por quinquenios entre 1955 y 1984 | | | | |
| Periodos | | SalDOS migratorios | | |
| Quinquenales | Totales | Limítrofes | No limítrofes | Argentinos |
| 1955-59 | 236,189 | 116,371 | 84,048 | 14,230 |
| 1960-64 | 151,281 | 201,408 | 16,906 | 67,033 |
| 1965-69 | 117,330 | 179,218 | 13,099 | 48,789 |
| 1970-74 | 241,925 | 355,662 | 7,991 | 105,746 |
| 1975-79 | 239,561 | 288,491 | 4,265 | 44,665 |
| 1980-84 | 218,593 | 364,863 | 6,366 | 152,636 |

Fuente: Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social y el Centro de Estudios de Población. Dinámica migratoria argentina (1955-1984): Democratización y retorno de expatriados.

A partir de la década de los años 50, la inmigración proveniente de países limítrofes (Paraguay, Bolivia, Brasil, Uruguay y Chile, principalmente)¹³² aumentó su volumen, siendo la inmigración más importante en las décadas subsecuentes, particularmente en los años 60 y los 70's.¹³³

A diferencia de lo que sucedía en décadas anteriores, la migración latinoamericana de profesionales y técnicos que se orientaban casi

¹³² Alvaro Orsatti. Migraciones internacionales en Argentina. Washington, DC.: OEA, 1982, 87 p. Referencia consultada por internet: CIMAL, 09050.01

¹³³ Jorge Bunge et al. Trabajo de investigación de una política de retorno de argentinos. Buenos Aires:s.e.,1985. Referencia consultada en internet: Centro Internacional de Migración en América Latina (CIMAL) 70886.10

exclusivamente a países desarrollados se vio modificada a partir de los años setenta, cuando las corrientes migratorias se dirigieron a países de la misma región.

Destaca Venezuela como el principal receptor de inmigrantes limítrofes y del Caribe en Sudamérica (particularmente de colombianos) debido al auge económico y financiero resultado del incremento del precio del petróleo en el mercado internacional, que derivó en el incremento de las inversiones privadas y públicas, situación que generó el crecimiento de las tasas de empleo a niveles muy elevados no sólo en el ámbito nacional sino en toda la región¹³⁴.

Argentina también continuó siendo foco de atracción de la inmigración sudamericana masiva en esta época, condición que le ha significado la implementación en distintos momentos de una política migratoria cada vez más restrictiva, con el fin de controlar los flujos de inmigrantes que recibe.

¹³⁴ Organización de Estados Americanos. *Migraciones laborales en América Latina*. 1984.

2.2. Los inmigrantes y sus derechos políticos

Las migraciones internacionales en Argentina, así como en el resto de los países de América Latina y el Caribe, han experimentado cambios significativos en los últimos años en términos de su volumen, intensidad, motivaciones, composición, orígenes y destinos.

Factores como la crisis económica y política de los años ochenta ha tenido efectos sobre determinados sectores de la población en diversos ámbitos como lo político, lo económico, lo social y lo cultural¹³⁵, que han generado como consecuencia el desplazamiento de importantes grupos de población tanto al interior de los propios países, como con otras naciones de la región e incluso fuera de ella. De ahí la diversidad de flujos y el aumento de los volúmenes de las más recientes migraciones en Latinoamérica.

En nuestros días, la migración internacional continúa siendo un fenómeno multifactorial con trascendencia mundial, sin embargo, las migraciones económicas parecen dominar el panorama no sólo en Argentina sino a nivel internacional, en un contexto de crisis económicas y financieras recurrentes.

¹³⁵ Manuel Ángel Castillo et al. *Migración y fronteras*. Colegio de la Frontera Norte, Colegio de México y Asociación Latinoamericana de Sociología. México, 1998, pág. 11.

Los problemas derivados de esta creciente movilidad también han significado el planteamiento de nuevos retos que los gobiernos, la comunidad internacional y los sectores privados han debido enfrentar en ocasiones con recursos y conocimientos limitados sobre la materia, además de situarse en un ambiente de conflicto social, de pacificación, de democratización e implantación de esquemas económicos neoliberales¹³⁶, procesos todos que modifican las características de los desplazamientos poblacionales no sólo en América Latina, sino en todo el mundo.

Las migraciones laborales intrarregionales (Sudamérica) han suplantado en esta nueva etapa a la inmigración de origen europeo. Mucha de ella, al arribar, comienza como fuerza laboral temporal en el sector agrícola y después se dirigen hacia otras zonas industriales y se establecen en áreas urbanas.¹³⁷

Ante los niveles de migración en los países limítrofes y en la Argentina misma, llama a reflexión el tema de las formas de participación y organización política de sus comunidades de migrantes.

Hasta el momento, en el transcurso de esta investigación ha sido difícil encontrar información no sólo de manera particular en torno al voto de los migrantes, sino

¹³⁶ Manuel Ángel Castillo, *Ibidem*.

¹³⁷ Castles and Miller. *The Age of Migration*. p.147.

en general sobre los derechos políticos de los mismos, lo que conduce a pensar que esta es una temática poco estudiada.¹³⁸

Regresando al tema de los derechos políticos de los migrantes en Argentina, es importante señalar que, de acuerdo a la información obtenida, este país ha realizado avances que resultan significativos en materia de extensión, legislación y práctica de la membresía política, tanto a los inmigrantes provenientes del extranjero, como a sus propios emigrantes que residen en el exterior.

Lo anterior nos conduce a pensar en torno a quiénes son considerados como miembros de la comunidad política, es decir, a qué individuos se les reconoce y otorga los derechos políticos y cuáles otros no, de acuerdo al marco legal y al contexto social del que se trata, lo que nos habla de la percepción que desde el propio Estado se tiene respecto al fenómeno migratorio y que puede o no ser compartida por las diversas clases que integran a la sociedad argentina.

La extensión de determinados derechos políticos, tradicionalmente concedido sólo a los argentinos residentes en territorio nacional, ha incluido de manera reciente y con ciertas limitantes, tanto a ciudadanos extranjeros que residen en ese país

¹³⁸ Tal afirmación parece confirmarse por los comentarios vertidos al respecto por algunos destacados académicos e investigadores del área científico social en argentina, como el Dr. Atilio Borón, director del Centro Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) con sede en Argentina, el Lic. Isidoro Cheresky, quien ha escrito algunos artículos sobre ciudadanía argentina en revistas y periódicos latinoamericanos, o el Dr. Emilio Tadei, subdirector de CLACSO, quien a solicitud de la autora se permitió averiguar si en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires algún académico ha trabajado el tema, obteniendo como respuesta que hasta el momento no se conoce investigación alguna sobre el tema en esas reconocidas instituciones investigación.

como a los propios argentinos que viven en el exterior, permitiéndoles el ejercicio del voto en los comicios electorales a nivel local y federal que tengan efectos en Argentina, respectivamente.

2.2.1. El voto de los inmigrantes en los comicios argentinos

El volumen de extranjeros radicados en Argentina, así como su participación en la economía nacional y su movilización en busca del ejercicio de derechos políticos, sin tener que optar necesariamente por la nacionalidad argentina, han sido factores de enorme peso en el logro de su derecho al voto en ese país, a pesar de que éste se encuentra limitado sólo a elecciones locales y aún no se ha hecho extensivo a la elecciones de nivel federal.

Ante ello, viene a cuenta el siguiente análisis sobre el fenómeno de la inmigración en la Argentina de nuestros días, principalmente a partir de los años ochenta, para conocer la forma en que se ha ido transformando este proceso de manera más reciente y con el fin de saber de quiénes estamos hablando cuando nos referimos a inmigrantes internacionales en Argentina.

Tras la drástica reducción de la inmigración transoceánica, continuó la llegada de personas provenientes de los países vecinos de manera irregular, pero con un

volumen total significativo. Por ejemplo, se calcula que para 1984 habían llegado a Argentina cerca de un millón y medio de migrantes¹³⁹ sudamericanos.

Si atendemos a los saldos migratorios registrados entre 1955 y 1984, se puede ver que destacan en todo el periodo los inmigrantes de origen paraguayo, mientras que los bolivianos ocuparon el segundo lugar en 1955 y 1969, los chilenos entre 1970 y 1984¹⁴⁰

A continuación presento datos que ilustran los volúmenes de inmigración limítrofe por país de origen:

Tabla 2. Inmigración de países limítrofes en Argentina

| PERIODOS | SALDOS MIGRATORIOS | | | | | |
|----------|--------------------|---------|---------|--------|--------|---------|
| | Paraguay | Bolivia | Uruguay | Chile | Brasil | Total |
| 1955-59 | 104,228 | 31,934 | 19,276 | 9,459 | 1,474 | 166,371 |
| 1960-64 | 87,182 | 62,649 | 5,915 | 39,017 | 6,645 | 201,408 |
| 1965-69 | 101,055 | 21,443 | 15,768 | 36,710 | 4,242 | 179,218 |
| 1970-74 | 179,846 | 39,219 | 54,627 | 55,971 | 25,999 | 355,662 |
| 1975-79 | 108,425 | 7,488 | 87,268 | 75,582 | 12,728 | 288,491 |
| 1980-84 | 237,449 | 36,554 | 14,923 | 45,957 | 29,980 | 364,863 |

Fuente: Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social y el Centro de Estudios de Población. Dinámica migratoria argentina (1955-1984): Democratización y retorno de expatriados. Cuadro N° 3.

¹³⁹ Alfredo Lattes. Op.Cit. Pp. 13-14.

¹⁴⁰ Resulta interesante observar que en el caso particular de Chile, se incrementó notablemente de sus volúmenes de emigración durante el periodo que comprendió a la dictadura militar encabezada por Augusto Pinochet.

De manera más reciente, las estadísticas de 1994 señalan que entre la población de inmigrantes externos que se encontraban para entonces en territorio argentino, 600 mil eran paraguayos, 500 mil chilenos, 350 mil bolivianos y 200 mil uruguayos.¹⁴¹

Los migrantes que llegan de los países vecinos constituyen actualmente el 95 % del total de los inmigrantes en Argentina y presentan una considerable diversidad en relación a su número, edad, sexo, particularmente respecto a los niveles educativos y ocupación.¹⁴² Encontramos que entre ellos, los uruguayos presentan el perfil de más alta calificación tecnológica, científica, profesional y artística, pero que salen de su país motivados principalmente por circunstancias económicas. Los restantes tienen niveles más bajos de escolaridad y de calificaciones ocupacionales.

En lo que respecta a las formas de participación política que han venido desarrollando los inmigrantes y que están ligadas al ejercicio de determinados derechos políticos, no se incluye forzosamente la adquisición de la ciudadanía o el voto en sí mismo, éste último tradicionalmente bloqueado para los no nacionales. Aunque algunas provincias argentinas ya contemplan en sus constituciones locales el voto de los extranjeros que residen en ellas, hasta la fecha sólo la provincia de Buenos Aires ha instrumentado tal derecho.

¹⁴¹ Aguinis, Marcos. *Ibid.*, p. 42.

¹⁴² Alfredo Lattes, *Ibidem.* Pág. XIX.

Pese a que ha existido en Argentina un enfoque que señala una aparente actividad política limitada de los extranjeros, al menos a partir de los canales formales como es la militancia en un partido político o el acceso a las urnas en elecciones nacionales y provinciales, podemos encontrar también que éstos tuvieron un gran impacto en otras áreas de la esfera política en forma indirecta. Por ejemplo, destaca la participación de éstos en la formación de los partidos políticos de izquierda, la difusión de la ideología comunista, en la estructuración del movimiento sindicalista e incluso en el anarquismo en Argentina.

Fue precisamente en el movimiento obrero donde los inmigrantes encontraron un campo de acción propicio para participar de alguna forma en la política nacional. Ya a fines del siglo XIX encontramos una alta participación de italianos ligados a movimientos obreros en Buenos Aires y Santa Fe.

Entre los extranjeros avecindados en Argentina, destacan los italianos por su participación en legiones militares que enfrentaron las guerras civiles y territoriales (como la sostenida con Paraguay) aunque con cierto tinte mercenario¹⁴³, así como en la organización de los primeros sindicatos en ese país.

Pero, ¿cómo es que el sistema político argentino ha sido capaz de canalizar las tensiones y conflictos que se generan al interior de una sociedad tan heterogénea y con fuerte presencia migratoria?

Tratando de contestar a esta interrogante tenemos que, en primer lugar, el estado argentino ha mantenido su posición histórica de reconocer derechos políticos a sus nacionales, por lo que el ejercicio pleno de éstos se asocian con las condiciones de nacionalidad y ciudadanía argentina.

En la mayoría de los países de América Latina, la participación política de los extranjeros en sus territorios nacionales se encuentra muy limitada. El ejercicio de ciertos derechos políticos como el voto o el acceso a determinados cargos públicos está vedado a los no nacionales.

En Argentina sucede algo un tanto diferente: la Constitución y el Código Electoral Nacional permiten a los descendientes de inmigrantes extranjeros nacidos en territorio argentino y que posean dicha nacionalidad ¹⁴⁴ postularse para ocupar la presidencia de la República. Recordemos que el actual mandatario argentino, Carlos Saúl Menem, es hijo de inmigrantes sirios.

El sistema político y electoral argentino en materia de membresía política de los inmigrantes extranjeros, por una parte, les autoriza el ejercicio de un derecho político básico, como lo es el sufragio, quedando restringidos al voto sólo en el ámbito municipal e incluso no en todas las provincias, mientras no se hayan naturalizado. Por otra, reconoce a los descendientes de extranjeros - sobre la

¹⁴³ Di Tella. *Ibíd.* Pp. 216-217.

base de la nacionalidad por nacimiento en territorio argentino- el ejercicio de los mismos derechos políticos que corresponden a los nacidos en Argentina e hijos de padres argentinos. Es decir, el principio de nacionalidad sigue vigente como criterio central para el reconocimiento del derecho al voto en Argentina, sobre todo cuando se trata de participar en asuntos de política en el ámbito nacional.

En Argentina, la reforma electoral conocida como Ley Sáenz Peña (1912) permitió cierta representatividad a los extranjeros por medio del derecho al voto a los varones que estuviesen naturalizados. No fue sino hasta que las constituciones de algunas provincias incorporaron disposiciones al respecto que se extendió paulatinamente y con ciertas restricciones, el derecho al sufragio a los inmigrantes no nacionalizados, sin que estos significara necesariamente su aplicación en los comicios.

¿Cuáles fueron las razones que motivaron la inclusión de disposiciones en materia de la extensión de derechos políticos a no ciudadanos como son los extranjeros no naturalizados?

Todo parece indicar que la extensión y promoción de los derechos políticos de los inmigrantes ha correspondido a la conjunción de los que considero tres factores esenciales: primero, el volumen de extranjeros radicados en Argentina; segundo, las demandas que éstos han venido haciendo al respecto y, tercero, las

¹⁴⁴ En Derecho Internacional Privado, el principio de *jus soli* (derecho de la tierra) establece como facultad del Estado el otorgar su nacionalidad a los individuos que nazcan en su territorio.

coyunturas políticas que han permitido mirar a la población inmigrante como un mercado electoral potencial.

Respecto al volumen de los extranjeros que viven en territorio argentino se calcula que, de acuerdo con los resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda de 1991, el número de habitantes nacidos en el exterior es de un 5 % respecto al un total de la población argentina (de aproximadamente 32.6 millones de personas)¹⁴⁵, es decir, alrededor de 1 millón seiscientos treinta mil extranjeros vivían en Argentina para ese año¹⁴⁶, de los cuales un 2.5% son originarios de Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay.¹⁴⁷

En cuanto a las constantes demandas ejercidas por parte de los propios extranjeros residentes en Argentina, éstas se han venido sumando desde el siglo pasado y continúan en la actualidad, efectuándose lo mismo por medio de movilizaciones más o menos masivas que a través de la participación de extranjeros con cierto peso económico o reconocimiento social en asuntos políticos de ese país.

En lo que se refiere a las coyunturas políticas más recientes que dan contexto a las iniciativas legales para otorgar el voto a los extranjeros, cabe destacar que corresponden a un ambiente pre-electoral en el cual Menem buscó el apoyo para

¹⁴⁵ Alicia Maguid. "La migración internacional reciente en la Argentina" ver Castillo. Op. Cit. Pp. 31.

¹⁴⁶ Esta última cifra ha sido calculada por la autora.

¹⁴⁷ Ver anexos, cuadro estadístico N°1, pág. 115.

la reforma constitucional que le permitiera la reelección a la Presidencia de la República.

En este sentido, resulta interesante observar que la actual iniciativa de ley que solicita el otorgamiento del derecho a los ciudadanos extranjeros para ser electores en los comicios nacionales fue presentada en 1994 por el presidente de la República. Tal proyecto aún está en proceso legislativo, lo que implica que aún no es posible que los extranjeros voten en las elecciones a nacional mientras no hayan adquirido la nacionalidad argentina. Sin embargo, la iniciativa constituye en sí misma un interesante avance en la materia, al menos en términos de la discusión del tema en un contexto de democratización política.

En lo que concierne a las 21 provincias, 17 de ellas incluyen en sus legislaciones a los extranjeros no nacionalizados argentinos como electores sólo en el orden municipal, para elegir consejales y consejeros vecinales, siempre y cuando se encuentren inscritos en los registros de extranjeros de cada localidad. Lo mismo sucede con los dos territorios pertenecientes a la República Argentina.

Sin embargo, en términos prácticos, el ejercicio del sufragio de los extranjeros sólo se extendió en la ciudad capital, cuando la Cámara Nacional Electoral argentina autorizó a los ciudadanos inscritos en el Registro de Extranjeros de la Ciudad de

Buenos Aires para que voten en las elecciones de autoridades en todos los niveles de gobierno de dicha provincia.¹⁴⁸

En el ámbito formal, encontramos que la primera provincia en considerar el derecho al voto de los inmigrantes internacionales en su constitución local, a pesar de que hasta la fecha no se ha instrumentado dicho voto, fue Entre Ríos, en el año de 1933. Esta provincia se ha caracterizado por una importante concentración de población extranjera en Argentina, al lado de Santa Fe y por supuesto Buenos Aires, lo cual podría ayudarnos a comprender una de las principales razones por las cuales en ella se consideró el tema del voto de los inmigrantes no ciudadanos en el primer tercio de este siglo, época marcada por la última gran ola de inmigrantes europeos que arribaron a ese país.

La Constitución de la Provincia de **Entre Ríos** otorgó, en su artículo 183, el derecho a ser electores en el orden municipal a los extranjeros que estuvieran inscritos en el registro cívico provincial, que supieran hablar y escribir en el idioma nacional, es decir, en español; que fuesen mayores de dieciocho años de edad y que tuvieran por lo menos dos años de residencia inmediata en el municipio donde ejercerían su voto. Además de algunos de los siguientes requisitos: ser contribuyente a través del pago directo de impuestos, estar casado con mujer

¹⁴⁸ Cabe destacar que fue en los comicios de 1996 cuando por primera vez, tanto argentinos como extranjeros residentes, eligieron de forma directa al Alcalde de Buenos Aires, la capital federal, anteriormente designado por el presidente de la República debido a que la capital no era, hasta entonces, un distrito autónomo. Al parecer tal decisión de la Cámara Nacional Electoral obedeció a un pedido solicitado por el residente uruguayo Abelardo Rodríguez Rama, quien solicitó autorización para votar en los comicios de junio de ese mismo año, donde estaría en juego la elección de Alcalde la capital federal y de los Estatuyentes

argentina,¹⁴⁹ ser padre de hijos argentinos y ejercer una profesión liberal. Para controlar este tipo de voto sería necesario confeccionar un padrón suplementario de electores extranjeros y así se ha venido haciendo desde entonces.

La siguiente provincia en legislar sobre la materia fue **Misiones**, que hizo lo propio en 1964. En el artículo 164 de su constitución, encontramos algunas diferencias respecto a la de Entre Ríos, por ejemplo, establece un periodo de residencia inmediata de tres años y no de dos como la anterior, además de incluir a las mujeres tanto argentinas como extranjeras, haciendo alusión en ese sentido al requisito más amplio de tener un cónyuge argentino.

Un año después (1965) la Provincia de **Mendoza**, en su artículo 199 señalaba que “serán electores los que lo sean del Registro Municipal en las condiciones que lo establezca la ley”, quedando a cargo de la municipalidad el registro de extranjeros.

Tendría que pasar un periodo de casi veinte años desde esta última para que otras provincias hicieran extensivo este derecho en sus documento constitutivos. Fue hasta 1986 que la Provincia de **Jujuy** tomó en cuenta a los extranjeros en las elecciones municipales (art. 86), requiriendo que tuvieran veintiún años de edad y como mínimo dos años de residencia en esa entidad (art. 187).

(asambleístas) encargados de definir la Carta Orgánica de la capital. Ver “Permite Buenos Aires voto extranjero” en el Diario *Reforma* del 28/06/1996, Cd. de Buenos Aires, Argentina.

¹⁴⁹ El derecho al voto para las mujeres argentinas se reconoció durante la presidencia de Perón. Promovido por su esposa Evita, en 1945, incluyó a las mujeres como electoras en los mismos términos que los varones.

En ese mismo año, las provincias de **San Juan, Salta, Santiago de Estero y Santa Fe** incluyeron en sus legislaciones el tema del voto de los extranjeros, determinando las tres una edad mínima de dieciocho años de edad y dos años o más de domicilio inmediato y continuo en los municipios respectivos, al momento de la inscripción en el registro suplementario especial de cada una de estas provincias.

Córdoba, en 1987, establece en su artículo 30 que los extranjeros también podrán votar en las elecciones de autoridades locales de acuerdo con su Constitución y la ley que determinan en que casos pueden votar. Considera al voto como universal, igual, secreto y obligatorio para los ciudadanos y como "único modo de expresión de la voluntad política del pueblo de la provincia". Señala que las cartas orgánicas de las municipalidades deben asegurar: 1) el sistema representativo y republicano, con elección directa de sus autoridades y el voto universal, igual, secreto, obligatorio y de los extranjeros (art. 183).

La Provincia de **San Luis** también en 1987 haría mención del tema en su legislación, estableciendo el voto en sus elecciones municipales sólo un año de residencia inmediata en el lugar, e inscribiendo a los extranjeros en el padrón especial que controla la Comuna.

Desde entonces y hasta la fecha las argentinas cuentan con el derecho y la obligación de votar, aunque en mesas y boletas diferentes que las usadas por los varones.

En 1988, la Provincia de **Catamarca** señala que "el sufragio es un derecho inherente a la calidad de ciudadano argentino, sin distinción de sexo y un deber que se cumplirá con arreglo a las prescripciones de [su] Constitución"(artículo 232). Sin embargo, en el capítulo referente al régimen municipal, artículo 251, establece que el padrón municipal estará formado por el padrón nacional o provincial en su caso y por los extranjeros de ambos sexos, mayores de dieciocho años, con cuatro de residencia inmediata en el municipio y que sepan leer y escribir en español.

Ese mismo año, la provincia de **Río Negro** incorpora a su articulado referencias sobre el voto de los extranjeros, argumentando que el sufragio es un derecho y un deber que corresponde a todo ciudadano domiciliado en la provincia y a los extranjeros (art. 120) mayores de edad, con tres años de residencia que soliciten su inscripción en el padrón respectivo(art. 237), señalando también que el extranjero pierde su calidad de elector en el mismo caso que los ciudadanos nacionales, alusión que no encontramos en ninguno de los otros casos.

Tucumán contempla desde 1990, en el artículo 38 de su Constitución, el voto de los extranjeros en elecciones municipales, para lo cual habrá un padrón especial (art. 122).

En 1991 incluiría el tema la constitución del territorio de **Tierra del Fuego**, indicando que los extranjeros gozan en la provincia de todos los derechos civiles reconocidos a los nacionales (art.15).

En 1993 lo haría la Provincia de **Corrientes**, mientras que para 1994 se suma a la lista la provincia de **Chubut**, anexando un requisito opcional no considerado en otras provincias: el ocupar cargo directivo en una asociación reconocida, además de una residencia mínima de cinco años, la más alta requerida respecto a cualquiera de las otras provincias; además del **Chaco, Neuquén y Buenos Aires**.

El caso de la provincia de **Neuquén** es digno de resaltar. Resulta que su Constitución, en el artículo 66, prevé no sólo que los extranjeros sean electores en los municipios, sino que incluso los considera como elegibles para contender por y ocupar los cargos municipales, hecho que significa un avance mucho más significativo en materia de extensión de derechos políticos a ciudadanos no nacionales, como es el caso de los inmigrantes no naturalizados, no sólo en Argentina misma, sino en la mayoría de los países que contemplan en sus regímenes electorales la participación política de los miembros de comunidades extranjeras residentes en sus territorios.

El caso de la Provincia de Buenos Aires también resulta de gran interés por contener en su espacio territorial a la capital de la República, la Ciudad de Buenos Aires, además de ser la provincia que presenta mayores avances en materia de extensión del derecho al voto de los extranjeros en Argentina hasta el momento.

Durante la presidencia de Raúl Alfonsín, la Constitución de Buenos Aires incorporó hacia el año de 1989, en su artículo 62, el derecho de los extranjeros residentes en esa provincia a ser electores en los comicios que tengan lugar en el distrito electoral de la Ciudad de Buenos Aires.

Destacan las implicaciones políticas que pueden derivarse de lo anterior, por ejemplo si consideramos que esta provincia ha albergado de manera tradicional a importantes grupos de inmigrantes y que, por otra parte, el distrito electoral que corresponde a la capital federal también ha sido un coto de poder tradicional para el partido radical, al que pertenece el propio Alfonsín.

Sin embargo, no es sino hasta 1996, durante el segundo mandato del presidente Menem, que se extiende el derecho al voto a aquellos extranjeros residentes en la Ciudad de Buenos Aires para la elección de assembleístas e incluso, por primera vez en su historia, para designar al Alcalde de la Capital federal.

En cuanto a las cuatro provincias en cuyos documentos constitutivos no se encuentra mención alguna del derecho al voto de los extranjeros, encontramos a la **Rioja, Formosa, La Pampa y Santa Cruz**, que se han destacado por su identidad partidaria predominantemente justicialista, y que se encuentran más identificadas con el ideario nacionalista que subsiste en ese país. Además de tratarse de provincias con menor presencia de extranjeros en comparación con el resto del territorio argentino.

Podemos decir que la fuerte presencia de extranjeros que residen de manera permanente en Argentina y participan de la vida de esa sociedad como una parte importante de la misma, según hemos visto, ha conducido al gobierno a atender los requerimientos y necesidades tanto de sus nacionales como de los no nacionales, quienes históricamente han pugnado por el reconocimiento y ejercicio de sus derechos no sólo económicos y sociales, sino también políticos en ese país.

El proyecto de ley para reconocer a los extranjeros como electores nacionales está aún entre los asuntos que habrán de resolver las autoridades argentinas. De aceptarse, constituiría un precedente muy importante no sólo en Latinoamérica, sino a nivel mundial, considerando que hasta el momento países desarrollados como Gran Bretaña y Francia, por mencionar los casos más avanzados en el tema, permiten el ejercicio del voto a los extranjeros no naturalizados sólo en determinadas elecciones para autoridades y cargos locales, más no en el ámbito nacional.¹⁵⁰

En este sentido, el caso de Argentina resulta una experiencia interesante para el estudio de los derechos políticos de los migrantes internacionales, miembros "no formales" de la sociedad, en términos de una tradición que busca garantizar la existencia de un legítimo y genuino interés por los asuntos internos, a través de los diferentes vínculos con la nación como lo son la residencia, la familia, los bienes, etc., y a la luz de la extensión del derecho a participar, pese a las

limitaciones establecidas por la ley, en la vida política de un país que atraviesa por un complejo proceso de apertura política y consolidación democrática en su interior.

¹⁵⁰ Yosemite N. Soysal. Op.Cit.

3. ARGENTINOS EN EL EXTERIOR Y SUS DERECHOS POLÍTICOS

3.1. Antecedentes del voto extraterritorial

La migración internacional ha dado lugar a una compleja red de comunidades políticas transnacionales que han desarrollado una gran variedad de prácticas para dar cauce al problema de la participación y representación políticas de los migrantes en el exterior.

Por una parte, encontramos el ejercicio del voto de los extranjeros en elecciones a escala local que tengan lugar en las sociedades receptoras, como hemos señalado anteriormente, pero por otra, también se han desarrollado otros tipos de participación política entre las comunidades de inmigrantes internacionales que van desde el voto en el exterior hasta actividades extra electorales.

Podemos destacar cinco patrones generales de participación política extra electoral de los migrantes transnacionales¹⁵¹:

- 1) Participación en el país de origen (*Homeland voice*)
- 2) Opinión Consultiva (*consultative voice*)
- 3) Sindicatos y consejos industriales
- 4) Organizaciones políticas, religiosas o cívicas, y

¹⁵¹ Mark J. Miller. "Political participation...", Op. Cit., pág. 134

5) Oposición extra parlamentaria.

La primera se relaciona con la política en el país de origen, mientras que las otras cuatro se refieren a la política en el país de residencia.

En este momento nos convoca el primero de ellos, pues nuestro estudio gira en torno a los derechos políticos de los ciudadanos que residen en el exterior, particularmente en el caso de los emigrantes argentinos.

Partimos del supuesto que muchos individuos residentes en el exterior, principalmente si se trata de países democráticos, participan de una u otra forma en los sistemas políticos de su país de origen¹⁵², sobre todo en tiempos de globalización y transnacionalización de la información, cuando el desarrollo de la tecnología de las telecomunicaciones permiten mantenerse al tanto de lo que acontece a diario en cualquier parte del mundo.

Sin embargo, las oportunidades para permitir este tipo de participación dependen de la legislación y la política que al respecto mantenga el régimen del país de origen, el cual puede ser democrático en mayor o menor medida.

En la mayoría de las democracias occidentales, los individuos tienen el derecho de expresar libremente sus opiniones políticas lo mismo si viven dentro o fuera del país de origen.

Bajo esta tendencia, los extranjeros provenientes de países que cuentan con instituciones más o menos democráticas generalmente cuentan con el derecho de votar en las elecciones de sus países de origen. Algunos países de residencia como Francia o Estados Unidos, por ejemplo, permiten el voto consular de los extranjeros. Los portugueses que viven en Francia votan en los consulados casi en la misma forma que lo hacen los ecuatorianos en los Estados Unidos.

Debido al tamaño de las comunidades de emigrantes y su peso con relación al total de los votos en el país de origen, algunos candidatos realizan campañas a favor del voto de sus conciudadanos en el exterior.¹⁵³

Sin embargo, el voto consular no está universalmente aprobado. Suiza, por ejemplo, no permite a los inmigrantes votar en los consulados, mientras que Italia y Turkía requieren que sus emigrantes regresen al país para votar. Para facilitar el voto, el gobierno italiano subsidia el traslado a sus emigrantes que radican en numerosas comunidades en los países cercanos.

En algunos casos, como el de Algeria, los emigrantes participan y son representados políticamente a través de asociaciones patrocinadas por su país de origen. Tales organizaciones son subsidiadas por el gobierno o las embajadas y consulados del país natal. Posiblemente la organización de este tipo mejor

¹⁵³ *Ibidem.*

conocida en Europa sea la *Amicale des Algériens en Europe* (AAE), la cual puede considerarse como una rama en el exterior del partido gobernante, el *Fronte de Libération Nationale* (FLN).¹⁵⁴

3.2. Argentinos en el exterior

En el caso argentino, su población ha estado emigrando con mayor intensidad a partir de la década del 50, a pesar del mito fundacional que la ubica a Argentina como un país tradicionalmente receptor de migración internacional. Esta realidad ha llevado al gobierno argentino a la búsqueda de alternativas de vinculación y participación en la vida política nacional de sus ciudadanos radicados en el exterior.

Algunos estudios señalan que la emigración argentina es un movimiento persistente, con características y magnitudes constantes, que puede ser considerado con fundamento en un fenómeno estructural de la sociedad argentina. Se trata de hechos vinculados, por una parte, con determinados episodios de su historia, particularmente con los golpes de estado y la dictadura militar, y por otra, con la existencia de polos de atracción internacionales que demandan recursos

¹⁵³ Por citar un par de casos, los candidatos presidenciales ecuatorianos viajan a la ciudad de Nueva York para ganar apoyo, de la misma forma que los líderes de los partidos italianos acuden a París o Colonia.

¹⁵⁴ Milles. Op. Cit., pág. 135.

humanos de alto nivel académico y profesional y que los absorben sin mayores dificultades.¹⁵⁵

Un estudio realizado por el Centro de Estudios de Población (CENEP) y el Instituto de Investigaciones de Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRIS) en 1985 tipifica en tres categorías al fenómeno de la emigración argentina:

La primera, es la constituida por los exiliados políticos que a pesar suyo tuvieron que salir de su país bajo amenaza o expulsión, en condiciones de persecución ideológica, política, cultural, étnica o religiosa.

La segunda, habitualmente conocida como drenaje o fuga de cerebros (*brain drain*). Se trata de personas con una alta calificación artística, científica, académica, tecnológica y profesional que se insertan en determinados mercados laborales a nivel internacional, principalmente en países desarrollados.

La tercera categoría incluye a diversos tipos de emigrantes entre los que predominan aquellos que salen motivados por razones económicas, aunque también por cuestiones familiares, culturales o religiosas. Los constantes desequilibrios de la economía argentina y de las economías de la América Latina en general, y a pesar de ser un país típicamente receptor de mano de obra, también han transformado a Argentina en un exportador regular de fuerza de

¹⁵⁵ Lattes. Ibid.

trabajo, aunque con rasgos diferentes a los contingentes que ingresan a su territorio.¹⁵⁶

Además de estas categorías, cabe traer a colación un factor más: las diversas raíces culturales prevaecientes fuera de los límites territoriales argentinos, que también fomentan el movimiento de diversas colectividades extranjeras y de sus descendientes que viven en Argentina hacia sus "madres patrias" de origen.

Entre los argentinos emigrados se encuentra personal altamente calificado en las áreas científica y tecnológica, así como técnicos de nivel medio u obreros calificados,¹⁵⁷ lo cual constituye una de las diferencias cualitativas respecto a la inmigración de otros países latinoamericanos, donde solamente los uruguayos han mostrado contar con un flujo de emigrantes más calificados que los argentinos.¹⁵⁸

En lo que toca a la emigración internacional de los argentinos, podemos decir que los destinos más frecuentes han sido Estados Unidos, España, Venezuela, Brasil, Australia¹⁵⁹ y México.¹⁶⁰

Como ya he mencionado anteriormente, Argentina no ha sido un país con fuerte perfil de emigración sino en momentos históricos muy acotados, coincidentes con

¹⁵⁶ Marshall, Adriana. "Corrientes argentinas hacia los Estados Unidos" en Marshall, Adriana, Op.Cit.

¹⁵⁷ Bunge, Ibid.

¹⁵⁸ Marshall, Adriana. Migración argentina...Op.Cit.

¹⁵⁹ Bunge, Ibid.

¹⁶⁰ Lattes, Ibidem.

períodos de dictadura o de crisis económica.¹⁶¹ Se ha caracterizado más por ser un país receptor de importantes corrientes migratorias, principalmente de 1870 - 1930 y luego entre 1945 y 1959¹⁶².

Es a partir de la década de los años cincuenta que empezó a disminuir el volumen de inmigrantes y tuvieron lugar los primeros saldos migratorios negativos de argentinos como reflejo del número de connacionales que salieron de Argentina para radicarse en el exterior, acentuándose en la década del 70, en particular como consecuencia de las circunstancias de orden político en el país¹⁶³.

En el caso argentino, a partir de los 70's destacan los acontecimientos políticos como factores de expulsión y las cifras apuntan a más de 75 mil emigrantes hacia 1983.¹⁶⁴

Los análisis de la dinámica migratoria internacional argentina entre 1955 y 1984 revelan los tipos de flujos ocurridos en ese periodo, quedando en relieve la emigración de profesionales, técnicos y personal calificado por motivos

¹⁶¹ Orsatti, Alvaro. *Migraciones internacionales en Argentina*. Washington, D.C.: OEA, 1982. Referencia consultada por internet en CIMAL, 09050.01.

¹⁶² Rey Balmaceda, Raúl C. "El pasado: la inmigración en la historia argentina", en De marco, Graciela et al. *Extranjeros en la Argentina: pasado, presente y futuro*. Buenos Aires : CONICET, PRIEGO, 1994. Referencia consultada por internet en CIMAL: 74199 02.

¹⁶³ González Roura, Felipe. *La modalidad del voto en instalaciones oficiales habilitadas como centro de votación*. Ponencia presentada en el Seminario Internacional sobre el voto en el exterior, IFE, México, 1998.

¹⁶⁴ Marshall, Adriana. *Migración argentina*. Ginebra: CIM, 1985, 43 p. Proyecto de Migración Hemisférica patrocinado por CIM; Georgetown University. center for IMMigration Policy and Refugee Assistance. Referencia consultada por internet: CIMAL 71176.00

económicos y, posteriormente, la salida masiva de argentinos por razones políticas como consecuencia del golpe militar de 1976.¹⁶⁵

Como una consecuencia de la falta de datos confiables y simples sobre el número de argentinos emigrados, se han difundido cifras de argentinos residentes en el exterior que pueden ser consideradas como exageradas, lo cual es posible constatar a partir del Censo Nacional de 1980.¹⁶⁶

Se calcula que durante el periodo 1955- 1984, el total de emigrantes argentinos oscila sobre una cifra un poco superior al medio millón, sin embargo, figuras políticas, líderes institucionales y periodistas han llegado a elevar esta cifra hasta los tres millones, lo cual resulta infundado de acuerdo con estudios realizados hasta el momento.¹⁶⁷

Conforme a los censos de 1980, los argentinos residentes en el exterior representaban menos del dos por ciento de la población argentina total. En comparación, la salida de argentinos representó poco menos de un tercio total de los inmigrantes que llegaron a Argentina en el mismo periodo, con lo que, en términos generales, se puede decir que sigue siendo un país de inmigración más que de emigración.

¹⁶⁵ Lattes, Alfredo Enrique et al. *Dinámica migratoria argentina (1955-1984): democratización y retorno de expatriados*. Ginebra: UNRISD, 1986, 160 p. Referencia consultada por internet: CIMAL 71350.00

¹⁶⁶ Bunge, *Ibid*: 3.

¹⁶⁷ Lattes, Alfredo. *Dinámica migratoria argentina (1955-1984): Democratización y retorno de expatriados*.

Sin embargo, lo anterior no exenta pensar que si bien la sociedad argentina conserva cierta capacidad de atracción de población extranjera, ha ido perdiendo su capacidad de retener una parte importante de la propia que emigra en busca de protección, refugio, desarrollo económico, formación académica y realización profesional.

Si se observan los datos que reflejan las entradas y salidas de los argentinos nativos se puede advertir que la emigración creció casi 16 veces entre 1955 y 1984, mientras que la población total no llegó a duplicarse en el mismo periodo.¹⁶⁸ Existe un creciente sector de la población argentina que se moviliza hacia el exterior, debido tal vez por actividades comerciales y de turismo.

No existen cifras oficiales sobre el número de argentinos que actualmente viven en el extranjero, sin embargo, algunos estudios estiman que en diciembre de 1984 la cantidad de los residentes en el exterior era aproximadamente de medio millón.¹⁶⁹

Para fines de 1994, se calcula que el número de argentinos con residencia permanente en el exterior llegaba a 853.327.¹⁷⁰ Aplicando a estas cifras a la proporción de electores sobre la población total que se verifica en el territorio de la República se obtiene la cantidad de 575.398 potenciales votantes.

¹⁶⁸ Si bien este dato por sí mismo no nos señala cuantos de ellos permanecen como residentes en el extranjero si resulta ilustrativa para el caso.

¹⁶⁹ Lattes, Alfredo. *Ibidem*.

¹⁷⁰ El Centro de Estudios Latinoamericanos de Demografía (CELADE) cuenta con una base de datos sobre las migraciones en los países de la región. Ver cuadro estadístico N° 2, págs. 116 y 117.

Empero, es muy probable que esta cantidad sea mayor, si se considera que los "emigrados presentan una estructura más envejecida que la de la población argentina estable, con un menor peso relativo de los menores de 15 años y uno mayor en los grupos de edades de 15 a 59".¹⁷¹ Esto significaría que aproximadamente el 67.42 % de los argentinos residentes en el exterior estarían en posibilidad de emitir su voto en las elecciones nacionales si se registrara en el padrón correspondiente.

La aplicación de los índices de crecimiento del número de nacionales emigrados que se verifica desde el año 1960 permite suponer que en 1998 los argentinos en condiciones legales de emitir el voto que se encuentran fuera del país alcanzan o superan la cantidad de 700.000¹⁷². El total de la población de Argentina, de acuerdo con estimaciones de 1998, es de 36,265,463, por lo que estamos hablando de que en comparación con el total de los habitantes en Argentina, aproximadamente un 1.93 % de los argentinos viven fuera de su país de origen.

Para 1980, se calcula que los argentinos residentes en el extranjero se concentraban en determinados sectores geográficos: 40 por ciento en los países limítrofes como Paraguay, Brasil y Chile¹⁷³; 30 por ciento en los Estados Unidos e Israel; 12 por ciento en Venezuela, España e Inglaterra, con concentraciones de

¹⁷¹ González Roura, Felipe. *Ibid.*

¹⁷² *Ibid.*

¹⁷³ Un porcentaje importante de quienes aparecen como argentinos residentes en los países limítrofes pueden ser hijos de migrantes de tales países nacidos en Argentina por la migración de sus padres, que probablemente han regresado a sus países de origen.

más de 10,000 residentes; le siguen Canadá, Australia y otros países con menor número de ellos, hasta completar la cifra de cerca de medio millón de argentinos residentes en el exterior.¹⁷⁴

Un caso especial es el de Israel, que desde su constitución como Estado nacional ha atraído a la población argentina perteneciente a la comunidad de la diáspora, pero descendientes de argentinos, de tal forma que para el censo de 1980, se contaron más de 20,000 argentinos nativos en ese país. Durante las últimas tres décadas, la población que se identifica como judía ha estado disminuyendo considerablemente en Argentina, debido principalmente a procesos de asimilación y al flujo emigratorio.

En el conjunto de emigrantes argentinos hacia el exterior, predominan los varones, con alto nivel académico, con ocupaciones en los sectores económicos secundario y terciario de alta calificación, es decir, profesionales, técnicos, ejecutivos, administradores. Estos perfiles aparecen con tasas mayores que las correspondientes a los promedios nacionales, pero muestran considerables variaciones de acuerdo con el país de destino.

Por ejemplo, el número más elevado de formación académica y nivel ocupacional se encuentra en los Estados Unidos, aunque más recientemente también se han concentrado en Venezuela y México. Existe cierta posibilidad de que en estos últimos países, así como en los europeos, predominen los exiliados políticos,

¹⁷⁴ Lattes. Op. Cit. Pág. Xxi.

quienes han iniciado su retorno de manera significativa desde 1983, con el restablecimiento de la democracia constitucional.¹⁷⁵

A partir de la transición a la democracia en Argentina, el tema de los exiliados ocupó importantes espacios en el debate público, de tal manera que se pensó en desarrollar políticas dirigidas a fomentar su retorno o al menos a fortalecer su vinculación con la sociedad de origen. En junio de 1984 se creó por decreto la Comisión Nacional para el Retorno de los Argentinos en el Exterior, un organismo de consejo propuesto para mejorar los servicios del Estado para facilitar el retorno de los expatriados.

Por sus implicaciones políticas, el tema de los expatriados ha girado más en torno a discusiones¹⁷⁶ sobre política demográfica, relaciones internacionales, democratización y derechos humanos que respecto al derecho al voto en el exterior.

Los estudios indican que las principales corrientes de emigración argentinas entre 1965 y 1983, se dirigen a los Estados Unidos, observándose un predominio de mujeres y tasas de actividad constantes que superan en comparación con los niveles en Argentina.

¹⁷⁵ Lattes. *Ibid.*

¹⁷⁶ *Ibidem.* Pp. 4-5.

Las tendencias indican que la participación de estos descendió entre 1974-1975, situación congruente con el clima socio - político argentino de esos años, (donde el gobierno peronista privilegia la posición de los sindicatos, los trabajadores no especializados y las clases bajas).

A partir de 1976 no se producen cambios significativos en la composición de las corrientes y sólo aumenta la participación de los vendedores, los empleados administrativos y los operarios¹⁷⁷, quedando la emigración masiva de intelectuales y académicos como un movimiento representativo de exilio político originado por el golpe militar¹⁷⁸.

Siendo Estados Unidos el país receptor de argentinos por excelencia,¹⁷⁹ el censo de población de ese país en 1980 registró casi 69 mil argentinos inmigrantes legales e ilegales. De ellos, el 43% llegó después de 1970.¹⁸⁰ Los estudios en torno al tema se orientan a ese país, en razón de lo cual se cuenta con mayor información sobre este caso en comparación con otros países.

Como resultado de esas investigaciones, se sabe que los inmigrantes argentinos resididos en áreas urbanas de Estados Unidos son en su mayoría asalariados del sector primario, con tasas más altas para las mujeres. A pesar de ello, se

¹⁷⁷ Marshall, Adriana. "Corrientes argentinas hacia los Estados Unidos" en Marshall, Adriana, *Ibid.*

¹⁷⁸ Slemenson, Marta. Emigración de científicos argentinos: organización de un éxodo a América Latina. historia y consecuencias de una crisis político-universitaria. Documento de trabajo N° 5; Buenos Aires: Instituto Torcuato di Tella, 1980 (?), 205 p.

¹⁷⁹ Marshall, *Ibid.*

¹⁸⁰ Marshall, Adriana, *Ibidem.*

distinguen del resto de los migrantes por su tendencia al trabajo independiente y a su mayor participación como empleadores.

En cuanto a la rama de actividad, las mujeres argentinas se dedican menos que otras latinoamericanas a la industria y más al comercio minorista. Los varones están empleados principalmente en la construcción y en los servicios a empresas y reparaciones.¹⁸¹

Respecto al perfil sociocultural de los emigrados argentinos, la especialista en estudios sobre la migración argentina, Adriana Marshall, sostiene que los hombres y las mujeres argentinos resididos en Estados Unidos, por ejemplo, cuentan con estudios secundarios y universitarios completos en mayor proporción que el resto de los latinoamericanos que se encuentran en ese mismo país.¹⁸²

Uno de los factores que contribuyen a la indeterminación del número de argentinos en el exterior se debe a que sólo un reducido número de ellos notifican al consulado correspondiente su nuevo domicilio en el exterior, por lo que las cifras continúan siendo poco precisas.

¹⁸¹ Marshall, Adriana. Inmigración argentina en los Estados Unidos. en Marshall, Adriana, op. cit.

¹⁸² Marshall, Adriana, *Ibid.*

3.3. El derecho al voto de los ciudadanos argentinos residentes en el exterior

La apertura política que experimentó Argentina en su proceso de democratización constituyó el marco político donde se desarrolló la propuesta para considerar los derechos electorales de los ciudadanos argentinos residentes en el exterior, que llegó a transformarse en ley y que tiene vigencia en nuestros días, e incluso ha planteado los derechos electorales de aquellos extranjeros radicados en la República Argentina, los cuales, a pesar de que estos últimos permanecen sin ser legislados a nivel nacional, constituyen uno de los retos en materia de derechos políticos que enfrenta no sólo Argentina, sino las democracias de fin de siglo.

Este proceso de transición a la democracia, formalmente iniciado a partir de la caída del régimen dictatorial y el restablecimiento de un gobierno civil resultado de las elecciones nacionales de 1983, en las que ganara la Presidencia de la República el candidato radical, Raúl Alfonsín, ha dado lugar a que los partidos políticos y el gobierno argentino reflexionen en torno a la diversidad de problemáticas que enfrenta la sociedad argentina.

Tal afirmación parece sustentarse cuando sabemos que en las plataformas electorales y programas de los partidos políticos se comienza a tratar el tópico de los exiliados y la necesidad de construir mecanismos que permitan su posible

reincorporación¹⁸³ a la sociedad de la cual emigraron por muy razones de tipo políticas, económico, por las persecuciones y la represión ejercida durante el régimen de la dictadura militar; por motivos culturales, a partir de su incorporación a centros educativos y universidades en el extranjero, en general, por la búsqueda de mejores niveles de vida.

Al parecer, para el gobierno y los partidos políticos argentinos más fuertes (la Unión Cívica Radical y el Justicialista), la migración ha sido motivo de reflexión desde distintas aristas, tanto si se trata de los inmigrantes que se suman a la población nacional, como de los nacionales que salen permanentemente del territorio argentino, aunque su importancia parece centrarse más en una percepción de estos como elementos que generan nuevos escenarios y mercados electorales, que por la importancia que en sí tendría la revalorización de la membresía política de sus ciudadanos¹⁸⁴.

Argentina ha sido tradicionalmente un receptor de migrantes provenientes del exterior y en las últimas dos décadas este perfil se ha modificado debido al incremento en la salida de sus nacionales, sumándose en nuestros días a la lista de países expulsores de migrantes, aunque el balance parece reflejar que ingresan al país más personas de las que se van¹⁸⁵.

¹ Infesta, Domínguez, Graciela. *Visualización del exilio y del retorno en la sociedad argentina*. Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales, 1987, pp.176

² Tal opinión emana de la conversación telefónica sostenida con el Dr. Felipe González Roura, Secretario de la Cámara Nacional Electoral de la República Argentina, el 22 de junio de 1999.

Cabe señalar que en este texto, los factores que influyen en la migración internacional de los argentinos no son abordados, sin embargo este aspecto se retoma en diferentes momentos del presente trabajo por considerarlo relevante al caso.

3.3.1. Ley sobre el voto de los argentinos residentes en el exterior

De acuerdo con la información obtenida en esta investigación, el voto para los ciudadanos argentinos que viven en el exterior fue un tema planteado por primera vez, en la campaña electoral del partido de la Unión Cívica Radical (UCR)¹⁸⁶, y a manera de proyecto de ley para modificar el Código Electoral Nacional, en la comisión de Asuntos Constitucionales del Senado argentino por el senador radical Fernando de la Rúa, el 19 de marzo de 1986, obteniendo entonces la aprobación unánime de esta cámara el 3 de septiembre del mismo año, turnándose a la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, la cual no alcanzó a tratarlo, perdiendo entonces estado parlamentario.

Este proyecto fue reiterado por el mismo de la Rúa el 17 de mayo de 1988, obteniendo nuevamente la aprobación unánime del Senado el 31 de agosto de 1988 y turnándose para su revisión y aprobación a los diputados nacionales.

³ Lattes, Alfredo Enrique *Dinámica migratoria argentina (1955-1984): Democratización y retorno de expatriados*. Centro de Estudios de Población y UNRISD, 1986.

¹⁸⁶ Fundamentos al proyecto de ley para el voto de los ciudadanos argentinos residentes en el exterior, presentados por el senador Fernando de la Rúa a la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Cámara de Senadores.

Fue hasta el 16 de julio de 1991 que este proyecto se incorporó a la orden del día de la sesión de la Cámara de Senadores, habiendo sido recibido como proyecto de ley del Poder Ejecutivo Nacional, emitido con fecha del 12 de junio anterior acompañado de un mensaje del Presidente de la República, Carlos Saúl Menem, para su aprobación por el Congreso Nacional. Finalmente, el Senado y la Cámara de Diputados de la Nación, reunidos en Congreso, sancionaron el 9 de octubre de 1991, la Ley 24007 con la cual se ordenaba crear el Registro de Electores Residentes en el Exterior y fue promulgada el 29 de octubre del mismo año. Esta ley señala que “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 por el Código Electoral Nacional y se inscriban en el Registro de Electores Residentes en el Exterior [...] podrán votar en las elecciones nacionales.”¹⁸⁷

El reglamento para la creación del Registro de Electores Residentes en el Exterior fue dictado dos años después por el Poder Ejecutivo Nacional a través del decreto 1138/93 del, el 4 de junio de 1993. En este reglamento queda señalado que “es importante conceder a los ciudadanos argentinos que se encuentran residiendo en el exterior, la posibilidad de intervenir en la vida política nacional mediante su participación en los comicios electorales que se realizan en la República, toda vez que las autoridades nacionales competentes en la materia se han expedido

¹⁸⁷ Artículo 1º de la Ley 24007.

favorablemente acerca de la posibilidad operativa de la aplicación [de dicho reglamento].¹⁸⁸

Como podemos observar, para que la propuesta de reconocer los derechos electorales de los argentinos en el exterior fuera aprobada y legislada, hubieron de modificarse la Constitución Nacional y el Código Electoral Nacional, y tuvieron que pasar cerca de 7 años para su instrumentación, por primera vez, en las elecciones legislativas de 1993.

3.3.2.

② Fundamentos para la legislación del voto de los argentinos en el exterior

Para los alcances de esta investigación resulta más que interesante conocer los argumentos que dieron pie al voto en el exterior en el caso argentino. En general, podemos encontrar dos posiciones partidistas al respecto: la de los radicales, a través de la propuesta del senador Fernando de la Rúa, y la del presidente Carlos Saúl Menem, a partir del proyecto que enviara el Poder Ejecutivo Nacional y que finalmente se constituyó en ley.

¹⁸⁸ Introducción del decreto 1138/93 que crea el Registro de Electores Residentes en el Exterior.

3.3.2.1. La posición de la Unión Cívica Radical (UCR)

En la propuesta del senador Fernando de la Rúa, quien por cierto es actualmente candidato a la presidencia de la república por la Unión Cívica Radical, podemos encontrar que además de proponer los derechos electorales de los argentinos en el exterior, también fueron considerados los derechos electorales de los extranjeros en la República Argentina¹⁸⁹, aunque solamente fueron legislados los primeros.¹⁹⁰

De la Rúa sostuvo como fundamentos para su propuesta la idea de integrar al cuerpo electoral de la república a través del voto a los extranjeros residentes en ella y a los argentinos que por diversos motivos han emigrado. Para él, la integración del cuerpo electoral argentino con todos aquellos que de distintas formas contribuyen con “ese plebiscito cotidiano que es la Nación”, era un postulado impostergable. “Tanto los inmigrantes como los emigrados debían ser llamados a esta tarea de movilización cívica, de participación popular que la democracia reclama”¹⁹¹.

¹⁸⁹ Proyecto de Ley iniciado en el Senado con expediente 0088-S-88, entrado en sesión ordinaria y considerado para su aprobación con modificaciones el 19/05/88. Siendo propuesto por el bloque de la UCR, Distrito de la Capital Federal, cuyo firmante fue el senador Fernando de la Rúa. Resumen consultado por Internet.

¹⁹⁰ Ley 24007, créase el registro de Electores Residentes en el Exterior.

¹⁹¹ De la Rúa, Fernando. Fundamentos al proyecto de ley..., op.cit.

En lo que respecta a los inmigrantes, De la Rúa manejó una cifra estimada de más de un millón de extranjeros viviendo en Argentina y rescata la historia migratoria nacional, haciendo énfasis en sus aportaciones en la sociedad argentina. Considera que la República, al entrar al siglo XXI con el esfuerzo de todos sus habitantes, debe incorporar a esos inmigrantes a través del voto no sólo a partir de la nacionalización plena, que otorga otros muchos derechos y un estado jurídico diferente, y que en sí constituye una elección personal.

El entonces senador y hoy presidente electo, afirmaba entonces que “las puertas de la ciudadanía —a través de la nacionalización— estarán siempre abiertas para los inmigrantes”. Como vemos aquí, la propuesta de la Unión Cívica Radical era proclive a permitir que se abrieran a los inmigrantes las posibilidades del voto universal y secreto.

Respecto a los electores extranjeros, esta propuesta reemplaza el requisito de residencia por el de radicación, que es más preciso en términos jurídicos, a la vez que se especifica que este derecho se otorga a los ciudadanos de países con los que Argentina haya suscrito tratados de doble nacionalidad (leyes 18.957 y 20.588).¹⁹²

En este sentido, y aunque los derechos electorales de los inmigrantes no están legislados en el ámbito nacional, algunas provincias les permiten votar en el orden

¹⁹² *Ibidem*

municipal y en el caso de Buenos Aires, pueden votar para la elección de autoridades provinciales en todos los niveles.¹⁹³

En lo que se refiere a los argentinos que emigran, De la Rúa afirma que una ley como ésta sería “altamente positiva y de gran importancia” para los más de un millón de connacionales que habitan en diversos lugares del mundo. Hasta antes de la ley 24007, la legislación electoral contenía un trámite para ser dispensado de votar debido a la distancia. Ante este hecho, sostiene que es “justo que el pueblo de la Nación les provea la manera de elegir a través del voto a las autoridades nacionales que representen a un país que sigue siendo el suyo”¹⁹⁴.

En la propuesta de la Unión Cívica Radical, el derecho electoral de los argentinos en el exterior y de los extranjeros en el país, no debe limitarse a la elección presidencial, sino extenderse también a la de diputados nacionales. Cabe señalar sobre este punto que no estaba incluida la elección de Senadores, en razón de que hasta la reforma constitucional y electoral de 1994, los senadores no eran considerados como representantes del pueblo, eran electos para la representación de las provincias como entidades federativas y a través de elecciones indirectas por medio de un colegio electoral, de acuerdo con las constituciones provinciales respectivas.

¹⁹³ Información proporcionada por la Secretaría Judicial de la Cámara Nacional Electoral. 14/07/1999.

¹⁹⁴ De la Rúa, Fernando. *Ibid.*

Además, cabe resaltar un punto muy interesante de esta propuesta y que consiste en que los votos emitidos desde el exterior fueran computados en del Distrito electoral de la Capital Federal. El porque de tal iniciativa resulta especialmente atractiva si consideramos que, primero, el senador De la Rúa representaba precisamente al distrito de la Capital Federal y, segundo, relacionado con el anterior, en la historia política argentina se constata que la Capital Federal ha sido y continúa siendo un bastión del partido radical.¹⁹⁵

Lo anteriormente expuesto, es posible inferir que la propuesta de los radicales iba orientada a sumar votos que pudiesen ser favorables a ésta fuerza política, considerando también el hecho de que sería precisamente ese partido el principal promotor del voto de los ciudadanos argentinos en el exterior y que, tomando en cuenta que su proyecto inicial incluye la posibilidad del voto de los inmigrantes (nacionalizados o no), quienes en la actualidad tienden a concentrarse más en las zonas industriales y áreas urbanas, que en regiones agropecuarias, destacando entre ellas precisamente la Capital Federal de Buenos Aires¹⁹⁶.

Este fue una de las varias modificaciones que sufriera tal propuesta en ambas cámaras legislativas y así como una de las diferencias esenciales respecto al proyecto del Poder Ejecutivo que emitiera el presidente Menem.

¹⁹⁵ Tcach, César. . "Elecciones presidenciales en el ocaso de las determinaciones históricas de larga duración: Argentina en 1983 y 1989", en *Huellas de las transiciones políticas*. Dutrénit , Silvia et al. México, Instituto Mora, 1998

¹⁹⁶ Anguinis, Marcos. "La cantera migratoria" en *Argentina en el Tercer Milenio*. Buenos Aires, Ed. Atlántida, 1997, pp. 43

3.3.2.2. La posición del presidente Carlos Saúl Menem

Podemos conocer algunos argumentos en torno al tema a partir del mensaje que acompañara al proyecto de ley que enviara el Presidente Carlos Saúl Menem al Congreso Nacional el 12 de junio de 1991, en sus facultades como representante del Poder Ejecutivo Nacional.

En dicho mensaje, el presidente Menem pone a consideración del Congreso de la Nación un proyecto de ley referido a los derechos electorales de los ciudadanos residentes en el exterior. En su mensaje, reconoce que si bien Argentina no es un país de emigración "al estilo y nivel de los que han poblado [...] América, es evidente que son muchos los ciudadanos argentinos radicados en el exterior". Ante esa circunstancia y "con los mismos fundamentos sociológicos y políticos que han tenido los países con tradición migratoria", estima necesario que esos argentinos participen en las actividades políticas de la democracia de su país.

Así mismo, considera en su iniciativa que fortalecer el nexo con los compatriotas en el extranjero que "nunca pierden el respeto y amor por el terruño, ni tampoco el interés de sus vicisitudes en ese anhelado futuro de grandeza de la Nación", es afirmar el sistema democrático de la República¹⁹⁷.

¹⁹⁷ Mensaje del Poder ejecutivo Nacional del 12 de junio de 1991. *Memoria legislativa de la Cámara de Senadores de la Nación*, 21 de agosto de 1991, p. 2201.

La propuesta consiste en que esta ley “reafirme el sentimiento de pertenencia a la patria, no perdido”, brindándoles la posibilidad de también hacerlos corresponsables en la elección de quienes dirigirán a su país.

Menem menciona que las experiencias de las legislaciones comparadas de países como España, Francia y Reino Unido de la Gran Bretaña, entre otros, han servido como ejemplo para el caso argentino. Considera que esta ley sería el marco y principio de “todo un proceso que tal vez demande años en perfeccionarse”. La propuesta señala también que se deben realizar consultas previas con las diversas instituciones relacionadas en esta materia, particularmente con las representaciones diplomáticas y consulares de la República que se encuentran ubicadas en “casi todos los países del mundo”¹⁹⁸, en relación con la elaboración del padrón electoral para los residentes en el exterior y la propia realización de los comicios.

La propuesta del Ejecutivo considera que computar los votos de los electores en el exterior como integrantes del distrito electoral de la Capital Federal “como algún proyecto parlamentario lo establecía” – se refiere a la propuesta radical - conduciría a la “distorsión” de los resultados electorales. Para evitarlo, propone que cada votante ejerza su derecho vinculado al distrito de su empadronamiento. Este punto sería retomado para la legislación hoy vigente en la materia, contando

¹⁹⁷ Mensaje del Poder ejecutivo Nacional del 12 de junio de 1991. *Memoria legislativa de la Cámara de Senadores de la Nación*, 21 de agosto de 1991, p. 2201.

¹⁹⁸ Argentina cuenta con 109 representaciones diplomáticas y consulares en el exterior.

con otras opciones en el caso de no poder cubrirse este requisito, como lo veremos más adelante.

Este último punto, permite entonces una distribución más dispersa y amplia de los votos emitidos fuera del territorio nacional, con lo que se rompe con el interés del partido radical de sumar sufragios en su distrito dominante. Recordemos que Carlos Saúl Menem a militado siempre en el Partido Justicialista, que ha sido el partido dominante en el sistema político argentino y cuyo opositor tradicional es precisamente el radicalismo.¹⁹⁹

La propuesta contenida en este proyecto de ley permite la participación de los ciudadanos argentinos emigrados en las elecciones nacionales para el binomio presidente –vicepresidente y diputados nacionales. La elección de senadores no estaba originalmente incluida debido a las razones expuestas en el subíndice anterior.

Menem en su mensaje al Congreso afirma que con esa iniciativa se contribuye a perfeccionar las “prácticas democráticas” al recibir las “valiosas” opiniones de los argentinos en el exterior y respetar el derecho al sufragio de quienes “continúan siendo ciudadanos argentinos”.

El hecho que existiera una cantidad apreciable - aunque difícil de medir con exactitud- de argentinos que residían fuera de la República dio lugar, a partir de

tendientes a posibilitar su participación en las elecciones nacionales. El objetivo quedó concretado en 1993 con la sanción de la actual ley 24.007, originada en un proyecto del Poder Ejecutivo.

3.3.3. El modelo adoptado

La legislación vigente en materia del voto en el exterior determina el modelo de votación adoptado en el caso argentino, consistiendo básicamente en la emisión del sufragio de manera directa en las instalaciones oficiales del servicio diplomático y consular ubicadas en el extranjero, las cuales quedan habilitadas por la Cámara Nacional Electoral, de acuerdo con la ley 24007, como centros de votación.

Llama la atención el hecho que el sufragio en el exterior tenga lugar en las representaciones diplomáticas y consulares argentinas en otros países, si consideramos que, de acuerdo con el Derecho Internacional, particularmente en las Convenciones de Viena de 1961 y de 1963, sobre relaciones diplomáticas y consulares, respectivamente, se considera como territorio nacional de un Estado el lugar donde se ubican sus legaciones en territorios de otros Estados, por lo que en *stricto sensu*, tales votaciones estarían teniendo lugar en territorio nacional.

De acuerdo con la información provista por el Secretario de la Cámara Nacional Electoral, no existen antecedentes que puedan ilustrar el por qué se optó por la

De acuerdo con la información provista por el Secretario de la Cámara Nacional Electoral, no existen antecedentes que puedan ilustrar el por qué se optó por la modalidad del voto en representaciones diplomáticas y consulares, y no por otras modalidades, como pudo ser el voto por correo.

La modalidad por medio de la cual se ejercita el sufragio de los ciudadanos argentinos que residen fuera del territorio nacional consiste en la emisión del voto directo el mismo día de las elecciones nacionales que se lleven a cabo en la República, en la sede de las representaciones diplomáticas y consulares de la república que se encuentran en el exterior.²⁰⁰

Para el segundo semestre de 1997, la Cámara Nacional Electoral tenía registrados a 203.890 argentinos como electores en el exterior, lo cual constituye sólo el 29% de la cantidad de electores potenciales en el exterior,²⁰¹ mientras que para octubre de 1999, el número de ciudadanos argentinos habilitados para votar en el exterior fue de 26 013, cifra que no llega ni al 3% de los argentinos que se presume viven fuera del país²⁰².

De acuerdo con la disposición del artículo 2° de la Ley 24.007, los centros de votación se ubican en las oficinas diplomáticas o consulares de la República Argentina en el exterior habilitadas para ello por la Cámara Nacional Electoral.

²⁰⁰ "El caso de Argentina" por Felipe González Roura, incluido en el *Informe de la Comisión Especial para el voto en el exterior*, México, IFE, 1998.

²⁰¹ *Ibidem*.

Para efectos de la emisión del sufragio, los electores podrán votar de manera directa "únicamente en la mesa receptora de votos en cuya lista figuran asentados y con el documento cívico habilitante –Libreta Cívica, Libreta de Enrolamiento o el Documento Nacional de Identidad - (artículo 29 del Decreto 1.138/93).

La inscripción en el Registro de Electores Residentes en el Exterior - registro *ad hoc* permanente - es voluntaria, mientras que en el país el Registro Nacional de Electores es confeccionado a partir del Registro Nacional de las Personas (equivalente al registro Civil en México).

La emisión del voto en el exterior es voluntaria, a diferencia del voto en territorio nacional que es obligatorio para todos los ciudadanos que se encuentren habilitados para tales efectos por la propia ley, estando el primero permitido sólo para quienes comprueben residencia efectiva y permanente en el exterior.

Se vota en la sede de las representaciones diplomáticas y consulares, el mismo día de los comicios en la República. Los votos se computan conjuntamente con los emitidos en el distrito electoral correspondiente al último domicilio que el elector tenía en el país, o en caso contrario, la legislación correspondiente determina otras opciones.

²⁰² Ver artículo "Triunfo aliancista en el exterior", en el diario *La Nación* del 30/10/1999. Consultado vía Internet en <http://buscador.lanacion.com.ar>

En cuanto a la administración del sistema para el voto en el exterior, participan tres instituciones nacionales: la Cámara Nacional Electoral, el Ministerio del Interior y el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. La organización de los comicios es competencia compartida de la Cámara Nacional Electoral (que es el órgano tribunal superior del fuero electoral del Poder Judicial de la Nación), la Dirección General de Asuntos Consulares del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, y la Dirección Nacional Electoral en lo que respecta al Ministerio del Interior.²⁰³

3.3.3.1. Requisitos establecidos para el ejercicio del voto extra territorial

La ley se aplica a los ciudadanos argentinos residentes en forma efectiva y permanente fuera del territorio de la República Argentina que sean electores nacionales de acuerdo con el Código Electoral Nacional, den cambio de domicilio en la jurisdicción consular correspondiente y se inscriban en el Registro de Electores Residentes en el Exterior.

Se considera elector al *ciudadano argentino mayor de dieciocho años al día de la elección, que resida en el exterior*, hecho que debe ser avalado con el correspondiente cambio de domicilio. Para los fines exclusivos de la emisión del voto en el exterior, que será voluntaria sólo en este caso (siendo obligatorio en el territorio nacional) la calidad del elector se prueba por su inclusión en el Registro

²⁰³ González Roura, Felipe. *Ibidem*.

correspondiente cambio de domicilio. Para los fines exclusivos de la emisión del voto en el exterior, que será voluntaria sólo en este caso (siendo obligatorio en el territorio nacional) la calidad del elector se prueba por su inclusión en el Registro de Electores Residentes en el Exterior, a cargo de la Cámara Nacional Electoral.²⁰⁴

Podrá ejercer su derecho al voto en el exterior todo elector que, de acuerdo con el Decreto 1.138/93 artículo 2º, reúna los siguientes requisitos:

- a) Tener efectuado el cambio de domicilio en su documento cívico - Libreta de Enrolamiento (LE), Libreta Cívica (LC) y Documento Nacional de Identidad (DNI)- en la jurisdicción consular correspondiente;
- b) Concurrir a la representación de su jurisdicción y manifestar su voluntad de ser incluidos en el registro ad hoc;
- c) Estar en condiciones de ejercer sus derechos políticos conforme a la legislación nacional;
- d) No encontrarse dentro de las inhabilitaciones previstas por el Código Electoral Nacional²⁰⁵

²⁰³ González Roura, Felipe. *Ibidem*.

²⁰⁴ Artículo 1º Decreto 1.138/93, que reglamenta la creación del Registro de Electores Residentes en el Exterior.

²⁰⁵ Ver Cuadro 3, pág. 117.

La inscripción en dicho Registro no es obligatoria. Tampoco lo es la emisión del voto (al contrario de lo que ocurre para los residentes en el territorio nacional, que sí tienen obligación constitucional de sufragar). La inscripción y la emisión del sufragio se realizan en las sedes diplomáticas y consulares existentes en el país de residencia del elector, las que a esos efectos quedan subordinadas a la Cámara Nacional Electoral. El Registro de Electores Residentes en el Exterior es permanente y está a cargo de la Cámara Nacional Electoral. Se actualiza semestralmente con base en la información que remiten los titulares de las embajadas, consulados generales, consulados o secciones consulares de la República en el exterior.

Los ciudadanos que, de acuerdo a lo establecido por la Ley 24.007, optasen por inscribirse en el Registro de Electores Residentes en el Exterior, lo harán en la forma y plazos que establezca la reglamentación en las *representaciones diplomáticas o consulares argentinas existentes en el país de residencia del elector que para esos efectos queden subordinadas a la Cámara Nacional Electoral*. Deberán acreditar su último domicilio en la República Argentina, para poder ser incorporados o ratificados en el padrón electoral del distrito correspondiente [éste], al cual, oportunamente, se adjudicarán los votos emitidos.

En el supuesto que los electores no pudiesen acreditar el último domicilio en la República Argentina, se considerará como último domicilio el del lugar de

nacimiento en dicho país. En caso de imposibilidad de acreditarlo se tomará en cuenta el último domicilio de los padres. Dicho trámite es gratuito.

El Registro de Electores Residentes en el Exterior tiene carácter permanente y es confeccionado por la Cámara Nacional Electoral de acuerdo con la información sobre la inscripción de electores que provean los titulares de las embajadas, consulados generales, consulados o secciones consulares de la República en el exterior. La Cámara Nacional Electoral elaborará un ordenamiento por país de residencia, el cual se clasificará de dos formas, por representación en el exterior, dentro del país en que resida el ciudadano; y por orden alfabético y conforme al sexo de los electores²⁰⁶.

Los electores en el exterior serán inscritos en las embajadas, consulados generales, consulados o secciones consulares, por separado, de acuerdo con su sexo. El formulario de inscripción²⁰⁷ deberá contener el apellido y nombres completos conforme figuran en su documento cívico habilitante, fecha y lugar de nacimiento, número y clase de documento cívico, último domicilio en la República Argentina - precisando ciudad o localidad, departamento, provincia.

En caso de tener residencia previa en el exterior deberá consignarse dicho domicilio completo - ciudad o localidad, departamento, provincia o estado y

²⁰⁶ Artículo 4° del Decreto 1.138/93.

²⁰⁷ Se anexa copia del formulario de inscripción.

nación, así como la profesión, los datos de la Embajada, el consulado general, consulado o sección consular correspondiente al domicilio en el exterior.²⁰⁸

Considerando que el Registro de Electores Residentes en el Exterior debe actualizarse periódicamente, los titulares de las representaciones de la República Argentina en el exterior, remiten semestralmente a la Cámara Nacional Electoral listados con las novedades relacionadas a la inscripción, el cambio de domicilio o fallecimiento de los electores residentes en el exterior, registrados al 30 de junio y 31 de diciembre de cada año.

Con tal información, la Cámara Nacional Electoral procederá al ordenamiento de los electores, realizando una división por mesas de hasta 500 electores según la cantidad de inscriptos en cada representación diplomática, determinando el distrito al cual se le adjudicarán los votos emitidos teniendo en cuenta el último domicilio en Argentina, el del lugar de nacimiento o el último domicilio de los padres, en caso de no poder acreditar el primero.

Dentro de los cuatro meses de producido el cierre semestral del registro en el exterior, la Cámara Nacional Electoral deberá realizar su impresión de veinte ejemplares, cinco serán remitidos al Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto para su envío a las representaciones diplomáticas en el exterior. Asimismo se remitirán tres ejemplares del listado de los excluidos informando el motivo que justifica la exclusión. Las anomalías o errores

²⁰⁸ Artículo 5° del Decreto 1.138/93.

producidas al cierre semestral a la Cámara para su corrección y juzgamiento, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores.²⁰⁹

Para los efectos del acto electoral, y de acuerdo con el artículo 7° del Decreto 1.138/93, se utiliza como padrón electoral el último Registro de Electores residentes en el Exterior, el cual no podrá contener ninguna tachadura o modificación.

3.3.3.2. Procedimientos y documentos de identidad requeridos para ejercer el voto fuera del territorio nacional

Se vota solamente para autoridades nacionales, es decir, Presidente y Vicepresidente, Senadores y Diputados nacionales.

El reglamento de electores en el exterior ((Decreto 1.138/93) en su artículo 3° determina que "todo elector tendrá derecho a votar en las elecciones nacionales que se realicen en la República Argentina".

Los ciudadanos argentinos en el extranjero que se encuentren inscritos en el registro correspondiente, son considerados como electores nacionales y pueden ejercer el sufragio en las elecciones nacionales, votando la fórmula Presidente - Vicepresidente de la república, la cual se realiza simultánea y directamente, con arreglo al sistema de doble vuelta, a cuyo fin el territorio nacional constituye un

²⁰⁹ Artículo 6° del Decreto 1.135/93.

ejercer el sufragio en las elecciones nacionales, votando la fórmula Presidente - Vicepresidente de la república, la cual se realiza simultánea y directamente, con arreglo al sistema de doble vuelta, a cuyo fin el territorio nacional constituye un único distrito²¹⁰, así como podrán ejercer el sufragio en las elecciones legislativas, votando por senadores y diputados nacionales de las provincias y la ciudad de Buenos Aires²¹¹.

En lo que se refiere al procedimiento para la emisión del voto, a las 7:30 a.m., deberán encontrarse en el local donde funcionará la mesa electoral el presidente de la misma y el funcionario de la representación diplomática o consular, los suplentes y los agentes afectados a la custodia del comicio. La autoridad diplomática o consular verificará la identidad del presidente de cada mesa y de los suplentes²¹².

Cada mesa electoral tiene como autoridad a un presidente y uno o dos suplentes. La designación de dichas autoridades está a cargo del funcionario diplomático o consular, quien designa a los mismos de entre los integrantes del padrón electoral, solicitando a los inscritos su colaboración para actuar como tales. En caso de que el día de la elección no se hayan presentado las autoridades previamente designadas, se desempeñan en ese carácter los referidos funcionarios.

²¹⁰ Artículo 148 del Código Electoral Nacional.

²¹¹ Artículos 156 y 158 del Código Electoral Nacional.

²¹² Guía de instrucciones para el voto en el exterior. Op.Cit.

Las mesas de votación tienen hasta 500 electores (300 en el país). La papeleta de votación es distinta de la utilizada en el país. Salvo en el caso de la fórmula presidencial, no figura en ellas el nombre de los candidatos, cuya nómina puede ser consultada aparte. Para los comicios que se desarrollan en el territorio de la República cada partido imprime sus propias papeletas.

En el sistema estructurado para el voto en el exterior, en cambio, es el Estado el que lo hace, siguiendo un modelo parecido al que impera en gran parte de las naciones latinoamericanas: el voto se emite mediante una papeleta que las autoridades de la mesa entregan al elector, en la cual figuran los nombres de los partidos participantes, cada uno de ellos con una casilla a su lado, posibilitando así que el sufragante marque la que corresponde al partido de su preferencia, luego de lo cual pliega la boleta hacia su interior y la introduce en la urna. Al dorso de la papeleta existe una banda negra que coincide con la columna de casillas, para evitar que la marca hecha por el votante pueda transparentarse, quedando así asegurado el secreto del voto²¹³. El voto se adjudica al distrito electoral correspondiente al último domicilio que el ciudadano tenía registrado en el país.

Las boletas de sufragio que se entreguen a las "electoras femeninas" estarán caracterizadas por una "F" contigua al número de Distrito por el que emite su voto. Los electores se presentan ante el presidente por orden de llegada y muestran su documento cívico para que éste último verifique que el ciudadano figura en el padrón electoral de la mesa. No se admitirá el voto de ningún ciudadano que no

de Sufragio correspondiente al Distrito Electoral indicado en el Padrón, firmada en el acto por el presidente de mesa y los fiscales que así lo hicieron²¹⁴.

Está prevista la participación en los comicios de personas que sufran de debilidad visual o sean invidentes. En estos casos, se hará entrega de la Boleta de Sufragio impresa en Sistema Braille, explicándole detalladamente el modo de emisión del voto. Una vez emitido el voto, el elector la introduce doblada a la urna, el presidente de mesa registra que el ciudadano votó, sella y firma el documento cívico del ciudadano y se lo entrega. Finalmente, el elector firma el padrón electoral.²¹⁵

3.3.3.3 Escrutinio, recuento de los votos y mecanismos para preservar la confiabilidad del proceso electoral en el exterior

En cuanto al procedimiento para el escrutinio, el recuento de los votos y los mecanismos para preservar la confiabilidad en el proceso electoral en el exterior, el artículo 38° del reglamento de la ley 24007 señala que cada representación diplomática o consular receptora de votos tendrá a su cargo dichas tareas, de acuerdo con las disposiciones del Código Electoral Nacional.

²¹⁴ Guía de Instrucciones para autoridades de Mesa. Ministerio del Interior, Buenos Aires, Argentina, 1994.

²¹⁵ Guía...Op. Cit, p 6.

El recuento de los votos se realiza en dos etapas: el conteo inicial se realiza en las sedes receptoras del voto, mientras que el definitivo tiene lugar en las circunscripciones correspondientes, a través de la Cámara Nacional Electoral.

El escrutinio "provisional" se efectúa en cada una de las mesas, al igual que en el territorio nacional. La documentación es luego remitida, por la correspondiente representación diplomática o consular, a la Cámara Nacional Electoral, que la envía a su vez a las "juntas electorales nacionales" pertinentes, a fin de que éstas procedan al escrutinio "definitivo" de los votos juntamente con el de los demás emitidos en el país. Las autoridades del comicio son los funcionarios titulares de las representaciones de la República Argentina en el exterior. Estos legalizan los procedimientos del acto comicial, así como también los tramites relacionados con la gestión y correspondencia de la información y la documentación del comicio.

Las embajadas y en su caso, aquellas representaciones consulares que no tienen sus oficinas en la sede de la Embajada, deben comunicar con antelación la realización del acto comicial a las autoridades competentes del Estado receptor. Los fiscales que controlan el acto electoral en representación de los partidos políticos deben ser designados preferentemente entre los inscritos en el Registro de Electores Residentes en el Exterior pertinente, toda vez que los gastos en que incurran deben ser sufragados por la propia agrupación política.

La ley autoriza a los partidos para designar como fiscales a extranjeros residentes en el país donde deben actuar. El escrutinio y suma de los votos obtenidos por los

partidos se hará bajo la vigilancia permanente de los fiscales. Cuando funcionen mesas mixtas, el escrutinio se realizará por sexo, al igual que el acta respectiva. Concluida la tarea de escrutinio se consigna el acta de cierre, anotando la hora de cierre de comicio y el número de sufragios emitidos, así como cada una de las actas de escrutinio correspondiente a cada distrito electoral.²¹⁶

Por lo que toca a la custodia de la documentación electoral, las actas de escrutinio son legalizadas por las autoridades diplomáticas y/o consulares, se depositan en sobres especiales con el nombre del distrito correspondiente, junto con las boletas compiladas y ordenadas de acuerdo a los partidos a que pertenecen, los votos en blanco y los votos nulos. Toda esta documentación es guardada en otro sobre especial para ser remitida a la Cámara Nacional Electoral, junto con el acta de apertura y cierre de cada mesa y el padrón electoral²¹⁷.

La ley prevé que el titular de la representación envíe por cable o por facsímil para su inmediata retransmisión la información del escrutinio de las mesas al Ministerio de Relaciones Exteriores para su retransmisión inmediata a la Cámara Nacional Electoral y al Ministerio del Interior. Los certificados de escrutinio son remitidos a la Cámara Nacional Electoral juntamente con el resto de la documentación²¹⁸. Dicho titular deberá informar a la Cámara Nacional Electoral la fecha, número de vuelo, compañía aérea, número de bultos e identificación de los mismos que se despachen.

²¹⁶ Artículo 37° del Reglamento.

²¹⁷ Artículo 38° del Reglamento.

²¹⁸ *Ibidem*, artículo 39.

La custodia de la documentación electoral una vez lista para ser despachada, permanece en la caja de hierro de la representación diplomática o consular, dándosele tratamiento de correo diplomático hasta el momento de su envío. Los fiscales de los partidos políticos pueden acompañar a los funcionarios diplomáticos durante su trayecto desde la representación hasta el aeropuerto e inclusive hasta el avión, si las autoridades locales lo permiten, con el objetivo de darle mayor seguridad al transporte de esta documentación.

Actualmente la transmisión se efectúa por vía electrónica, por lo que antes de la media noche se cuenta con los resultados provisionales de todo el mundo. Tanto la difusión oficial de los resultados del escrutinio, como su transmisión al Ministerio de Relaciones Exteriores no puede realizarse antes de las 18 horas tiempo de Buenos Aires, hora en que debe cerrarse el acto electoral en la República Argentina²¹⁹.

La Cámara Nacional Electoral fija el día en que se procederá a la apertura de la documentación proveniente de las representaciones diplomáticas, invitando a los apoderados de los partidos políticos participantes.

El escrutinio se limita solamente a la apertura de los sobres correspondientes a cada mesa, controlando las actas de apertura y cierre del padrón correspondiente y las protestas presentadas por los fiscales.

Inmediatamente se procede a la clasificación por distrito de los sobres cerrados conteniendo las actas de escrutinio y las boletas de sufragios. Estos sobres, junto con los certificados de escrutinio son remitidos mediante acta a las juntas electorales nacionales pertinentes, para que se proceda al último escrutinio. Dichas juntas, constatarán la información contenida en el acta de escrutinio y en el correspondiente certificado. Si las mismas coinciden, se limitan a efectuar operaciones aritméticas de los resultados consignados en el acta.

En caso de que no hubiere acta o certificado de escrutinio, o cualquiera de estos estuviera alterado o no contara con los requisitos mínimos establecidos, se procederá al escrutinio de las boletas de sufragio.²²⁰

3.4. El voto en el exterior: resultados de la experiencia argentina

Desde su puesta en práctica inicial en 1993 han ido mejorando paulatinamente los mecanismos del sistema. Empero, algunos problemas subsisten, aunque se encuentran en vías de superación, de acuerdo a lo que señala el Secretario de la Cámara Nacional Electoral y que el mismo enlista como sigue:

a) hacer compatibles de los plazos establecidos por el Código Electoral Nacional para ciertos actos preelectorales que se realizan en el país y las necesidades

²¹⁹ González Roura, Felipe. *Ibidem*.

²²⁰ *Ibidem*, artículos 41 y 42.

temporales propias de una logística específica para el exterior, por ejemplo: la mayor anticipación que requiere la remisión de la documentación a las representaciones en el extranjero o que se encuentran aún sin definir como el tratamiento de las candidaturas impugnadas, que pueden incidir en el contenido de la referida documentación.

b) la demora en la recuperación de la documentación electoral necesaria para que las juntas electorales puedan efectuar el escrutinio definitivo de los votos en el exterior juntamente con el de los votos emitidos en la República. A menudo, terminado ya el escrutinio definitivo de estos últimos, debe esperarse la recepción de esa documentación para poder sumar los votos del exterior.

c) La capacitación del personal de las representaciones diplomáticas y consulares, a fin de consolidar los conocimientos del personal diplomático, consular y administrativo de las distintas representaciones. Para tales efectos, el Ministerio de Relaciones Exteriores a incluido este tema en el plan de estudios del Servicio Exterior de la Nación.

Al parecer, el principal desafío es lograr que el sistema abarque la mayor cantidad de argentinos que cuya residencia se encuentra fuera del país, motivándolos a que se inscriban y voten, así como encontrar otros mecanismos que les faciliten la emisión del sufragio, teniendo en cuenta la distancia que a veces los separan del lugar de votación, por ejemplo, la implementación del voto por correo, sobre el cual no se ha hecho nada todavía.

En el orden logístico, uno de los puntos que deben concitar los esfuerzos consiste en la abreviación de los plazos de traslado de la documentación electoral a la República una vez finalizados los comicios. Esto requiere un mayor uso del sistema de "courrier" en lugar del correo diplomático. Debe destacarse que estos plazos se han ido acortando y en la actualidad no superan una semana.

En lo tocante a la coordinación interinstitucional para el voto en el exterior, podemos mencionar que, en el orden interno, la Cámara Nacional Electoral es la responsable de la confección del Registro de Electores Residentes en el Exterior - en base a la información que le proporcionan las representaciones en el exterior, que le están subordinadas en este aspecto- y de la impresión de los padrones.

El Ministerio del Interior confecciona y prepara el resto del material (urnas, actas, papeletas de votación, etc.), mientras que el Ministerio de Relaciones Exteriores tiene a su cargo la remisión y distribución de dicho material a las 109 representaciones diplomáticas y consulares con que cuenta la República Argentina en el exterior, remite el comunicado a difundir a través de los medios de comunicación locales para que se anuncie el acto electoral, se encarga de la organización de las elecciones en cada una de esas representaciones, transmite los resultados provisionales una vez finalizados los comicios y devuelve la documentación a la Cámara Nacional Electoral.

En el orden externo, las embajadas y las representaciones consulares que no tengan sus oficinas en aquéllas, deben comunicar con la debida antelación a las autoridades competentes del Estado receptor sobre la realización de los actos electorales.

3.4.1. Los resultados obtenidos con el voto extraterritorial

Asimismo, puede considerarse conveniente la colaboración de las autoridades locales para mantener el orden en el perímetro del lugar en que se lleven a cabo los comicios, durante el tiempo que estos duren y hasta una hora después de finalizado el escrutinio.

En lo que toca al asunto de los costos y requerimientos de organización y logística del voto en el exterior, pueden señalarse lo siguiente:

El material electoral es relativamente reducido en términos absolutos. No tiene mayor incidencia si se tiene en cuenta que en los últimos comicios se votó en 229 mesas, distribuidas en 109 representaciones, sobre un total de 83.341 mesas que funcionaron en el territorio nacional. Se estima que este rubro gastó en las últimas elecciones del 26 de octubre de 1997, la suma de 17.700 dólares.

El envío y recuperación del material electoral, éste es transportado mediante el servicio de Correo Diplomático, lo que hace que los gastos generados por este

procedimiento sean de difícil estimación. En los casos en que es necesario acudir a los servicios de un *courrier* local o internacional los costos no son relevantes y pueden ser afrontados con las partidas de funcionamiento propias de cada representación.

En cuanto a las comunicaciones, se considera que el costo no es importante, pues se efectúan por vía electrónica.

El rubro de mayor inversión se efectúa en materia de publicidad del acto electoral. Las publicaciones para dar a conocer la realización del mismo en diarios de circulación nacional y local de la jurisdicción de la correspondiente representación, captaron 300.000 dólares en 1993. Luego de este esfuerzo inicial la inversión fue disminuyendo, pues se optó en muchos casos por el envío de cartas a los electores ya inscritos.

En otro aspecto, las representaciones el día de los comicios están obligadas al pago de horas extras al personal involucrado en el proceso. A veces puede compensarse, con el acuerdo del empleado, por un día libre.

Los pasajes y viáticos incluidos en las visitas a distintas jurisdicciones electorales en el exterior por parte de los funcionarios responsables, se estima en alrededor de los 500.000 dólares.

En resumidas cuentas, el costo por elector, incorporando la inversión publicitaria inicial de US\$ 300.000, pero sin tener en cuenta las provisiones para viajes de visita, ronda los 14 dólares, o sea siete veces más que el costo promedio de los comicios que se realizan en el país, que es de aproximadamente dos dólares por elector²²¹.

La inscripción y la votación en los actos comiciales que tuvieron lugar desde la sanción de la ley en 1993 han mostrado un bajo nivel en relación con el número estimado de argentinos domiciliados fuera del país y, en todo caso, con el número de nacionales que han comunicado a los respectivos consulados su residencia en el exterior.

Las cifras mostradas en el cuadro que presentamos a continuación dejan ver un descenso de los niveles de votación en el exterior, con la sola excepción del año 1995, que correspondió a la elección presidencial donde se disputaba la reelección de Menem, mientras que las restantes correspondieron a votación para diputados y/o convencionales constituyentes. Aún en los más recientes comicios nacionales de octubre de 1999, se registró un descenso en la afluencia de votantes fuera de Argentina.

²²¹ González Roura, Felipe. *Ibidem*

De acuerdo con estadísticas oficiales emitidos por la Cámara Nacional Electoral, los resultados de las elecciones argentinas a partir del proceso de democratización son:

Tabla 3. Elecciones en Argentina

| Año | 1993 | 1994 | 1995 | 1997 | 1999 |
|--|------------|--------------------------------|-------------------------|------------|-------------------------|
| Tipo de elección | Congreso | Convencionales constituyentes* | Presidencial y Congreso | Congreso | Presidencial y Congreso |
| Votos emitidos en Argentina | 17,323,981 | 16,840,769 | 18,168,999 | 18,467,794 | 19,581,026 |
| Votos emitidos en el exterior | 5,501 | 5,417 | 9,575 | 5,699 | 7,352** |
| % de votos en el exterior respecto a los emitidos en Argentina | 0.031 | 0.032 | 0.052 | 0.030 | 0.037 |

* Como resultado del Pacto de los Olivos entre Menem y Alfonsín, se convoca a elecciones convencionales constituyentes para reformar la Constitución, con lo que se permitiría la reelección del Presidente de la República, la reducción de su mandato de 6 a 4 años y la elección directa de Senadores, entre otros aspectos

Fuentes: Felipe González Roura, Secretario de la Cámara Nacional Electoral de la República Argentina, 14/07/1999.

** Diario La Nación, nota "Triunfo aliancista en el exterior" publicada el 30/10/1999 y consultada via Internet en <http://buscador.lanacion.com.ar/show.pl?url=99/10/30p14.htm&high=voto%20exterior>, el 19/11/1999

La cantidad de inscritos supera apenas el 11% del total de argentinos residentes en el exterior que han comunicado tal situación a las respectivas representaciones

consulares y no llega al 3% del total de los argentinos que se encuentran fuera del país²²².

Si quienes propiciaron la legislación vigente en esta materia imaginaron que su iniciativa se traduciría en una inmediata y masiva respuesta de los electores residentes en el extranjero debe admitir que tales expectativas no han sido satisfechas.

3.4.2. Factores a considerar en el voto extraterritorial

En lo que atañe a los principales ajustes a introducir en la organización y la logística de las elecciones en el extranjero, respecto a la empleada en el territorio nacional y a los problemas más importantes o frecuentes que se deben prever, podemos mencionar el hecho que en, algunos casos, se encuentra inscrita una sola persona en el padrón masculino o en el femenino - situación ocurrida en los últimos comicios en las representaciones en Haití, Irán, Jamaica, Kenya, Marruecos y Tailandia -, lo que obliga a tomar previsiones a fin de preservar el secreto del voto.

La distancia que muchas veces media entra el lugar de residencia del elector y la sede diplomática o consular habilitada para el voto, con sus consiguientes costos además del tiempo necesario para efectuar a veces desplazamientos de varios cientos de kilómetros, dificulta la emisión del mismo. A esta situación se suma el

²²² González Roura, Felipe. *Ibidem*.

cierre de algunas representaciones consulares, lo que genera el traspaso de los inscritos al padrón de otra representación.

De acuerdo con lo expuesto por Felipe González Roura, la emigración importa fatalmente una pérdida de contacto con la realidad política del país, lo que provoca desconocimiento de los candidatos a diputados nacionales, de los programas partidarios y, consecuentemente, desinterés en este tipo de elecciones. Sustenta tales argumentos empleando como referencia los porcentajes de votación, que fueron más altos en 1995, año de la última elección presidencial.

Los índices solo fueron ligeramente superiores en 1993, cuando se estrenó el sistema. Por otra parte, se ha notado un "marcado" desinterés de las agrupaciones políticas, tal vez por el escaso número de votantes en el extranjero que en realidad no tiene incidencia en los resultados nacionales. Ello explica que si bien con motivo de la primera elección (1993) algunos partidos solicitaron padrones y designaron algunos fiscales, mientras que en la última (1997) ninguno lo hizo.

En su ponencia, González Roura manifiesta que después de cuatro elecciones con resultados precarios cabe reflexionar si vale la pena realizar un esfuerzo como éste, considerando además, el costo del voto de los argentinos residentes en el exterior (tan solo en publicidad fueron invertidos 300,000 dólares) es relativamente. Sin embargo, a continuación afirma que sí es meritorio tal esfuerzo, pues el posibilitar el mantenimiento de los vínculos con su patria -a través del

ejercicio de uno de los derechos humanos reconocidos por distintos pactos y convenciones internacionales- de quienes demuestran querer conservarlos y de quienes estarían eventualmente dispuestos a participar no puede ser considerado exclusivamente desde un punto de vista económico.

Sobre este asunto, se han hecho en Argentina algunas reflexiones y da pie a algunos cuestionamientos que considero de relevancia, como es el hecho que si estos electores radicados en el extranjero eligen diputados nacionales que representan a los habitantes de las provincias, sería más razonable que lo hicieran en un distrito electoral único -'distrito exterior'-, votando diputados que los representen como tales y defiendan los intereses que les son propios en su condición de emigrados -v.g.: temas como legislación en materia de nacionalidad, impuestos para no residentes, documentación personal, disposiciones aduaneras, convenios de doble nacionalidad, de seguridad social y de registro civil, etc.- que difieren de los que tienen los habitantes del territorio nacional.

Esta opción, de la cual por cierto no existe una propuesta formal ni de los partidos políticos ni en el Congreso, podría considerarse como una posibilidad que acrecentaría el interés de los votantes en el exterior.

En este mismo sentido, para González Roura resultaría más lógico y más ajustado al texto constitucional circunscribir el voto de los argentinos residentes en el extranjero solamente a la elección presidencial. Además, considera que el número

de votantes "sensiblemente" si se implementara el sistema de voto por correo, con lo que se evitarían los inconvenientes derivados de la distancia.

CONCLUSIONES

"El derecho básico es el derecho a tener derechos"

Elizabeth Jelin

Lo ha dicho en la antigüedad Aristóteles y a lo largo de la historia se ha confirmado: El ser humano es un animal político. Como tal ha creado muy diversas instituciones y mecanismos que le permitan avanzar en el ámbito de la convivencia colectiva, de las relaciones en sociedad, en su propio reconocimiento frente y como parte de los otros miembros de la familia, de la comunidad, del estado, del sistema internacional. ¿Cómo evitar que desarrolle su potencial político si es parte de su propia esencia?

Esta pregunta viene a cuenta cuando observamos la dinámica que los procesos migratorios internacionales imprimen en los individuos y en los estados significa importantes retos a resolver en las distintas sociedades de nuestros días.

La comunidad internacional contemporánea reconoce de manera más o menos extensa determinados derechos que poseen los individuos por el hecho mismo de ser personas. Tales derechos han evolucionado hasta llegar a lograr un carácter universal ampliamente difundidos, aunque desafortunadamente no siempre respetados: los Derechos Humanos.

En este contexto, los Estados -aún actores centrales en el escenario internacional- reconocen a los individuos que constituyen su población, sean estos nacionales suyos o extranjeros, una serie de derechos sociales, políticos y económicos esenciales como el derecho a la vida, a la educación, a la libertad de expresión y de asociación, a la remuneración del trabajo, entre otros.

Cuando de derechos políticos se trata, el tema se torna aún más complicado y tradicionalmente los Estados recurren al principio de la ciudadanía ligada a la nacionalidad y la territorialidad para otorgar derechos políticos como el voto. De esta forma, la posesión de la nacionalidad ha constituido y continúa siendo el criterio central para el ejercicio de la membresía política en los Estados.

Sin embargo, como hemos insistido en esta investigación, el fenómeno migratorio trasciende las fronteras nacionales permitiendo el movimiento de miles de personas de manera constante en todo el mundo, lo que ha conducido a determinados Estados a considerar nuevas formas de convivencia social y membresía política, según hemos visto a lo largo de este documento.

La integración o no de los migrantes a las sociedades receptoras depende en gran medida de los mecanismos que para ello dispongan los Estados, de tal forma que encontramos países cuyas legislaciones permiten incorporar a los extranjeros en sus sociedades con mayor flexibilidad que otros, reconociéndoles derechos y obligaciones respecto a las mismas.

En materia de derechos políticos a los extranjeros, uno de los requisitos básicos para que éstos les sean reconocidos es la adopción de la ciudadanía del Estado que la otorga a través de la naturalización.

No obstante, pocos son los estados que reconocen derechos políticos como el voto a los extranjeros no naturalizados.

La imposibilidad de ejercer el derecho a votar sin antes haber renunciado a la nacionalidad extranjera ha conducido a algunos estados a buscar el planteamiento de diversas alternativas, como en este caso es el voto desde el exterior, con lo que se da pie a la ampliación de la participación política de todos sus ciudadanos, aunque éstos se encuentren viviendo fuera del país de origen.

Considero que el derecho a votar aún residiendo en el extranjero es por sí mismo un avance en materia democrática, cuando lo que se pretende es ampliar los derechos políticos para incluir a los que por muy diversas razones han tenido que irse.

En el caso de Argentina, con una complicada historia donde no sólo no había garantías para los derechos políticos, siendo totalmente coartados por la última dictadura militar, impidiéndose no sólo el ejercicio del voto, la libre expresión y el derecho de asociación política, sino que se atentó contra la vida misma de miles

de argentinos; el regreso al gobierno constitucional, precisamente por la vía del voto ciudadano.

El proceso de transición a la democracia ha sido un parte aguas para que en Argentina surgieran nuevos escenarios de participación política que trajeron consigo, entre otros muchos debates, la inclusión de sus ciudadanos que se encuentran fuera de las fronteras de esa república. En este contexto, tuvieron lugar desde mediados de los 80's, planteamientos sobre políticas de repatriación, vinculación e inclusión desarrolladas por el gobierno argentino respecto a sus ciudadanos expatriados.

Así, la entrada a una transición hacia la democracia fue sin duda de gran importancia para que tuviera lugar el voto desde el exterior, como un mecanismo para vincular a los expatriados con la vida nacional.

En este ambiente de democratización se dio paso a una reflexión sobre la extensión de los derechos ciudadanos que condujo a posibilitar el ejercicio del derecho a votar siendo residente en el extranjero.

Durante las dictaduras militares, particularmente la que se instauró entre 1975 y 1983 en Argentina habían sido lugar común las persecuciones por motivos políticos que llevaron a la desaparición o al exilio a miles de argentinos, así como

a la pérdida de espacios para la participación de los partidos políticos en su relación con el ejercicio del poder.²²³

La apertura política que ha acompañado al proceso de la transición hacia la democracia en Argentina y que tuvo en las elecciones de 1983 su principal referente, logró el cambio no violento del gobierno militar por un gobierno civil y su posterior reforzamiento en la sucesión presidencial de 1989, momento que significó la consolidación del gobierno constitucional, además de dar pie a la alternancia en el poder entre las dos principales fuerzas políticas tradicionales: el Partido de la Unión Cívica Radical y el Partido Justicialista.

En este proceso de democratización en Argentina tuvo lugar la extensión de los derechos políticos de sus nacionales residentes en el extranjero, reconociendo su membresía política como ciudadanos y el derecho a votar en los comicios nacionales aún viviendo fuera del territorio argentino.

Podemos decir que el voto en el exterior, constituye una extensión a un derecho político ciudadano. Si bien no fue un tema primordial en la agenda política al restablecerse el régimen constitucional argentino, si fue un resultado importante derivado del proceso de democratización, no por las estadísticas que pueda generar en los comicios electorales, sino por el significado que puede tener en la

²²³ Dutrénit, Silvia et al. *Diversidad y dictadura: los partidos políticos en América Latina*. Instituto Mora, 1997.

estructuración de una sociedad como la argentina, que pretende consolidar la vida democrática como proyecto de nación.

Por otra parte, la experiencia de emigración argentina la ubicado también como un expulsor de población por muy diversos factores – sean estos políticos, sociales, culturales y principalmente económicos - a partir de los años cincuenta. La presencia de cerca de un millón de argentinos expatriados ha conducido al gobierno a la búsqueda de esquemas de retorno y vinculación con la sociedad de origen, con el objetivo de incluir esos recursos humanos que se han ido en la dinámica que hoy vive Argentina.

En este escenario, los partidos políticos representados en el congreso nacional y el propio gobierno argentino llevaron a la reflexión temas como el fortalecimiento de la participación política de sus ciudadanos en la restauración del régimen constitucional, a partir de la búsqueda de la vida democrática y por la vía de los procesos electorales, es decir, del voto como instrumento legitimador del nuevo régimen.

Después de un periodo de dictadura en el cual los derechos humanos básicos y los derechos políticos fueron suspendidos, la transición hacia la democracia en Argentina ha permitido la reactivación del ejercicio de la ciudadanía política, teniendo en el derecho al voto un importante instrumento por medio del cual los ciudadanos argentinos castigan o premian a los partidos políticos por su respectiva actuación frente al gobierno, principalmente en tiempos cuando sus derechos

sociales se han visto deteriorados ante los desequilibrios económicos reflejándose en fenómenos como la disminución de los niveles de vida y bienestar en buena parte de la población.

Por ello, se consideró entre los temas a debatir en la agenda del gobierno, la inclusión de sus connacionales residentes en el exterior para promover su participación en el proceso de toma de decisiones a través del sistema electoral, en la lógica de considerarlos como integrantes de la población nacional, a pesar de su ausencia en el territorio argentino.

Desde esta perspectiva, sólo los integrantes del pueblo argentino que tengan su domicilio en territorio nacional contarían con el derecho de participar en el sistema democrático argentino, a partir de una de sus manifestaciones más representativas: el voto²²⁴.

Sin embargo, la ley que permite el voto en el exterior va más allá de esa consideración estrictamente jurídica y reconoce la calidad ciudadana de sus nacionales aún fuera del territorio argentino, siempre y cuando cumplan con los requisitos correspondientes previstos en su legislación.

El voto en el exterior constituye en sí mismo una extensión a los derechos políticos de aquellos ciudadanos que, a pesar de no residir en sus países de origen, son considerados como miembros de sus respectivas comunidades políticas, no

pudiendo ser analizado únicamente a la luz del Derecho Internacional Privado vigente que acota el ejercicio de la ciudadanía política a los individuos que residen en territorio del estado del cual son nacionales. Por el contrario, también debe hacerse hincapié en la dinámica y las dimensiones políticas, económicas y sociales que el fenómeno migratorio imprime no sólo en las sociedades nacionales, sino en el conjunto que constituye la comunidad internacional en que vivimos.

Como hemos podido observar a lo largo de este documento, la evolución de la noción de ciudadanía, particularmente de la membresía política y el derecho a ejercer el voto, ha respondido a diversos factores sociales, económicos, políticos y culturales a lo largo de la historia.

Derechos que hoy son universalmente reconocidos a todos los humanos por el hecho esencial de ser personas, fueron en el pasado privilegios de determinados grupos y/o clases sociales.

Actualmente Argentina se encuentra en debate diferente sobre la ciudadanía, pasando de los términos estrictamente políticos a aquellos que aluden los derechos económicos y sociales de una sociedad inmersa en una crisis económica y financiera prolongada que ve afectado el nivel de vida de la mayoría de su población.

²²⁴ González Roura, Felipe. Op.cit.

Tal debate sigue considerando la membresía política, pero centra su atención ahora en la imagen de un ciudadano que difícilmente satisface sus necesidades básicas ante la falta de empleo, de vivienda, de servicios de salud insuficientes, el alto costo de la educación y los servicios básicos, la inseguridad pública y la corrupción en el gobierno.

La nueva ciudadanía política argentina puede ser considerada, en los términos que emplea Isidoro Cheresky²²⁵ es una "posibilidad y una hipótesis" que no debe subestimarse frente a las condiciones de pobreza y exclusión social que se viven en ese país. La crisis del Estado benefactor ha significado una contracción de las políticas públicas que ha ido en detrimento de la posibilidad y aún el interés de constituir una voluntad política entre los ciudadanos.

En Argentina, todo parece indicar que una vez pasada la euforia de los inicios del proceso de democratización y superadas las amenazas que pendían sobre el régimen político, prevalece el desinterés en lo público para atender en prioridad a los asuntos privados.

Ante la insatisfacción de las necesidades primarias de cualquier individuo ¿cómo el ejercicio de los derechos políticos, básicamente del voto, puede cambiar la realidad política, económica y social en Argentina? Ese es precisamente el principal problema que enfrenta no sólo la sociedad argentina, sino en general

²²⁵ Isidoro Cheresky. "¿Hacia una nueva ciudadanía en la Argentina?" en *Nueva Sociedad* N° 159. Caracas, Venezuela, Ene-Feb., 1999, pág. 86.

todas las sociedades de los países latinoamericanos y aún asiáticos y europeos, ante las condiciones económicas derivadas del sistema neoliberal. Pero ese es un debate que rebasa los límites de este trabajo aunque queda planteado aquí para dar pie a una posterior y más profunda reflexión.

Por supuesto que sigue vigente en muchos países del mundo la visión de una ciudadanía política condicionada al territorio. Sin embargo, los hechos parecen demostrar que nos encaminamos hacia una nueva fase en el desarrollo de la comunidad internacional, donde fenómenos tan trascendentales como la migración y sus múltiples impactos en las diferentes sociedades no puede ni debe ser minimizada, mucho menos cuando se trata de una materia tan relevante para cualquier sociedad como lo es la esfera política.

Mientras tanto, el voto en el exterior es una realidad y actualmente está contemplado en las leyes de más de cuarenta países en todo el orbe que además lo ejercen como un mecanismo de inclusión, participación y representación democrática ciudadana. En Latinoamérica, como hemos visto, la República Argentina es muestra de ello.

Sin embargo, faltaría todavía la inclusión de un derecho ciudadano complementario en materia de membresía política extraterritorial: la extensión del derecho de los ciudadanos a ser votados aún viviendo en el exterior, es decir, contemplar en la legislación el derecho electoral activo como el pasivo.

En este sentido, el caso del presidente Sarmiento resulta interesante como antecedente en la propia Argentina, pues fue electo para tal cargo mientras se encontraba fuera del territorio argentino como exiliado durante el régimen del General Rosas, a mediados del siglo XIX, aunque tal experiencia no se ha vuelto a repetir en dicho país.

Quizás la propuesta de otorgar el derecho a ser votado viviendo en el extranjero para participar en el sistema político del país de origen resulte poco aplicable en un caso como el argentino, donde la proporción de su población en el exterior es mínima en comparación con casos como el de México, El Salvador, Colombia, etc., que cuentan con un importante porcentaje de sus nacionales residiendo en otros países y donde este planteamiento pudiera cobrar mayor fuerza. Tal debate sería motivo de otra reflexión.

Por lo que a México respecta, aún no hemos podido concretar la extensión de la membresía política de los connacionales que viven allende nuestras fronteras.

Las características del fenómeno migratorio mexicano y los retos que significan a nuestro sistema político son diferentes, no sólo al caso argentino, sino a muchos otros por sus dimensiones económicas, políticas, sociales y culturales, e incluso geográficas (su vecindad con los Estados Unidos), pudiéndose considerar como un caso muy particular.

Pese a ello, nuestros legisladores han dado un paso adelante que si bien resulta insuficiente, incorpora en nuestra Carta Magna el espíritu del voto para nuestros conciudadanos residentes fuera de México. Sólo falta la voluntad política para echar a andar el mecanismo que haga posible el ejercicio de este derecho democrático en un futuro espero no lejano.

BIBLIOGRAFÍA

ALCÁNTARA SAEZ, Manuel y Carlos Floria. *Democracia, transición y crisis en Argentina*. San José, Costa Rica, Instituto Latinoamericano de Derechos Humanos, 1990, pp. 103.

ALCÁNTARA SAEZ, Manuel. *Elecciones y consolidación democrática en Argentina: 1983-1987*. San José, Costa Rica, Centro Iberoamericano de Asesoría y Promoción Electoral, 1988, pp. 65.

ALCÁNTARA SAEZ, Manuel. *Sistemas políticos de América Latina*. España, Tecnos, 1989.

ANGUINIS, Marcos. "La cantera migratoria" en *Argentina en el Tercer Milenio*. Buenos Aires, Ed. Atlántida, 1997, pp. 43.

ARELLANO GARCÍA, Carlos. *Derecho Internacional Privado*. México, Ed. Porrúa: 1995.

ARMANET, Pilar. *Transición a la democracia en América Latina*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1985, pp. 240.

BRUBAKER, William Rogers . *Immigration and the politics of citizenship in Europe and North America*. University Press of America, 1989, Pp. 185.

BURNS MARAÑÓN, John. *La tierra que perdió sus héroes: transición democrática y la guerra de las Malvinas*. Argentina, Fondo de Cultura Económica, 1998.

CASTELS, Stephen and MILLER, Charles. *The Age of migration: internacional population movements in the modern world*. New York, N.Y., 1993, pp. 297.

CASTILLO, Manuel Ángel et al. *Migración y fronteras*. Colegio de la Frontera Norte, Colegio de México y Asociación Latinoamericana de Sociología. México, 1998, pág. 11.

CATTERBERG, Raúl. "El sistema de partidos políticos y la transición hacia la democracia en Argentina" en *Los sistemas políticos en América Latina*. Lorenzo Meyer y José Luis Reyna, comps. México, Siglo XXI: 1988, pp.60-68.

CAVAROZZI, Marcelo. "Peronism and Radicalism: Argentina's transitions in perspective" en *Elections and democratization in Latin America, 1980-1985*. Paul Drake, Ed. 1986, pp. 143-174.

DI TELLA, Torcuato S. "El impacto inmigratorio sobre el sistema político argentino" en *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, n° 12. Centro de Estudios Migratorios Latinoamericanos. Buenos Aires, agosto de 1989, pp. 212.

DÍAZ-BRIQUETS, Sergio. International migration within Latin America and the Caribbean: A review of available evidence. Population Reference Bureau, April, 1980, s.l.e., p. 30.

DUTRÉNIT, Silvia. Coord. *Diversidad partidaria y dictaduras: Argentina, Brasil y Uruguay*. México, Instituto Mora, 1996, pp. 317.

DUTRÉNIT, Silvia. Coord. *Huellas de las transiciones políticas en América Latina*. México, Instituto Mora: 1994.

HUNGTINGTON, Samuel. *La tercera ola. Argentina*, Paidós, 1994.

IANNI, Octavio. *La sociedad global*. México, Ed. Siglo XXI, 1998, Pág. 20.

JACOBSON, David. *Rights across borders. Immigration and declination of citizenship*. London: The Johns Hopkins University Press, 1997.

JELIN, Elizabeth. "Building citizenship: a balance between solidarity and responsibility" en *The Consolidation of Democracy in Latin America*. Woodrow Wilson Center, pp.83-97.

JOHNSON, John. *La transformación política de América Latina: surgimiento de los sectores medios*. Buenos Aires, Librería Hachette, 1961.

KLUSMEYER, Douglas B.. *Between consent and descent: coincept of democratic citizenship*. Carnegie Endowment for International Peace, Washington, D.C., 1996, pp. 9-15.

LARASON SCHNEIDER, Anne y Helen INGRAM. *Policy design for democracy*. Multicopiado.

LATTES, Alfredo Enrique. *Dinámica migratoria argentina (1955-1984): Democratización y retorno de expatriados*. Centro de Estudios de Población y UNRSID, Ginebra, 1986.

LUNA, Félix. *Historia General de Argentina*. Tomo II. Buenos Aires, s.f.

MEEHNAN, Elizabeth. *Citizenship and European Community*. 1993.

NOHLEN, Dieter. *Sistemas electorales y partidos políticos*. México, FCE/UNAM, 1994, pp. 409.

O'DONNELL, Guillermo et al. *Transiciones desde un gobierno autoritario: 2. América Latina*. Argentina, Paidós, 1988.

SABATO, Hilda. "Elecciones y prácticas electorales en Buenos Aires, 1860-1880, ¿sufragio universal sin ciudadanía política? en *Historia de las elecciones en Iberoamérica, Siglo XIX*. Coord. Antonio Annino, Buenos Aires, Ed. Siglo XXI, 1995, pág. 108.

SOYSAL, Yasemin N. *Limits of citizenship: migrants and postnational citizenship in Europe*. Chicago, 1994.

TCACH, César. "Elecciones presidenciales en el ocaso de las determinaciones históricas de larga duración: Argentina en 1983 y 1989", en *Huellas de las transiciones políticas*. Silvia Dutrénit et al. México, Instituto Mora, 1998.

VALLÉS, Josep M. y Agustí Bosch. *Sistemas electorales y gobierno representativo*. España, Ed. Ariel, 1997, pp. 41-42.

HEMEROGRAFÍA

Revistas

ARROYO, Israel. "Constituciones y Ciudadanos. México y Argentina en el siglo XIX" en *Metapolítica*, revista trimestral de teoría y ciencia de la política. México, Vol. 2, Núm. 5, 1998, pp. 96.

BACA OLAMENDI, Laura. "¿Ciudadanía contingente o ciudadanía categórica? Tendencias sobre el debate contemporáneo". *Foro Internacional*, Vol. XXXVI, N° 146, oct.-dic. 1996, pp. 754 a 764.

BERTONI, Lilia Ana. "¿Para qué una nacionalidad? Surgimiento del nacionalismo en la Argentina de fines del siglo XIX", en *Cuadernos Americanos N.66*, Nov. Dic. 1997, Pp. 179-188.

CALDERÓN CHELIUS, Leticia. "El ABC del voto en el exterior" en *L'Ordinaire Latino Americain*. N. 173-174, Université deToulouse-Le Mirail, Canadá, julio-diciembre 1998, pp. 145-152.

CAMOU, Antonio. "Gobernabilidad y democracia en América Latina" en *Nexus*, sección Instituciones, enero de 1998, pp. 105-111.

GARRETÓN, Manuel Antonio. "Revisando las transiciones democráticas en América Latina" en Nueva Sociedad N° 148, s/f , 1997, pp. 21-29.

ROCHE, Maurice. "Citizenship and modernity" en The British Journal of Sociology, Vol. 46, issue 4, december 1995, pp. 715-733.

VITE PÉREZ, Miguel Ángel. "La ciudadanía en un mundo globalizado" en *Revista Mexicana de sociología*, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, N° 4/1997, publicación trimestral, pp. 275.

Ponencias y documentos de trabajo

FERREIRA RUBIO, Delia. *When the president governs alone: the decretazo in Argentina, 1989-1993*. Argentina, 1995, Center for Studies in Applied Public Policies (CEPPA).

GONZÁLEZ ROURA, Felipe. "La modalidad del voto en instalaciones oficiales habilitadas como centro de votación" ponencia presentada en el *Seminario Internacional sobre el voto en el exterior*. IFE, México, 1998.

MAGUID, Alicia. *Argentina: Migración y pobreza durante la década de 1980*, Buenos Aires, CREDAL, documento de trabajo N.21, 1990, pp.60.

SLEMENSON, Marta. Emigración de científicos argentinos: organización de un éxodo a América Latina. historia y consecuencias de una crisis político-universitaria. Documento de trabajo N°5, Buenos Aires: Instituto Torcuato di Tella, 1980, pp. 205.

Documentos e informes oficiales

Código Electoral Nacional. Ministerio del Interior, Buenos Aires, 1995, pp. 29.

Legislación vigente para el voto en el exterior. "Decreto 1.138/93, apruébese la Reglamentación de la ley 24.007 de Creación del Registro de Electores Residentes en el Exterior". Ministerio del Interior de la República Argentina, Buenos Aires, Argentina, 1995.

Fundamentos al proyecto de ley para el voto de los ciudadanos argentinos residentes en el exterior. Senador Fernando De la Rúa. Comisión de Asuntos Constitucionales de la Cámara de Senadores, 21/08/1991. Información proporcionada por Felipe González Roura, Secretario Judicial de la Cámara Nacional Electoral de la República Argentina, recibida el 14/07/1999.

Guía de instrucciones para autoridades de mesa. Voto de los argentinos residentes en el exterior. Ministerio del Interior, Buenos Aires, 1994. Información proporcionada por la Embajada de la República Argentina en México, Mayo de 1999.

Informe de la Comisión Especial para el voto en el exterior. "El caso de Argentina".
Felipe González Roura. México, Instituto Federal Electoral, 1998.

"Ley 24.007, créase el registro de Electores Residentes en el Exterior, alcances"
en *Legislación vigente para el voto en el exterior*. Ministerio del Interior, Buenos
Aires, Argentina, 1995.

Memoria legislativa de la Cámara de Senadores de la Nación. Mensaje del Poder
Ejecutivo Nacional del 12 de junio de 1991. 21 /08/ 1991, p. 2201.

ENTREVISTAS

GONZÁLEZ ROURA, Felipe. Secretario de la Cámara Nacional Electoral de la
República Argentina. Conversación telefónica sostenida con la autora. México,
D.F. - Buenos Aires. 22 de junio de 1999.

LOERA, Javier. Primer Secretario de Asuntos Políticos y Prensa en la Embajada
de la República Argentina en México. Realizada por la autora. México, D.F. 6 de
agosto de 1999.

CONSULTAS VÍA INTERNET

- *El Clarín*. Argentina, Enero, 1996 - Diciembre, 1999. Diario consultado en <http://www.elclarin.com.ar>

- *La Nación*. Argentina, Enero-Diciembre de 1999. Diario consultado en <http://buscador.lanacion.com.ar>

- Proyecto de Ley iniciado en el Senado con expediente 0088-S-88, entrado en sesión ordinaria y considerado para su aprobación con modificaciones el 19/05/88. Propuesto por el bloque del Partido Unión Cívica Radical, Distrito de la Capital Federal, firmante: Senador Fernando de la Rúa. Resumen consultado por Internet. <http://www.diputados.gov.ar>

- ORSATTI, Alvaro. *Migraciones internacionales en Argentina*. Washington, D.C.: OEA, 1982. Referencia consultada por Internet en CIMAL, 09050.01. <http://www.cimal.org>

- REY BALMACEDA, Raúl C. "El pasado: la inmigración en la historia argentina", en De marco, Graciela et al. *Extranjeros en la Argentina: pasado, presente y futuro*. Buenos Aires: CONICET, PRIEGO, 1994. Referencia consultada por Internet en CIMAL: 74199.02. <http://www.cimal.org>

- ANSALDI, Waldo. "Ciudadanos/Igualdad: nuevas palabras para expresar un nuevo tiempo" en El Clarín On Line, 10 de enero de 1999. Referencia consultada vía Internet: <http://www.elclarin.com>.

- BUNGE, Jorge et al. *Trabajo de investigación de una política de retorno de argentinos*. Buenos Aires: S.E., 1985. Referencia consultada en Internet: Centro Internacional de Migración en América Latina (CIMAL) 70886.10. <http://www.cimal.org>

- Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE). Proyecto IMILA (Investigación de la Migración Internacional de Latinoamérica. Base de datos consultada vía Internet en <http://www.celade.org>

- CHANETON, Juan Carlos. "Señas de identidad". *El Clarín*, suplemento dominical, 03/01/1999, consultado por internet en <http://www.elclarin.ar.com/antecedentes/030199> en agosto de 1999.

- DEVOTO, Fernando J. *Asociacionismo, liderazgo y participación en dos grupos étnicos en áreas urbanas de la Argentina finisecular. Un enfoque comparado*. 1988. CIMAL 72136.09. <http://www.cimal.org>

- LATTES, Alfredo Enrique et al. *Dinámica migratoria argentina (1955-1984): democratización y retorno de expatriados*. Ginebra: UNRISD, 1986, 160 p. Referencia consultada por internet: CIMAL 71350.00. <http://www.cimal.org>

- MARSHALL, Adriana. *Migración argentina*. Ginebra: CIM, 1985, 43 p. Proyecto de Migración Hemisférica patrocinado por CIM; Georgetown University. Center for Immigration Policy and Refugee Assistance. Referencia consultada por internet: CIMAL 71176.00. <http://www.cimal.org>

- ORSATTI, Alvaro. *Migraciones internacionales en Argentina*. Washington, DC.: OEA, 1982, 87 p. Referencia consultada por Internet: CIMAL, 09050 01. <http://www.cimal.org>

- REY BALMACEDA, Raúl C.. "El pasado: la inmigración en la historia argentina", en Graciela De Marco, Raúl Rey Balmaceda et al. *Extranjeros en la Argentina: pasado, presente y futuro*. Buenos Aires: CONICET, PRIEGO, 1994, 568 p. Referencia CIMAL: 74199.02. <http://www.cimal.org>

- SOLBERG, Carl. "Mass migrations in Argentina, 1870-1970, en Human migration, patterns and policies. McNeill, William; Adams, Ruth. Bloomington, Ind.: Indiana University Press, 1978, 442 p. Referencia consultada en Internet: CIMAL. <http://www.cimal.org>

ANEXOS

MAPA DE LA REPÚBLICA FEDERAL DE ARGENTINA



Cuadro 1. Inmigrantes del Continente Americano en Argentina

POBLACIÓN TOTAL Y POBLACIÓN NACIDA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE CENSADA EN ARGENTINA

| Año | Población Total (censo) | | País de nacimiento | | | | |
|-------|-------------------------------|--------|---|---------|-----------|-----------|-----------|
| | | | total de nacidos en el extranjero | Bolivia | Brasil | Chile | Colombia |
| 1960 | 20,010,539 | | 2,540,226 | 88,830 | 48,195 | 116,840 | 1,138 |
| 1970 | 23,390,050 | | 2,193,330 | 101,000 | 48,600 | 142,150 | - |
| 1980 | 27,947,446 | | 1,857,703 | 115,616 | 42,134 | 207,176 | 1,864 |
| 1991 | 32,615,628 | | 1,605,871 | 143,735 | 33,543 | 218,217 | 2,638 |
| | | | | | | | |
| Año | Costa Rica | Cuba | Ecuador | Haití | Honduras | México | Nicaragua |
| 1,960 | 209 | 2,400 | 617 | 30 | 88 | 739 | 53 |
| 1,970 | - | - | - | - | - | - | - |
| 1,980 | - | - | 771 | - | - | 966 | - |
| 1,991 | 451 | 1,393 | 975 | 73 | 138 | 2,277 | 142 |
| | | | | | | | |
| Año | Paraguay | Perú | República Dominicana | Uruguay | Venezuela | U. Canadá | EEUU |
| 1,960 | 153,844 | 5,164 | 76 | 53,974 | 991 | 373 | 6,747 |
| 1,970 | 230,050 | - | - | 58,300 | - | - | - |
| 1,980 | 259,449 | 8,002 | - | 109,724 | 1,401 | 785 | 9,757 |
| 1,991 | 251,130 | 15,977 | 259 | 133,653 | 1,934 | 777 | 9,755 |

Fuente. Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) Proyecto IMILA (Investigación de la Migración Internacional de Latinoamérica. Base de datos consultada vía Internet en <http://www.celade.org>

Cuadro 2. Argentinos en el Continente Americano.

POBLACIÓN ARGENTINA CENSADA EN PAÍSES DE AMÉRICA LATINA, EL CARIBE Y NORTEAMÉRICA

| País de presencia | Tabulaciones | Año | Población | Población de argentinos |
|-------------------|--------------|-------|------------------|-------------------------|
| | | | Total (censo) | |
| Bolivia | (IMILA) | 1,976 | 2.613.486 | 14,669 |
| | (IMILA) | 1,992 | 6.420.792 | 17,829 |
| Brasil | (Censo) | 1,960 | 70.070.457 | 15,877 |
| | (Censo) | 1,970 | 93.139.037 | 17,213 |
| | (IMILA) | 1,980 | 119.002.706 | 26,633 |
| | (IMILA) | 1,991 | 146.826.475 | 25,468 |
| Chile | (IMILA) | 1,970 | 8.884.768 | 13,270 |
| | (IMILA) | 1,982 | 11.329.736 | 19,733 |
| | (IMILA) | 1,992 | 13.348.401 | 34,415 |
| Colombia | (Censo) | 1,964 | 17.484.508 | 1,190 |
| | (Censo) | 1,985 | 27.837.932 | ... |
| | (IMILA) | 1,993 | 33.109.840 | 1,953 |
| Costa Rica | (IMILA) | 1,963 | 1.386.274 | 144 |
| | (IMILA) | 1,973 | 1.874.730 | 347 |
| | (IMILA) | 1,984 | 2.416.809 | 697 |
| México | (Censo) | 1,970 | 48.225.238 | 1,585 |
| | (Censo) | 1,980 | 66.846.833 | 5,479 |
| | (IMILA) | 1,990 | 81.249.645 | 4,635 |
| Nicaragua | (IMILA) | 1,971 | 1.877.952 | 107 |
| | (IMILA) | 1,995 | 4.357.039 | 147 |
| Panamá | (IMILA) | 1,970 | 1.075.541 | 374 |
| | (IMILA) | 1,980 | 1.631.399 | 561 |

| | | | | |
|-----------------------|---------|-------|------------|--------|
| | (IMILA) | 1,990 | 2,329,329 | 567 |
| Paraguay | (IMILA) | 1,972 | 2,357,955 | 27,389 |
| | (IMILA) | 1,982 | 3,029,830 | 43,670 |
| | (IMILA) | 1,992 | 4,152,588 | 47,846 |
| Perú | (Censo) | 1,972 | 13,528,208 | 4,286 |
| | (IMILA) | 1,981 | 17,005,210 | 5,025 |
| | (IMILA) | 1,993 | 22,048,356 | 4,165 |
| Rep Dominican a | (IMILA) | 1,970 | 4,009,458 | 213 |
| | (Censo) | 1,981 | 5,647,977 | ... |
| | (Censo) | 1,993 | 7,293,390 | .. |
| Uruguay | (IMILA) | 1,975 | 2,788,429 | 19,051 |
| | (IMILA) | 1,985 | 2,955,241 | 19,671 |
| | (IMILA) | 1,995 | 3,163,763 | 26,256 |
| Venezuela | (IMILA) | 1,971 | 10,721,522 | 4,481 |
| | (IMILA) | 1,981 | 14,516,735 | 11,541 |
| | (IMILA) | 1,990 | 18,105,265 | 9,070 |

Argentinos en el Continente Americano

| País de presencia | Tabulaciones | Año | Población Total (censo) | País de nacimiento | |
|-------------------|--------------|-------|-------------------------|--------------------|--------|
| | | | | Argentina | |
| Canadá | (IMILA) | 1,971 | 21,568,310 | | 3,145 |
| | (IMILA) | 1,981 | 21,815,300 | | 7,210 |
| | (IMILA) | 1,986 | 25,309,330 | | 8,365 |
| | (Censo) | 1,991 | | | 11,110 |
| | (Censo) | 1,996 | | | 11,740 |
| Estados Unidos | (IMILA) | 1,970 | 203,235,298 | | 44,803 |
| Unidos | (Censo) | 1,980 | 226,575,805 | | 68,887 |
| | (Censo) | 1,990 | 248,709,873 | | 92,563 |

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE). Proyecto MILA (Investigación de la Migración Internacional de Latinoamérica. Base de datos consultada via Internet en <http://www.celade.org>

Cuadro 3. Inhabilitaciones para el ejercicio del voto en Argentina

El artículo 3° del Código Electoral Nacional determina las inhabilitaciones para el ejercicio del voto:

- Los dementes declarados tales en juicio y aquellos que, aun cuando no lo hubieran sido, se encuentren recluidos en establecimientos públicos,
- Los sordomudos que no sepan hacerse entender por escrito,
- Los soldados conscriptos de las fuerzas armadas y los agentes, gendarmes, marineros o sus equivalentes de las Fuerzas de Seguridad de la Nación y las provincias, así como también los alumnos de institutos de reclutamiento de todas esas fuerzas, tanto en el orden nacional como provincial,
- Los detenidos por orden de juez competente mientras no recuperen su libertad,
- Los condenados por faltas previstas en las leyes nacionales y provinciales de juegos prohibidos, por el término de tres años; en caso de reincidencia, por seis [años],
- Los sancionados por la infracción de deserción calificada, por doble término de la duración de la sanción,
- Los infractores a las leyes del servicio militar, hasta que hayan cumplido con el recargo que las disposiciones vigentes establecen,
- Los declarados rebeldes en causa penal, hasta que cese la rebeldía o se opere la prescripción,
- Los que registren tres sobreseimientos provisionales por delitos que merezcan pena privativa de la libertad superior a tres años, por igual plazo a computar desde el último sobreseimiento,
- Los que registren tres sobreseimientos provisionales por delito previsto en el artículo 17 de la ley 12.331, por cinco años a contar del último sobreseimiento.
- Los inhabilitados según disposiciones de la Ley Orgánica de los Partidos Políticos,
- Los que en virtud de otras prescripciones legales y reglamentarias quedaren inhabilitados para el ejercicio de los derechos políticos.