



Ministerio Público
de la Defensa
República Argentina



Revista del Ministerio Público de la Defensa de la Nación

.....
Personas en contexto
de movilidad humana

*Revista del Ministerio Público de la
Defensa de la Nación
N°17. Diciembre 2022*

*Editora:
Stella Maris Martínez*

*Directora:
Julieta Di Corleto*

*Escriben:
Hernán De Llano
Diego Acosta
Ignacio Odriozola
César Augusto Balaguer
Florencia Plazas
Marina Salmáin
Rosario Muñoz
Lila García
Martín Fiuza Casais
Ana Paula Penchaszadeh y Joanna Sander
Analía Isabel Cascone
Camila Carril
Gisele Kleidermacher
Patricia Gomes
Susana Borràs-Pentinat
Ela Weicko V. de Castilho
Susy Garbay Mancheno
Joel Hernández*

*Coordinación:
Secretaría General de Capacitación y
Jurisprudencia*

*Edición:
Gabriel Herz
Natalia Saralegui*

*Diseño y diagramación:
Subdirección de Comunicación Institucional*

*Foto de tapa:
Instalación “La Ballena. El metamuseo”
de Estrella del Oriente*

*El contenido y opiniones vertidas en los
artículos de esta revista son de exclusiva
responsabilidad de sus autores.*

*Ministerio Público de la Defensa de la
Nación Argentina
Defensoría General de la Nación*

www.mpd.gov.ar

ISSN 2618-4265

ÍNDICE

- LÍNEA EDITORIAL** 7
- 9** **Iniciativas regionales para el acceso a la justicia de personas en situación de movilidad humana**
Hernán Gustavo de Llano
- EXPERIENCIAS NACIONALES** 21
- 23** **Acuerdos de residencia MERCOSUR y regularización en Argentina: la ilegalidad de la aplicación del artículo 29 de la Ley de Migraciones a los nacionales de países de América del Sur**
Diego Acosta
Ignacio Odriozola
- 37** **El rol de la defensa pública en los procedimientos administrativos y/o judiciales en materia migratoria**
César Augusto Balaguer
- 53** **El derecho a la vida familiar de las hijas e hijos de personas migrantes y el rol del Ministerio Público de la Defensa**
Florencia G. Plazas
- 65** **El impacto de la pandemia por COVID-19 y el rol de la defensa pública para la promoción y protección de los derechos humanos de las personas migrantes**
Marina Salmain
- 77** **El caso C.G.: un largo recorrido en búsqueda de soluciones duraderas**
Rosario Muñoz
- 93** **Teorías y perspectivas analíticas de la movilidad humana para la praxis en derechos humanos**
Lila García
- 105** **El extrañamiento y los delitos graves**
Martín Fiuza Casais
- 119** **Voto migrante en Argentina: emergencia de una ciudadanía posnacional basada en la residencia**
Ana Paula Penchaszadeh
Joanna Sander
- 131** **Otro ladrillo en la pared: apuntes sobre el impacto de “Costa Ludueña c/ UBA” en el acceso a derechos de las personas migrantes**
Analía Isabel Cascone

- 149 El rol de la Defensoría del Pueblo en el acceso a la justicia de las personas migrantes**

Camila Carril

- 161 Dinámicas de persecución policial hacia la comunidad senegalesa en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires***

Gisele Kleidermacher

- 173 Argentina responsable por la muerte del activista afrodescendiente José Delfín Acosta Martínez. Un caso paradigmático de violencia institucional racista***

Patricia Gomes

EXPERIENCIAS INTERNACIONALES 185

- 187 Retos jurídicos en la protección internacional de la migración climática desde una perspectiva sensible al género**

Susana Borràs-Pentinat

- 205 “Brasil ka ubanoko”***

Ela Wiecko V. de Castilho

- 217 El lugar problemático de las víctimas de trata con fines de explotación sexual en el discurso jurídico penal**

Susy Garbay Mancheno

ENTREVISTA 229

- 231 “En el auxilio de personas migrantes, las defensorías públicas tienen un rol fundamental que jugar”**

Joel Hernández

Por César Augusto Balaguer y Hernán Gustavo De Llano

Voto migrante en Argentina: emergencia de una ciudadanía posnacional basada en la residencia

Ana Paula Penchaszadeh

Doctora en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA), Doctora en Filosofía de la Université Paris 8, Magíster en Sociología y Ciencia Política de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y Licenciada en Ciencia Política de la UBA. Es profesora de grado y de posgrado en la UBA e investigadora adjunta del CONICET con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani.

Joanna Sander

Licenciada en Ciencias Antropológicas por la Universidad de Buenos Aires. Especialista en Migración y Asilo desde una perspectiva en Derechos Humanos (IJDH-UNLa). Doctoranda en Antropología por la Universidad de Buenos Aires.

I. Introducción

La migración tiene la capacidad de conmovir, de un lado y otro de la frontera, los fundamentos de la ciudadanía. Por el mero hecho de migrar, se produce un desacople de ciudadanía y nacionalidad (dos conceptos que suelen utilizarse como sinónimos) y una contracción de los ámbitos legítimos de acción de las personas que migran. Cuando un nacional migra, deja de gozar de una ciudadanía plena en su país de origen, por no hallarse en el territorio; y, al mismo tiempo, se transforma en un *meteco*¹ en el país de destino, por no ser nacional. La migración implica así, siempre, una pérdida de ciudadanía.

Para comprender por qué la migración afecta negativamente la ciudadanía, es preciso analizar el vínculo entre ciudadanía y nacionalidad. Estos dos conceptos se han definido especularmente a lo largo de la historia moderna. Nuestras comunidades políticas se han organizado en la modernidad bajo la forma de Estados-nación, cuyo principio de organización descansa en un *topos* específico (territorio) desde el cual se ritualiza la dimen-

¹ En la Antigua Grecia, extranjero que se establecía en Atenas y que no gozaba de los derechos de ciudadanía (Real Academia Española, s.f. definición 2).

sión de la pertenencia en base al “nacimiento” (origen etimológico de la palabra “nación”) (Stolcke 2000: 24).

La nación acomuna a individuos según el principio ficcional y funcional de un origen común, como hermanos de nacimiento (*ius sanguini* o *ius solis* son dos formas de enraizar el nacimiento ya sea en el seno de una familia o en un determinado suelo/territorio). Esta ligazón con el Estado vía la nación o, más puntualmente, vía la nacionalidad (reconocimiento jurídico expreso de ciertos individuos como “propios” por parte de una comunidad política organizada), se traduce, en los órdenes democráticos, como cierto “poder hacer”. La ciudadanía es ese estatus asociado al reconocimiento legal de ciertas capacidades y ámbitos legítimos de acción que, como veremos, no se asocia solamente a la nacionalidad (principio conservador, “portable” e incondicional), sino también al territorio (principio espacial relativo) y a la democracia (principio de excedencia política).

La nacionalidad es un conjunto de instituciones jurídicas que regula la pertenencia a un Estado según distintos criterios (*ius sanguinis*, *ius solis*, naturalización), mientras que la ciudadanía es un conjunto de prácticas participativas y compromisos cívicos en una comunidad política específica (Brubaker 1992, 51). De forma que, si la ciudadanía se define por la habilitación de ámbitos legítimos de acción (traducidos como derechos, garantías y deberes) según el principio de igualdad, así como por la capacidad de disputar libre y legalmente las reglas y las normas de la comunidad (de lo común a todos), su sentido no sólo es más amplio sino que abarca al de nacionalidad “entendida como la posesión de ciertas cualidades estipuladas legalmente que establecen quiénes pertenecen a un Estado nacional” (Stolcke 2000: 23).

Desde Aristóteles, el ciudadano (*polites*) se ha definido como aquel que es parte de la

comunidad política (*polis*) y puede intervenir en la definición de los asuntos de comunes, existiendo una simetría (al menos potencial) entre gobernar y ser gobernado. Los derechos políticos hoy no sólo abarcan los derechos políticos en sentido estricto (sufragio activo y pasivo, y acceso a cargos públicos), sino también los derechos de participación (asociación, manifestación, reunión, petición, afiliación a partidos políticos, libre sindicación y huelga); los derechos a la libre expresión e información y el acceso a los medios de comunicación y a la creación de plataformas propias de expresión; así como las facultades de intervención en órganos, foros, consejos consultivos y otros dispositivos de participación y consulta en los que se canalizan las demandas y recomendaciones de las personas inmigrantes sobre el diseño y la gestión de programas y políticas que las afectan (de Lucas 2005, 28-29).

Los derechos políticos son una herramienta clave para la integración social, económica, jurídica y cultural de la población, ya que permiten resguardar los derechos ya reconocidos, y conquistar nuevos derechos a través de canales institucionalizados, es decir, mediante el ejercicio de una ciudadanía plena y del ejercicio del “derecho a tener derechos” (Arendt 1968). Un indicador claro (más no único ni suficiente) de ciudadanía es, entonces, la posesión de derechos políticos. Ahora bien, la condición de extranjería se define a partir de un umbral de inclusión: tanto en el país de origen, como en el país anfitrión, al migrante se le niegan los derechos políticos plenos, ya sea por no ser nacional de la comunidad de destino o por no residir en el territorio de su comunidad política de origen. La doble ausencia del migrante, en el Estado de origen y en el de destino, como señalaba Sayad (1999, 486- 487), se manifiesta en una doble exclusión política: *ni de aquí, ni de allá*.

Pero es posible dar un paso más y decon-

truir la idea de que la ciudadanía puede reducirse a la nacionalidad (Faist 2015, 27). Por un lado, los inmigrantes que residen de manera permanente en un determinado Estado son ciudadanos de hecho, que desafían el criterio cuasi-feudal de la nacionalidad para el reconocimiento del estatus de ciudadano (Faist 2015, 25; Penchaszadeh y Condori 2016; Mezzadra 2012). Por otro lado, la histórica omisión de los emigrados muestra que no alcanza con ser nacional para ser ciudadano y que, eventualmente, deben conquistarse los derechos políticos desde el exterior.

De un lado y otro de la frontera, la ciudadanía tiene un carácter performativo (Butler y Spivak 2009: 90; Faist 2015: 27): mientras que los inmigrantes “territorializan” su ejercicio, al apelar a la residencia para fundamentar su pertenencia política a la comunidad de destino; los emigrados desterritorializan su ejercicio, al reinstaurar el carácter incondicional del vínculo nacional con su comunidad de origen. Con la migración se abren dos procesos transnacionales de democratización: uno en nombre de la nacionalidad, otro en nombre de la residencia (*ius domicili*) (Bauböck 2015, 7; Faist 2015, 38). Ambos procesos y ejercicios muestran otra concepción de la ciudadanía transnacional, es decir, más allá de los confines exclusivos del Estado-nación.

La apuesta es pensar una comunidad política en movimiento, más allá de la tríada estática y sedentaria ciudadanía-nacionalidad-territorio. Gracias al principio de democratización abierto por las migraciones, el orden político se halla dislocado tanto en su dimensión territorial, como nacional. De ahí, la creciente importancia de los ejercicios transnacionales para la consolidación y ampliación de este nuevo espacio de acción interestatal.

Tanto el sufragio desde el exterior como el sufragio de los extranjeros pueden ser llamados acertadamente transnacionales porque

implican la construcción de espacios políticos transnacionales a través de una serie de flujos multidireccionales y transfronterizos de personas, información e influencia políticas, votos, representación y valores, flujos que están por lo general arraigados sistemáticamente, es decir, que no son ocasionales ni circunstanciales (Emmerich y Carrera Barroso 2016, 41).

A lo largo de este artículo, analizaremos las características del voto de migrantes residentes en Argentina² mostrando la disociación que opera sobre el vínculo entre ciudadanía y nacionalidad. Veremos que el proceso de *ciudadanización* de los inmigrantes requiere hacer trabajar la diferencia entre ciudadanía y nacionalidad y enfatizar el criterio de residencia.

II. Desacoplar ciudadanía y nacionalidad: territorialización de los ejercicios político-electorales con base en el principio de la residencia

Argentina es un país históricamente marcado por la inmigración. Desde su independencia en 1816, la inmigración fue objeto de políticas de Estado para “poblar” el territorio. El vínculo entre población y espacio fue un componente clave en el pensamiento de las elites políticas de mediados del siglo XIX. Así quedó plasmado en la Constitución Nacional de 1853, en la Ley de Ciudadanía y Naturalización de 1869 y en la primera Ley Nacional sobre Inmigración y Colonización de 1876 (Pacecca y Courtis 2008).

2 La literatura especializada sobre los derechos políticos aborda el estudio en sus tres facetas: voto de argentinos en el exterior (Emmerich, 2011; Modolo, 2014), voto en elecciones locales de extranjeros residentes en Argentina (Fernández Bravo, 2017; Penchaszadeh, 2012; Courtis y Penchaszadeh, 2016; Penchaszadeh y Rivadeneyra, 2018) y voto transnacional desde Argentina (es decir: extranjeros residentes en Argentina que votan en las elecciones nacionales de sus propios países de origen) (Canelo et. al, 2012; Halpern, 2003; Merenson, 2013).

En las últimas décadas del siglo XIX y hasta 1930, arribaron grandes contingentes de migrantes provenientes de países de ultramar y, en menor medida, pero de manera constante hasta nuestros días, de países latinoamericanos (desde los primeros censos hasta la actualidad, esta migración ha representado entre el 2% y el 3,5% de la población total del país) (Pacecca 2019). A partir de la década de 1990, a las históricas migraciones latinoamericanas, provenientes de Uruguay, Chile, Bolivia y Paraguay³, se sumaron arribos (de distinta magnitud) de otros países de la región, especialmente Perú, Colombia y, más recientemente, Venezuela (Pacecca 2019), así como otras nacionalidades extrarregionales de Europa, Asia y África (Cerrutti 2020).

Según el último Censo Nacional (INDEC)⁴ de 2010, en Argentina habitaban 1,8 millones de migrantes, que representaban el 4,5% de la población total. A partir de las últimas estimaciones de las Naciones Unidas, para el año 2019, el número de inmigrantes habría ascendido a 2.3 millones y representaría el 4,9% de la población total del país (Lieutier 2019). Argentina ha sido, y es en la actualidad, uno de los principales países receptores de migraciones de América, junto con Estados Unidos. En términos absolutos, también es el principal país de destino de migraciones del MERCOSUR (seguido de Chile, con 1 millón de migrantes).

Desde los albores del Estado-nación argentino, los derechos políticos fueron una herramienta central para trazar una frontera interna entre el “nosotros”, los ciudadanos, y los “otros”, los ex-

tranjeros. Los constituyentes y legisladores (con) fundieron y homologaron los conceptos de ciudadanía y nacionalidad, tanto en la Constitución Nacional de 1853 (y sus posteriores reformas), como en la Ley 346 de Ciudadanía y Nacionalidad de 1869 (aún vigente).

(...) no es el goce de derechos civiles lo que distingue a los nacionales de los extranjeros, sino la posibilidad o no de ejercer los derechos propios del ciudadano, a saber elegir y ser elegido cuando reúna los requisitos establecidos por la Constitución y las leyes. La Constitución utiliza los términos “nacionalidad” y “ciudadanía” como sinónimos aun cuando pueda utilizar, cuando resulte necesario, la expresión “ciudadanía” con un alcance más preciso. Los constituyentes establecieron claramente el principio de que todo nacional debe ser ciudadano (...). La asimilación no responde a un error conceptual sino al propósito de no admitir entre los “habitantes de la Nación (...) otra distinción que la posibilidad de ejercer y asumir los derechos y obligaciones políticos (Debate DN, 1984).

Ahora bien, como el sistema de inclusión/exclusión propia del status de ciudadanía no es de carácter lógico sino histórico y político (Balibar 1992), la frontera que separa el adentro y el afuera ha sido y es objeto de luchas y transformaciones (Villavicencio 2003). La inclusión política de los migrantes, necesariamente, implica una resignificación de las fronteras establecidas hacia el interior de la sociedad y una deconstrucción del vínculo entre ciudadanía y nacionalidad.

La Ley de Migraciones N° 25.871, vigente desde 2004, vino a ratificar un derecho previamente reconocido a los migrantes a nivel local (provincial o municipal)⁵. El artículo 11

3 En líneas generales los migrantes provenientes de la República Oriental del Uruguay y la República de Chile, llegaron a la República Argentina con anterioridad al año 2001. En tanto que dentro de las migraciones relativamente más “recientes” se ubican las personas de nacionalidad boliviana, paraguaya y peruana (Lieutier, 2019:37).

4 Las siglas hacen referencia al Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de la República Argentina.

5 Con excepción de la provincia de Formosa, que aún

de esta ley estipula, de manera muy amplia y general, que se facilitará la consulta o participación de los extranjeros en las decisiones relativas a la vida pública de las comunidades locales donde residan.

Debido al principio federal de la República Argentina, la elección de autoridades locales constituye una competencia reservada a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (de ahora en adelante CABA). En estos 24 distritos electorales, se observan diferentes sistemas con alcances y requisitos diferenciados en materia de voto migrante (Pericola 2015, 181). En este concierto de particularismos electorales, destacan los casos de la CABA y la Provincia de Buenos Aires, ya que en ellas se concentra la mayor cantidad de migrantes del país. Según el censo de 2010, las personas migrantes se ubican centralmente en áreas urbanas, pero además presentan una elevada concentración en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA): el 21% de la población migrante vivía en la Ciudad de Buenos Aires y el 41% en los 24 partidos del AMBA que la circundan; mientras que un 11% residía en otras localidades de la Provincia de Buenos Aires (Lieutier 2019, 25). En la CABA, según este mismo censo, la población migrante representaba el 13,2 % de la población total, mientras que en la Provincia de Buenos Aires representaba el 6%⁶.

La Provincia de Buenos Aires consagró el derecho al voto de los migrantes en el año 1995, a través de la Ley N° 11.700⁷. Desde el

año 2009, se reconocen tanto de voto activo como el pasivo (solo para el cargo de concejal, acreditando cinco años de residencia en la provincia). Desde ese mismo año, se estableció que el padrón de electores se conforme automáticamente, a partir del criterio de regularidad migratoria, y la obligatoriedad del voto, en igualdad de condiciones con el nacional (Pacecca 2017). La cantidad de inscriptos de las elecciones de 2011 ascendió a 339.803, frente a los 272.494 empadronados de 2009. El número de inscriptos aumentó nuevamente, en las elecciones de 2015, a 570.000 (de los cuales sólo votó el 28%) (Pacecca 2017, 65) y, en las elecciones de 2017, a 645.396 (de los cuales votó el 27,18%) (Alfonso 2017, 88). En las elecciones de 2019, la cantidad de electores extranjeros inscriptos en el padrón de la Provincia de Buenos Aires fue de 669.676, mientras que la tasa de concurrencia ascendió a 30,33%. En 2021, el número de empadronados migrantes creció 25%, acumulando 868.463 inscriptos, mientras que la tasa de participación (27%) experimentó (por primera vez, desde 2009) un leve descenso (tendencia que también se observó en la curva de participación histórica de nacionales y que se asocia al contexto pandémico en el cual se realizaron los comicios).

La CABA sanciona la primera normativa sobre derechos políticos de los extranjeros en 1917⁸, aunada a criterios censitarios y de género (Fernández Bravo 2017). A lo largo del siglo XX, se observa el impacto negativo de la política migratoria en la posibilidad de ejercer estos

no reconoce ninguna instancia de participación electoral para esta población.

6 Se toman los datos del Censo Nacional de Población 2010, pues los datos del último censo de 2021 aún no están disponibles. Más adelante en este mismo artículo se analizan los datos actualizados de los padrones electorales, hasta el año 2021.

7 La Ley N° 11.700 fue modificada por la Ley N° 12.312 que promueve una política de empadronamiento por

el gobierno de la provincia. A esta política de empadronamiento se le suma la Ley N° 14.086 de 2009, que establece la obligatoriedad del voto de los extranjeros empadronados (Penchaszadeh 2012, 57).

8 La Ley Nacional N° 10.240/17 modificará la Ley Orgánica de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires (Fernández Bravo 2017, 20).

derechos: recién en 1987⁹ los migrantes volverán a poder ejercer estos derechos. En 2000, se sanciona la Ley N° 334 y con ella se crea un sistema de empadronamiento y registro voluntario, restringiendo el sufragio a su dimensión activa. Esta normativa, como mostraremos en el próximo párrafo, desalentó la participación electoral de los migrantes y obstaculizó el ejercicio de los derechos políticos (Defensoría del Pueblo & Red de Derechos Humanos del CONICET 2022). En 2018, como parte del largo proceso de autonomización de la CABA y en respuesta a distintos reclamos llevados a cabo por la Defensoría del Pueblo de la Ciudad, organizaciones de la sociedad civil y la academia, se sanciona el primer Código Electoral de la CABA que garantiza a los migrantes mayores de 16 años, con residencia permanente en la ciudad, el empadronamiento automático, pero desestima el reclamo de generar instancias de representación de y para migrantes (Penchaszadeh y Rivadeneyra 2018; Penchaszadeh y Asurey 2020; Defensoría del Pueblo & Red de Derechos Humanos del CONICET 2022). El nuevo sistema de empadronamiento automático recién se implementó en las elecciones de 2021 y, como veremos, produjo un salto superlativo en el número de migrantes habilitados para votar las autoridades de la ciudad.

Los datos del Tribunal Superior de Justicia muestran, claramente, los bajísimos números de inscripción y de participación de los migrantes en relación al número de migrantes residentes en la CABA, hasta 2019. El padrón contó, en 2009, con 10.624 inscriptos (tasa de participación del 34%); en 2011, con 11.781 (tasa de participación del 42, 71%); en 2015, con 14.211 (tasa de participación del 37%); en 2017, con 16.334 (tasa de participación

del 27,22%); y, en 2019, con 20.857 (tasa de participación del 42,98%)¹⁰. Con la última reforma electoral, en las elecciones 2021, el número de migrantes porteños empadronados creció 20 veces, al registrarse inscriptos. Así, la población migrante pasó de tener una fuerza electoral potencial de menos del 1% en 2019, a concentrar el 14,2%, en 2021. Aunque la tasa de participación fue baja (18,7%), no debe soslayarse que en estos últimos comicios locales ejercieron su derecho a voto más de 70.000 nuevos votantes migrantes. También cabe remarcar que, en 2021, se mejoraron y ampliaron los circuitos electorales de migrantes, al integrarlos con los circuitos de votación de los nacionales, al tiempo que se establecieron roles más claros en materia de difusión e información acerca de los medios y las condiciones para ejercer el voto.

Al observar las experiencias de la Provincia de Buenos Aires y la CABA, se evidencia que los antiguos sistemas de empadronamiento voluntario funcionaron otrora como un obstáculo para el ejercicio de los derechos políticos de la población migrante; y que, por el contrario, la implementación de sistemas de inscripción automática ha facilitado y potenciado la participación electoral de este colectivo¹¹. Pero más allá de la inscripción, es preciso también avanzar en el reconocimiento del voto pasivo migrante, completando así el círculo de la representación, y promover campañas de información acerca de las características y el alcance del derecho al voto reconocido a esta población (Defensoría del Pueblo & Red de Derechos Humanos del CONICET 2022).

10 Los comicios de 2015 y 2019 resultan más convocantes, porque corresponden a elecciones de Jefe de Gobierno, mientras que las de 2017 a elecciones legislativas (Defensoría del Pueblo 2018).

11 El mismo patrón se observa en relación a la evolución de los niveles de participación electoral de los argentinos residentes en el exterior, desde que se implementara, en 2017, el empadronamiento automático.

9 La Ley N° 23.510/87 creó el Registro de Electores Extranjeros de la Ciudad de Buenos Aires, y habilitó a votar a los extranjeros en las elecciones de concejales y consejeros vecinales de la ciudad (Fernández Bravo 2017, 26).

Ahora bien, a pesar de estos obstáculos, es preciso señalar que la concurrencia electoral migrante ha evolucionado de manera positiva en los últimos años: efectivamente, cada vez más personas migrantes participan en los actos electorales en estas dos circunscripciones.

Para potenciar la participación político-electoral de esta población, en el futuro es preciso avanzar en el reconocimiento de los derechos de los migrantes a nivel nacional, pues es en este plano donde se define la política migratoria, a saber, las condiciones que se les imponen a los migrantes para ingresar, radicarse y permanecer en el país. Distintos proyectos de ley, destinados a regular el voto de los migrantes en las elecciones nacionales argentinas, han sido presentados entre los años 1984 y 2012, pero ninguno prosperó en el Congreso de la Nación (Gil Araujo 2017). Estas iniciativas fracasaron, básicamente, porque los legisladores no conciben la posibilidad de escindir ciudadanía de nacionalidad y exigen que los migrantes se naturalicen para poder acceder plenamente a los derechos políticos (Courtis y Penchaszadeh 2016).

En 2016, con el objetivo declarado de ejercer su ciudadanía de *hecho*, dos importantes organizaciones de migrantes, la Red Nacional de Migrantes y Refugiados en Argentina y de la Red Nacional de Líderes Migrantes en Argentina, elaboraron y presentaron un proyecto de Ley Nacional de Voto Migrante (Penchaszadeh y Condori 2017). Esta propuesta, elaborada *por migrantes para migrantes*, fundamentó la participación política de los no nacionales en la residencia, como un derecho ligado a y condicionado por la presencia efectiva en el territorio.

Aún quedan muchos obstáculos por superar para facilitar el ejercicio del sufragio migrante en Argentina; en especial, es preciso reconocer el voto pasivo, promover y desarrollar campañas de información, dirigidas y pensadas por y para esta población, y ampliar el al-

cance del voto a nivel nacional. Ciertamente, la evolución positiva de los niveles de participación confirma que la construcción de una cultura política electoral requiere tiempo y, a su vez, de incentivos institucionales adecuados.

III. A modo de conclusión

La ciudadanía tradicional basada exclusivamente en la nacionalidad, propia de los Estados nación de los siglos XIX y XX, se encuentra hoy cuestionada por la globalización, la creciente heterogeneidad que caracteriza a las sociedades, la hegemonía proclamada de los derechos humanos en nuestros órdenes democráticos y la acción de las migraciones (de Lucas 2005, 22). En este contexto, todos los sujetos implicados en la interacción social, tanto nacionales como migrantes, forman parte de una comunidad política *in extenso*; son ciudadanos de hecho o de derecho, sujetos políticos, que buscan hacer coincidir, de un lado y otro de la frontera, la esfera de quienes establecen las normas y las políticas públicas con la esfera de los afectados por las mismas (González 2007, 6-7). Nos recuerdan así la máxima de la representación: los gobiernos solo pueden tomar decisiones legítimas, toda vez que representan un punto de vista válido para los interesados y se basan en procesos públicos consultivos y deliberativos en los que participan todos los ciudadanos, nacionales o no, en condiciones de libertad e igualdad (Delgado Parra 2017, 119-120).

La inclusión de las personas migrantes en el sistema representativo de premios y castigos también contribuye a paliar el uso político y electoral de la xenofobia por parte de políticos y funcionarios que deben velar por sus votos, especialmente en contextos de difícil agregación de mayorías (Penchaszadeh 2012; Penchaszadeh y Rivadeneyra 2018). A su vez, el reconocimiento de los derechos políticos de las personas migrantes que re-

siden de manera permanente en un determinado Estado o mantienen lazos de pertenencia fuera de él es un indicador de una “democracia saludable” (Ramírez Gallegos 2018, 795), no solo porque amplía los límites de la comunidad política del Estado más allá de los confines de la nacionalidad y del territorio, sino porque elimina las condiciones para el uso político de las migraciones.

A partir del análisis del alcance de los derechos políticos de los migrantes en la CABA y la PBA, se evidencia la importancia de la distinción de ciudadanía y nacionalidad para habilitar nuevos procesos de democratización, pues los migrantes solo pueden ejercer sus derechos políticos en la medida en que son capaces de desacoplar ciudadanía y nacionalidad en el país de destino.

La emergencia del sufragio transnacional en Argentina debe comprenderse en el marco más amplio de los procesos de democratización que tuvieron lugar luego de la última dictadura cívico-militar (1976-1983). El voto de los inmigrantes a nivel local se ha institucionalizado y extendido a partir de la década de 1980, experimentando su participación efectiva una positiva pero aún débil evolución. Estos bajos niveles de concurrencia guardan relación con la forma en que el Estado argentino ha gestionado y gestiona la inclusión/exclusión de los migrantes dentro de las comunidades políticas locales: por ejemplo, la imposición de sistemas de empadronamiento voluntario, como condición para ejercer el sufragio activo, funciona en la práctica como un gran obstáculo a la hora de garantizar la participación de esta población en los actos electorales. Por el contrario, el crecimiento superlativo de los padrones de migrantes, como consecuencia de la implementación de sistemas de empadronamiento automático, no sólo ha promovido un ajuste de la ciudadanía de derecho a la ciudadanía de hecho, sino también una refundación po-

sitiva de las estrategias políticas de candidatos y partidos: pues, en la medida en que el peso político-electoral de los migrantes aumenta, son mayores incentivos para representar sus intereses, en especial, en contextos de difícil agregación de mayorías.

Bibliografía

Arendt, Hannah. 1968. *The origins of Totalitarianism*. Harcourt. New York.

Balibar, Etienne. 1992. *Les frontières de la démocratie*. París: La découverte.

Bauböck, Rainer. 2015. “Ius filiationis: a defence of citizenship by descent”. En Dumbrava, C. y Bauböck, R (Ed.) *Bloodlines and belonging: Time to abandon ius sanguinis?* (pp.6-10) EUI Working Paper RSCAS 2015/80, Italia: European University Institute.

Brubaker, Rogers. 1992. *Citizenship and Nationhood in France and Germany*. Cambridge, Harvard Univ. Press.

Butler, Judith y Spivak, Gayatri Chakravorty. 2009. *¿Quién le canta al Estado-nación?* Buenos Aires: Paidós.

Canelo, Brenda; Gallinati, Carla, Gavazzo, Natalia, Nejamkis, Lucila. 2012. “¡Todos con Evo! El voto boliviano en Buenos Aires”. En: Lafleur, Jean-Michel (ed.) *Diáspora y voto en el exterior. La participación política de los migrantes bolivianos en las elecciones de su país de origen* (pp. 91-110). Barcelona, España: CIDOB.

Cerrutti, Marcela. 2020. *Estudiantes inmigrantes en las escuelas primarias y secundarias de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura; Ministerio de Educación de la Ciudad de Buenos Aires.

Courtis, Corina y Penchaszadeh, Ana Paula. 2016. "Sujetos políticos migrantes y el dilema de la naturalización. ¿Variaciones posnacionales?". *Colombia Internacional*, N° 88, septiembre-diciembre (pp. 159-182) Colombia: Universidad de Los Andes Bogotá.

De Lucas, Javier. 2006. "La ciudadanía basada en la residencia y el ejercicio de los derechos políticos de los migrantes". *Cuadernos electrónicos de filosofía del derecho*, N° 13. ISSN-e 1138-9877.

Defensoría Del Pueblo. 2018. "Derechos políticos de los y las migrantes en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires". *Apuntes de trabajo N° 2*.

Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires & Red de Derechos Humanos del Conicet. 2022. *Informe diagnóstico sobre las dinámicas de participación político-electoral de la población migrante residente en la CABA en las elecciones de 2021*. Buenos Aires: Defensoría del Pueblo de la CABA / CONICET.

Delgado Parra, Concepción. 2017. "Hospitalidad y ciudadanía desde la perspectiva de Seyla Benhabib". En: Arteaga Conde, Oliva Ríos y Rodríguez Ortiz (comps.) *Hospitalidad y ciudadanía. De Platón a Benhabib* (pp.105-136). México: Editorial Itaca.

Emmerich, Gustavo Ernesto y Carrera Barroso, José Antonio. 2016. "Sufragio transnacional: Votantes argentinos, ecuatorianos, peruanos y venezolanos en México, 2011-2013". En: Emmerich y Olguín (Ed.) *Sufragio Transnacional y Extraterritorial. Experiencias Comparadas*, Universidad Autónoma Metropolitana, CONACyT, IIDH-CAPEL, México.

Emmerich, Norberto. 2011. "El sufragio transnacional en Argentina: problemas y po-

sibilidades". Serie Documentos de Trabajo N° 269, Universidad de Belgrano, Buenos Aires.

Faist, Thomas. 2015. "Migración y teorías de la ciudadanía". En: Mateos (Ed) *Ciudadanía múltiple y migración. Perspectivas latinoamericanas* (pp.25-56). CI DE-CIEAS. México.

Fernández Bravo, Ezequiel. 2017. *¿Quién es ciudadano? Restricciones y demandas en el acceso a derechos políticos de migrantes en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. Tesis de maestría en Derechos Humanos y Democratización en América Latina y el Caribe. Centro Internacional de Estudios Políticos – CIEP. Universidad Nacional de San Martín.

Gil Araujo, Sandra (2017) Extranjeros en la Nación. Una exploración por los proyectos de ley sobre voto de los extranjeros en las elecciones presidenciales de Argentina (1984-2012). *Temas de Antropología y Migración*, N° 8, Edición Especial 2016 – 2017 (pp. 10-25) ISSN: 1853-354X.

Halpern, Gerardo. 2003. "Exiliar a los exiliados. Acerca del derecho al voto de los paraguayos en el exterior". En: Calderón Chelius, Letizia (coord.) *Votar en la distancia. La extensión de derechos políticos a migrantes, experiencias comparadas*. México: Ed. Contemporánea sociología, Instituto de Investigaciones Sr. José Ma. Luis Mora.

Indec. 2010. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. Argentina: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

Lieutier, Ariel. 2019. *Condiciones de vida de migrantes en la República Argentina. Caracterización de la población migrante para el seguimiento del ODS N° 1 (Fin de la pobreza)*. Organización Internacional para las Migraciones.

Merenson, Silvina. 2013. "El voto Buquebús. Escalas entrelazadas en la producción del voto transnacional frenteamplista de los uruguayos en Argentina". Ponencia presentada en el XXXI International Congress of the Latin American Studies Association. USA: Washington.

Mezzadra, Sandro. 2012. "Capitalismo, migraciones y luchas sociales. La mirada de la autonomía". Nueva Sociedad, N° 237, pp. 159-178.

Modolo, Vanina. 2014. "Participación política de los migrantes. Reflexiones sobre la extensión de la ciudadanía en Argentina". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Año LIX, núm. 220, pp. 349-370.

Pacecca, María Inés. 2017. "Electores extranjeros en la Provincia de Buenos Aires. La regulación del derecho al voto en los siglos XIX, XX y XXI". *Temas de Antropología y Migración*, N° 8, Edición Especial 2016-2017 (pp.41-68) ISSN: 1853-354X.

Pacecca, María Inés. 2019. *Venezolanos/as en Argentina: un panorama dinámico: 2014-2018*. CAREF - OIM - ACNUR.

Pacecca, María Inés y Courtis, Corina. 2008. *Inmigración contemporánea en Argentina: dinámicas y políticas*. Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL. Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile.

Penchaszadeh, Ana Paula y Asurey, Verónica. 2020. "Ciudadanía migrante en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Inmigración y derechos políticos en clave local". *Revista Andina de Estudios Políticos*, Lima.

Penchaszadeh, Ana Paula y Condori Mamani, Sandra. 2017. "Ciudadanía migrante en Argentina. ¿Hecho o proyecto?". *Temas de Antro-*

pología y Migración, N° 8, Edición Especial 2016 - 2017, 26-40, ISSN: 1853-354X.

Penchaszadeh, Ana Paula y Rivadeneyra, Lourdes. 2018. "Debates actuales en torno al voto migrante en la Ciudad de Buenos Aires". *Revista Estado y Políticas Públicas*, N° 11 (pp.165-190). Octubre de 2018 - abril de 2019. ISSN 2310-550X.

Penchaszadeh, Ana Paula y Sander, Joanna. 2021. "Ciudadanías migrantes en Argentina: ejercicios democráticos (pos)nacionales". En: *Lugo y Oración (2021) Ciudadanías alternativas. Hacia otro rol ciudadano* (pp. 97-123). Editorial Fundación La Hendija.

Penchaszadeh, Ana Paula. 2012. "Migraciones y derechos políticos: ¿democratización y extensión de la ciudadanía o nuevas formas de extranjerización en democracia?". En: Novick (Dir.) *Migración y políticas públicas. Nuevos escenarios y desafíos* (pp.39-61). Buenos Aires: Catálogos.

Pericola, María Alejandra. 2015. "El derecho de sufragio de los extranjeros". *Revista Pensar en Derecho*, N° 7 (pp.167-198). ISSN 2314-0194.

Ramírez Gallegos, Jacques Paul. 2018. "Estado, Migración y Derechos Políticos. El voto de los ecuatorianos desde el extranjero". *Foro Internacional (FI)* 234, LVIII, 2018 (4), 755-804 ISSN 0185-013X.

Sayad, Abdemalek. 1999. *La double absence. Des illusions de l'emigré aux souffrances de l'immigré*. Paris: Seuil.

Stolcke, Verena. 2000. "La 'naturaleza' de la nacionalidad". *Desarrollo Económico*, vol. 40, N° 157, abril-junio, pp. 23-43, Buenos Aires.

Villavicencio, Susana. 2003. "Ciudadanos para una nación". En: Villavicencio (comp) *Los contornos de la ciudadanía. Nacionales y extranjeros en la Argentina del Centenario*. Buenos Aires: Eudeba.

Fuentes

Argentina-CDN (Cámara de Diputados de la Nación) (19 y 20/1/1984) 8va. Sesión Extraordinaria de la Cámara de Diputados del Congreso de la Nación Argentina del 19 y 20 de enero de 1984.

Pre proyecto de Ley Nacional de Voto Migrante (2016). Autoras: Rivadeneyra, Condori y Penchaszadeh.

Real Academia Española. (s.f.). meteco. Recuperado de <https://dle.rae.es/meteco>

Registro de residentes argentinos en el exterior (s.f). Recuperado de: https://www.padron.gob.ar/cne_care/masinfo.php