

Migración deseada y Participación Política en Argentina y Paraguay. Análisis comparativo de normas migratorias y electorales^{*2}

Laura Gottero^{*}
Vanina Modolo[♦]

Palabras-clave: Migrantes- Participación Política-Argentina-Paraguay

Resumo

El objetivo es analizar la evolución del nivel de la fecundidad en los países de América Latina durante el período 1950-2050, prestando especial atención a los que tuvieron una temprana transición de la fecundidad y a los que más rezagados en ese proceso han alcanzado una rápida reducción superando en algunos casos a los primeros. Se analizan también las hipótesis contempladas al elaborar la última revisión de las proyecciones nacionales de población de los diferentes países en lo que hace al nivel y momento en el que se fijan las asíntotas inferiores y se alcanza el nivel de reemplazo. Dado que la Argentina se encuentra entre esos países de temprana transición, con un enlentecimiento progresivo del ritmo de reducción de la fecundidad, se analiza la evolución de esta variable demográfica a partir de los nacimientos anuales publicados y los reconstruidos con las inscripciones tardías para el período 2000-2008. Este análisis, factible de ser tenido en cuenta por otros países, muestra la necesidad de realizar estudios acerca de la calidad de los registros de nacidos vivos de manera de contar con una correcta medición del nivel actual de la fecundidad para la elaboración de proyecciones de población.

* Trabajo presentado en el IV Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población, ALAP, realizado en La Habana, Cuba, del 16 al 19 de Noviembre de 2010.

² Este trabajo se realiza en el marco del Proyecto UBACyT (S016), titulado: “Dos dimensiones de la Argentina migratoria contemporánea: inmigrantes mercosureños y emigrantes argentinos. Aspectos demográficos, políticos y sociales”. Directora: Susana Novick.

^{*} Licenciada en Ciencias de la Comunicación (UBA), Doctoranda en Ciencias Sociales (UBA), Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

[♦] Licenciada en Ciencia Política (UBA), Doctoranda en Ciencias Sociales (UBA), CONICET-Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

Migración deseada y participación política en Argentina y Paraguay. Análisis comparativo de normas migratorias y electorales ^{*3}

Laura Gottero ^{*}
Vanina Modolo [♦]

Introducción

La propuesta de este trabajo consiste en realizar un estudio comparativo de Argentina y Paraguay —Estados partes del MERCOSUR desde su origen en 1991— en lo que respecta a la construcción del inmigrante “deseado” con su participación política en dichos países. Con este fin, se toma en cuenta el derecho al voto, una de las dimensiones de la participación política, para relacionarlo con el tipo de inmigración explícita o implícitamente fomentado de acuerdo con las normas migratorias. Las preguntas que surgen son: ¿cuál es el perfil de los extranjeros que son “deseados” o promovidos por Argentina y Paraguay? ¿Se los considera sólo como agentes económicos? ¿Se les reconoce una dimensión política? ¿Qué derechos electorales pueden ejercer?

Dado lo complejo del tema que se pretende tratar, en este trabajo nos limitamos a realizar aportes a partir del análisis sociológico y discursivo del material jurídico. Ésta es sólo una dimensión que se puede tomar en cuenta para abordar la construcción del migrante y su rol como actor político, pero que en este trabajo tomará un rol central, puesto que siguiendo a Sassen (2003:105), las leyes son clave en el proceso de “expansión inclusiva”, en el reconocimiento de derechos y su ampliación o, por el contrario, en el cercenamiento de garantías básicas. Además, con De Lucas (2002: 31) afirmamos la importante “función comunicativa” que posee una ley; es decir, el mensaje que se quiere dar tanto a los destinatarios —en este caso, los extranjeros— como a los nacionales. Entonces, una ley migratoria expresa, por ejemplo, la representación que se hace de los migrantes/extranjeros, el lugar que se les da en la sociedad, el rol que se les asigna, etc. Por eso, si el imaginario de una sociedad puede rastrearse en muchos materiales —entre éstos se encuentran las leyes—, en el caso de las normas que tratan las migraciones, estos rastros se encuentran casi en la superficie. Porque en esas configuraciones de sentido histórica y socialmente construidas, a las que se las dota de poder político con derivaciones económicas y

* Trabajo presentado en el IV Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población, ALAP, realizado en La Habana, Cuba, del 16 al 19 de Noviembre de 2010.

³ Este trabajo se realiza en el marco del Proyecto UBACyT (S016), titulado: “Dos dimensiones de la Argentina migratoria contemporánea: inmigrantes mercosureños y emigrantes argentinos. Aspectos demográficos, políticos y sociales”. Directora: Susana Novick.

^{*} Licenciada en Ciencias de la Comunicación (UBA), Doctoranda en Ciencias Sociales (UBA), Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

[♦] Licenciada en Ciencia Política (UBA), Doctoranda en Ciencias Sociales (UBA), CONICET-Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

culturales —entre otros resultados—, el gobierno de un país trata de influir sobre la población que considera más acorde con su proyecto futuro, con su presente y no tanto con lo que asume ser, sino con lo que pretende que es. En este sentido, un estudio de las leyes ofrece señales significativas: “La ley configura un relevante objeto de análisis, pues ella resume y transparenta —hace más visibles— aquellos factores llamados genéricamente ‘ideológicos’, permitiéndonos aprehender la dimensión jurídica de lo social” (Novick, 2008: 131). En relación con la política migratoria que se trasluce en una norma de migraciones, vale la referencia a Fernando Devoto (2003:33) cuando distingue: “Por supuesto que el inmigrante es jurídicamente un extranjero y que el uso del término se aplica cuando deben indagarse los derechos (en especial la larga discusión sobre los derechos políticos) de los habitantes que no son argentinos [...] Sin embargo, en el uso social del término, las distinciones entre unos y otros son muy evidentes”. En consecuencia, es en la circulación social del par “inmigrante-extranjero”, donde la construcción de sentido realizada sobre ambos términos encuentra espacios concretos de vigencia.

A los fines de este análisis, se realiza una comparación binaria que limita el estudio a dos casos, porque esto permite un tipo de confrontación detallada que es difícil de lograr cuando el análisis involucra múltiples unidades. Se toma a Argentina y Paraguay porque mantienen una tradición migratoria compartida, y una intensa circulación en zonas de frontera que incide en la situación y las características de los flujos migratorios. Además, porque forman parte del bloque fundador del MERCOSUR. Así, el análisis comparativo se efectúa, en lo referente a normas migratorias, con la ley 25871/04 de Argentina (gobierno de Néstor Kirchner) y con la ley 978/96 de Paraguay (gobierno de Juan Carlos Wasmosy), que corresponden a etapas democráticas. Es importante aclarar que ni los periodos dictatoriales ni los democráticos fueron homogéneos en ambos países y contaron con sus dinámicas particulares, pero la coincidencia de contexto político sirve como herramienta de análisis y comparación. En tanto, con respecto al derecho al voto, se trabaja con las Constituciones Nacionales, Códigos Electorales, así como con otras normas electorales que resultan pertinentes para los objetivos de este análisis.

El estudio comparativo permite sistematizar cuan divergentes o no son las legislaciones de países inmersos en procesos de integración regional. Esta es una tarea esencial para lograr la armonización jurídica, uno de los objetivos del MERCOSUR (Artículo 1 del Tratado de Asunción) como medio para su fortalecimiento. Para Giustiniani (2004: 22), la dinámica de la integración “presupone un proyecto compartido por los países de la región y la construcción de espacios comunes, con niveles altos de armonización jurídica y social”.

Desarrollo

1 Países en contexto: Mercado Común del Sur

Argentina y Paraguay se encuentran integrados en un espacio regional surgido del Tratado de Asunción celebrado el 27 de marzo de 1991. Los mencionados países, junto con Brasil y Uruguay, son Estados partes y fundantes del Mercado Común del Sur, cuyo propósito es el de constituir un mercado común entre los países de la región. En el devenir del proceso de integración se incorporaron, en calidad de Estados asociados, Bolivia, Chile, Perú, Venezuela, Colombia y Ecuador. El 4 de julio de 2006 se firmó el Protocolo de Adhesión de la República

Bolivariana de Venezuela al MERCOSUR como Estado Parte, en espera de aceptación por los cuatro miembros plenos⁴. El Tratado de Asunción define claramente qué se entiende por “mercado común” en su primer artículo: “libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países”; “establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común con relación a terceros Estados o agrupaciones de Estados y la coordinación de posiciones en foros económico-comerciales regionales e internacionales”, “coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados Partes” y “compromiso de los Estados Partes de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración.”

También son países con una tradición inmigratoria de larga data. Los emigrantes paraguayos eligieron y aún eligen como principal destino al territorio argentino, y la emigración argentina a Paraguay también presenta un intenso flujo en las zonas de frontera, donde la interacción entre poblaciones es de carácter consuetudinario y excede la delimitación geográfica: “La relación fronteriza entre Argentina y Paraguay se remonta a la época colonial cuando no existía una delimitación establecida entre las jurisdicciones de las ciudades de Asunción y de Buenos Aires” (Fantín, 2008: 48).

La Argentina ha sido históricamente un país de inmigración. Hacia fines del siglo XIX, el país se constituía en uno de los principales receptores de la inmigración de ultramar. Durante las últimas décadas del siglo XX, en el marco de las profundas modificaciones producidas en los desplazamientos migratorios latinoamericanos, el flujo inmigratorio en la Argentina ya no está compuesto mayoritariamente por población de origen europeo, sino por inmigrantes provenientes de países limítrofes (Bolivia, Paraguay, Uruguay, Chile y Brasil), y más recientemente del Perú (IMILA, 2010). Si bien la inmigración, desciende con la crisis de diciembre de 2001, aumenta con posterioridad, particularmente desde el Paraguay y Bolivia (Cerruti, 2009). La composición de la población extranjera, tomando como referencia el Censo 2001, da un total de 325.046 personas nacidas en Paraguay, 233.464 nacidas en Bolivia y 216.718 en Italia. Las personas nacidas en Chile ocupan el cuarto lugar (212.429). El segundo colectivo europeo lo ocupa España con unas 134.417 personas. Tanto los italianos como los españoles decrecen en términos absolutos y relativos en los últimos seis censos, ya que corresponden a las migraciones de la primera mitad del siglo XX. En el Censo del 2001, sólo los ciudadanos de países limítrofes representan el 61,3 % del total de extranjeros. Esto adquiere importancia dado que la actual Ley de Migraciones les brinda un trato diferenciado, junto a otros países de la región. Argentina funciona como el principal centro de atracción de los flujos originados en los países vecinos, pero también como uno de los mayores emisores de migrantes, peculiar coexistencia de dos patrones migratorios de sentido inverso (Maguid, 2005).

Por su parte, el panorama migratorio de Paraguay se encuentra signado, como se verá más adelante, por la emigración. En el siglo XX, ese movimiento de población se acentuó debido a cuestiones políticas relativas a la extensa dictadura stronista: “La dictadura de A. Stroessner (1954-1989) expulsó del país, a lo largo de un tercio de siglo y en rachas sucesivas, a importantes contingentes [...] Convirtió la mayoría de las emigraciones políticas previas —de intencionalidad temporal— en diáspora de efectos definitivos, al asentar en territorio preferentemente argentino a centenas de miles de ciudadanas y ciudadanos paraguayos (PNUD Paraguay, 2009: 50).La

⁴ Falta la ratificación del Congreso Paraguayo.

población extranjera, según el último Censo, es de 169.011 personas. La mayor parte de ellas proviene de los países de la región: 80.156 de Brasil, 61.246 de Argentina, y 3.155 de Uruguay (IMILA, 2010). La población transoceánica es casi inexistente.

2 Construcción del inmigrante “deseado”

Con el fin de conocer la construcción del “inmigrante deseado” en Argentina y Paraguay, se analizan dos leyes migratorias: Ley de Migraciones 25871 de Argentina, y la Ley de Migraciones 978 de Paraguay. Se parte de la idea de que las leyes de migración instauran órdenes sucesivos que son oposición uno de otro, pero ambos se elaboran con relación al fenómeno de la migración construida como un foco de conflicto. Así, la idea de fenómeno conflictivo permite asegurarse ciertas certezas en un escenario de incertidumbre: por lo menos, saber quiénes son los adversarios y quiénes los iguales (Ansaldi, 2002). En efecto —y aunque la atenuación de esta idea se manifiesta en la ley argentina 25871, como se verá más adelante—, en la normativa sobre estos temas se estipula la necesidad de regulación, tratamiento y control de los flujos de extranjeros en el territorio nacional.

Siguiendo a Lelio Mármora (1997), una somera caracterización de las leyes citadas en virtud de la política migratoria a la que suscriben, será de utilidad para enmarcar esas normas. De este modo, puede decirse que los textos contienen una finalidad regulatoria en sus artículos, aunque en la 25871/04 argentina se encuentra más atenuada y acompañada de un objetivo preponderante: lo que Mármora denomina “incorporación migratoria”, considerando a ésta como la búsqueda de una adecuada inserción de los migrantes en la sociedad de destino, a través del derecho a la salud, educación y acceso a justicia, etc. La ley 25871, sancionada en diciembre de 2003 y promulgada en enero de 2004, constituyó el fruto de intensos debates y reclamos para que el proyecto de dicha norma, sujeto a prórrogas y demás demoras, finalmente fuera tratado. Así fue como se aprobó en Diputados durante la última sesión del año y, días después, en ese mismo diciembre obtuvo la mayoría en Senadores. Constituyó un hito celebrado por varios estudiosos del tema, que remarcaron las diferencias ideológicas de esta norma con la anterior Ley Videla: “La ley 25.871 ha puesto punto final a una situación denigrante para la condición humana, como era la anterior ley de migraciones. Esto es así ya que una doble inconstitucionalidad impregnaba la misma, de una parte porque el órgano emisor fue un gobierno de facto; de otra porque su contenido traicionaba los postulados de la Constitución Nacional y los textos internacionales de protección de los derechos fundamentales” (Chausovsky, 2004: 117). Esta norma fue sancionada en tiempos democráticos, durante el gobierno de Néstor Kirchner, en una etapa histórica que fue señalada como de quiebre con el modelo imperante en la década de 1990. En este sentido, el intento de implementación de un nuevo patrón de desarrollo se hallaría correlacionado con una nueva perspectiva sobre las poblaciones que residen en el país.

Por otra parte, la política migratoria de Paraguay ha tenido un carácter claramente inmigratorio, tal como han señalado, entre otros, Fischer, Palau y Perez (1997): “La política migratoria del Paraguay ha sido exclusivamente inmigratoria, y ha pasado de un período de temor al extranjero que condujo al aislamiento del país, a otro completamente opuesto, o sea, no sólo de casi veneración al inmigrante, sino también a su llamamiento, ofreciéndole franquicias de todo género, concordantes con la capacidad del país”. No obstante esto, es de resaltar que la ley 978 corresponde a un periodo de intensa emigración en Paraguay. Esta norma fue elaborada y promulgada en tiempos de transición democrática —durante el gobierno de Juan Carlos

Wasmosy, el mismo año en que hubo un intento de golpe de Estado—, y se enmarca en una etapa en que la emigración llegó a su pico, esta vez por razones económicas: tal como refiere López (2009), la norma mencionada se sancionó dos años después del quinquenio de mayor emigración de paraguayos a la Argentina.

Caracterización del inmigrante: requisitos y exclusiones

El concepto de inmigrante que se quiere articular con la participación política es el de aquel extranjero que cambia de residencia con una intención de permanecer en el país de arriba por un tiempo considerable. De ahí, la preocupación de saber si se le reconocen o no ciertos derechos que le garanticen formar parte de las decisiones que le afectan en tanto habitante de la misma comunidad. Así, lo que resulta relevante observar es la lista de requisitos para acceder a una residencia legal, tanto temporal como permanente: este registro, que aborda la óptica jurídica, es lo que permite considerar cuáles son los extranjeros “deseados”, promovidos, fomentados o aptos para permanecer en el territorio soberano. En este sentido, el estudio de la construcción de inmigrante propuesta a través del discurso de la norma migratoria, constituye un camino fructífero para conocer la idea de inmigrante en estas leyes, aunque vale aclarar que no es el único. Este tipo de construcciones simbólicas puede rastrearse en otros materiales (medios de comunicación, discurso político o institucional, conversaciones cotidianas, etc.), cuyos resultados pueden complementar/reforzar, o bien contradecir, lo que en la normativa se encuentra implícito.

En el caso argentino, una de las modificaciones más relevantes que se suscitaron entre la anterior Ley 22439 (1981) y la actual ley, es sin duda el reconocimiento de la migración como un derecho humano, “esencial e inalienable de la persona” (Art. 4). En relación con el tema de este trabajo, las referencias al inmigrante se encuentran desde el artículo 2, que lo define: “todo aquel extranjero que desee ingresar, transitar, residir o establecerse definitiva, temporaria o transitoriamente en el país conforme a la legislación vigente”. Asimismo, con el correr de los artículos la idea del inmigrante es reemplazada por la de “migrante” y, luego, con la categoría de “extranjero” al referirse a los modos de residencia en Argentina (permanente, temporaria, transitoria). En cuanto a la residencia legal, ésta es considerada un requisito esencial para la participación política en Argentina. Los criterios económicos ya no son los únicos que definen la posibilidad de acceso a una residencia permanente; también la situación familiar (ser pariente de un ciudadano argentino, por ejemplo) constituye una vía para ello. En tanto, en lo que respecta a la obtención de una residencia temporaria, los requisitos muestran una clara connotación económica (“trabajador migrante”, “rentista”, “inversionista”, etc.), aunque la inclusión del criterio de nacionalidad, para los oriundos de países del Mercosur, tiene importancia.

Con respecto a Paraguay, la definición de “inmigrante” no sólo no aparece en el texto normativo, sino que ni siquiera se utiliza en gran parte del documento. En la ley 978, los recién llegados siguen siendo, antes que nada, extranjeros. En efecto, dicha norma asegura regular la “migración de extranjeros” y la categoría de “inmigrante” sólo se aplica a una subclase dentro de los residentes permanentes: se trata de aquél que llega para desempeñar una actividad productiva de manera espontánea, asistida por el Estado, o que aporta su propio capital para una actividad que el país considera importante. Aquellos que no ingresan para desarrollar una actividad productiva no son inmigrantes, aunque cuenten con dinero: son jubilados, pensionados, rentistas o parientes extranjeros de ciudadanos paraguayos. Así, la generación de una práctica remunerada y que produzca réditos en el país constituye una condición para que el extranjero residente permanente se “transforme” en inmigrante. En esta norma paraguaya, los inmigrantes son aquéllos que aportan al progreso nacional en aquellas áreas en las que el Estado juzga necesaria su presencia, y

por eso no todos son, en las definiciones normativas, “inmigrantes”; los que se encuentran excluidos de este grupo son, no tan casualmente, los pobres, los ancianos, los enfermos y todos aquellos que no puedan poner su fuerza productiva al servicio del mercado laboral. Así, la decisión individualizada de calificar como inmigrante a un sujeto en virtud de estos criterios no sólo reconoce una única dimensión del fenómeno migratorio (la económica) sino que debilita la posibilidad de organización colectiva de los migrantes en el país de destino, en tanto conformación de saberes, de información y de relatos comunes que hablan del desarraigo, de la búsqueda de un futuro promisorio y de la gran aventura que, en todos los casos, supone la migración.

En relación con los migrantes del MERCOSUR, la ley no hace alguna referencia que distinga a los nacionales del MERCOSUR de otros migrantes. El foco está puesto, más allá del país de origen, en la realización de una actividad productiva que resulte relevante para el proyecto político en curso, así como en la posesión de un capital destinado a la inversión.

3 Participación política de migrantes

Siguiendo a Mármora (1997: 325) el objetivo principal de las políticas de incorporación del inmigrante es su activa participación en las áreas social, cultural, política y económica de la sociedad receptora. Así, la participación política es uno de los ejes necesarios para la integración plena. Una forma para conocer la integración de los extranjeros en un país es el reconocimiento de derechos políticos, que va desde el derecho al voto, derecho a ser electo, derecho a asociarse con fines políticos, derecho a reunirse con fines políticos, derecho a acceder a cargos públicos, entre otros. En este artículo sólo se toma la dimensión electoral del amplio universo de la participación política. Un reciente estudio comparativo que analiza la integración de los inmigrantes en 28 Estados (UE25, Noruega, Suiza y Canadá) elaborado por el Migration Policy Group (Grupo sobre la Política de Inmigración) destaca lo poco extendido que están los derechos políticos entre los extranjeros, señalando por ejemplo, que once de los países analizados no garantizan el derecho al voto de los extranjeros asentados en esos países.

A nivel MERCOSUR no hay diferencia de tratamiento en esta materia que llegue a beneficiar a los mercosureños en relación con los extranjeros de terceros países; no obstante, debe destacarse la relevancia de la adquisición de la residencia legal, que resulta esencial para ejercer algún derecho electoral reconocido, y es más fácil para los mercosureños.

a. Argentina

En lo que respecta de manera específica a la dimensión de participación política de migrantes, la Ley de Migraciones en su Art. 11 “facilitará de conformidad con la legislación nacional y provincial en la materia, la consulta o participación de los extranjeros en las decisiones relativas a la vida pública y a la administración de las comunidades locales donde residan”.

La Constitución de la República Argentina en su artículo 37 garantiza los derechos políticos acorde a las “las leyes que se dicten en consecuencia”. De ahí que haya que remitirse a leyes nacionales como el Código Electoral Nacional (Ley 19945 y sus modificatorias), y a leyes provinciales y municipales. Esto último, debido a que el Estado Argentino es un sistema federal de gobierno donde cada provincia posee autonomía para regular el ejercicio de los derechos electorales activos y pasivos en su jurisdicción.

Así el Código Electoral Nacional establece en su Artículo 1 que “Son electores nacionales los ciudadanos de ambos sexos nativos, por opción y naturalizados, desde los dieciocho años cumplidos de edad”. Es decir, en el caso de la República Argentina, los residentes extranjeros cualquiera sea su situación administrativa (regular o irregular) no pueden votar en elecciones nacionales (diputados, senadores, presidente y vicepresidente de la República) ni ser elegidos para esos cargos. En relación con los derechos nacionales electorales pasivos, la adquisición de la ciudadanía tampoco otorga igualdad de tratamiento. La Constitución Nacional establece que para ser elegido diputado nacional se exige tener cuatro años de ciudadanía en ejercicio (Art. 48) y para ser elegido senador se exige seis años (Art. 55). Por su parte, para ser elegido presidente y vicepresidente, no sólo se exige seis años de ciudadanía en ejercicio, sino haberla adquirido “por opción”, es decir, haber nacido en el exterior siendo hijo de ciudadano nativo (Art. 89).

La Argentina es un estado con un gobierno republicano, representativo y de carácter federal. Está dividida en Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 23 provincias. Éstas a su vez se dividen en municipios. La autonomía provincial reconocida en el gobierno federal argentino explica que las disposiciones relativas al ejercicio de los derechos electorales provinciales y municipales activos y pasivos sean establecidas por cada una de las legislaciones locales. Algunas provincias habilitan a estos ciudadanos para votar cargos provinciales y municipales, mientras que otras solamente cargos municipales. En todos los casos, el ciudadano extranjero debe contar con un Documento Nacional de Identidad. Según la Ley de Migraciones solamente aquellos ciudadanos que han sido admitidos para ingresar y permanecer en el país en calidad de "residentes permanentes" o "residentes temporarios" (Art. 20 al 26) podrán tramitar el DNI (Art. 30). Es decir, se les reconoce ciertos derechos electorales a los extranjeros en situación administrativa regular.

Una de las legislaciones más generosas es la de la Provincia de Buenos Aires. La Constitución Provincial dictada en 1994, la Ley 5109 “Electoral de la Provincia de Buenos Aires” y la Ley 11700 “Extranjeros” regulan esta cuestión. Los extranjeros en situación administrativa regular gozan del derecho al voto para cargos provinciales y municipales: gobernador, vicegobernador, legisladores provinciales, intendentes municipales, concejales, consejeros escolares, diputados constituyentes, consulta popular y plebiscitos. Para participar en estos comicios deben inscribirse en un Registro Especial⁵. El voto de los extranjeros no es obligatorio sino voluntario.

Además de la inscripción en el Registro, se les exige otros requisitos para ser electores: que sepan leer y escribir en idioma nacional, y dos años de residencia inmediata en el territorio de la Provincia de Buenos Aires (Art. 1 Ley 11700). En lo referido al derecho al voto pasivo, los extranjeros, cualquiera sea su situación administrativa, no pueden presentarse a cargos provinciales (diputados, senadores, gobernador o vicegobernador). Al igual que a nivel nacional, los extranjeros que hayan adquirido la ciudadanía, no tienen igual tratamiento que los nativos. Para ser diputado y senador provincial se requiere la ciudadanía legal con al menos cinco años de ejercicio (Artículo 71 y 76 de la Constitución Provincial). Para ser elegido gobernador o vicegobernador, si hubiese nacido en país extranjero, se requiere ser hijo de ciudadano nativo (Artículo 121 de la Constitución Provincial).

⁵ A modo de ejemplo para las elecciones del 2007 (gobernador, senadores, intendentes) estaban inscriptos 272528 extranjeros en este Registro, de los cuales 34354 votaron.

A nivel municipal, son electores para intendente y concejales, los extranjeros que sepan leer y escribir en idioma nacional, y con dos años de residencia inmediata en el municipio (Art 191 Constitución Provincial). Serán elegibles como concejales los extranjeros que cumplan los requisitos para ser electores, y además tengan cinco años de residencia legal en el país. La Constitución Provincial aclara que “Los concejales extranjeros no podrán exceder de la tercera parte del número total de los miembros del Concejo Deliberante”. Para el cargo de intendente, en cambio, sí se requiere la ciudadanía en ejercicio y las condiciones necesarias para ser concejal.

En el caso de la Provincia de Santa Fe, los extranjeros con residencia permanente o temporaria no pueden votar ni ser votados para cargos a nivel provincial. La Constitución Santafesina expresa que el derecho electoral activo se reconoce a los ciudadanos (nativos, por opción o naturalizados) y que los extranjeros sólo son electores en el orden municipal (Artículo 29). En cuanto a los derechos electorales pasivos provinciales, no hay diferencia en el tipo de ciudadano que se sea para los cargos de diputados y senadores. Sin embargo, para ser elegido gobernador o vicegobernador se requiere ser ciudadano argentino nativo o hijo de ciudadano nativo si hubiere nacido en país extranjero (Artículo 63). En los municipios, pueden votar los extranjeros inscriptos en un registro especial y que tengan una residencia en el municipio de dos años. Además deben cumplir con al menos una de las siguientes condiciones: ejercer profesión liberal o ser contribuyente dentro del municipio a las rentas de la comuna o de la Provincia, o ser casados con mujer argentina o padre de uno o más hijos argentinos. Para ser elegidos concejales municipales, los extranjeros deben tener veinticinco años de edad (a los ciudadanos se les exige veintidós años), y cuatro de residencia inmediata en el municipio (a los ciudadanos argentinos se les exige dos). Para ser intendente se exige ser ciudadano, aunque es indistinta la calidad de nativo, por opción o naturalizado.

Otro caso es Formosa, donde el sufragio electoral es un derecho inherente a la calidad de ciudadano argentino (Art. 188). Para ser elegido gobernador y vicegobernador se requiere ser argentino, nativo, por opción o naturalizado con quince años en el ejercicio efectivo de la ciudadanía (Art. 131). Para ser diputado se requiere ser ciudadano argentino, o naturalizado con seis años en el ejercicio de la ciudadanía (Art. 104). Tanto los intendentes como los concejales municipales tienen que cumplir los mismos requisitos que para ser diputados provinciales. No se les reconoce el derecho electoral pasivo ni activo a nivel municipal a los extranjeros residentes permanentes o temporarios. Esta situación es especialmente llamativa si se piensa que Formosa es una de las provincias con una extensa franja de frontera y con una población donde la proporción inmigrante limítrofe (paraguaya) cobra una dimensión notable en su perfil sociodemográfico.

b. Paraguay

La República del Paraguay es un Estado unitario que adopta como forma de gobierno la democracia representativa. Su territorio se divide en 17 departamentos y la Capital, Asunción, que es el asiento de los poderes del Estado nacional, la cual se constituye en un municipio independiente de todo departamento. Los departamentos se dividen en distritos o municipalidades.

En las elecciones generales se elige en forma simultánea a: un presidente y un vicepresidente, senadores, diputados, gobernadores y miembros de juntas departamentales, incorporándose a los comicios generales del año 2008, la elección de los parlamentarios que representan al país en el Parlamento del MERCOSUR (PARLASUR). En las elecciones municipales, son electos el

intendente y los miembros de la Junta municipal (concejales), que gobiernan un municipio por el término de cinco años

Según la Constitución de la República de Paraguay (1992), son electores los ciudadanos paraguayos radicados en el territorio nacional. Los extranjeros con radicación definitiva tendrán los mismos derechos en las elecciones municipales. Es decir, que sólo los ciudadanos pueden votar en las elecciones generales. Sobre los derechos electorales pasivos, la mera ciudadanía no garantiza mismo tratamiento. Siguiendo a la Constitución Nacional (Artículo 228) para ser presidente de la República o vicepresidente se requiere tener nacionalidad paraguaya natural. Lo mismo ocurre con los demás cargos nacionales (senadores y diputados) y departamentales (gobernador y miembros de la junta departamental) donde también se exige la nacionalidad paraguaya natural. Es decir, los ciudadanos naturalizados no disfrutaban de estos derechos.

El Código Electoral Paraguayo (Ley N. 834, del 17 de Abril de 1996) regula el derecho al sufragio activo. Tanto los ciudadanos paraguayos como los extranjeros hábiles para votar están obligados a inscribirse en un Registro Cívico. Con lo cual, los extranjeros con radicación definitiva deben inscribirse en el Registro Cívico de Extranjeros, que se confecciona para ser utilizado en las elecciones municipales.

En cuanto al derecho al sufragio pasivo, el Código Electoral exige que para ser candidato a miembro de las Juntas Municipales es necesario ser ciudadano nacional o extranjero y cumplir los requisitos para ser electores. Para ser candidato a intendente municipal debe hallarse en el ejercicio del derecho de sufragio pasivo, y deja demás requisitos a reglamentar por la Ley Orgánica Municipal. La recientemente promulgada Ley Orgánica Municipal N° 3.966/10, que rige para todas las municipalidades del Paraguay, introduce una modificación favorable a los extranjeros con relación a la anterior. Los extranjeros con residencia permanente gozan de los mismos derechos electorales municipales activos que los ciudadanos paraguayos. Es decir, se pueden postular tanto a intendentes como a concejales, en igualdad de condiciones. La antigua normativa exigía a los extranjeros una residencia mínima de 7 años en el municipio para postularse como concejales y los excluía para ser intendentes.

Reflexiones Finales

El debate sobre participación política de “extranjeros” o de “inmigrantes” no se agota ni siquiera en el momento de escribir estas conclusiones. Porque el campo de la migración, en tanto escenario de poderes en disputa, admite varias lecturas políticas, entre las que se encuentran la sociojurídica y la comunicacional.

Desde un enfoque que atienda los requisitos legales para que una posibilidad como la de votar y ser votado se vuelva efectiva, más allá de denominaciones y caracterizaciones, el hecho de que un inmigrante se defina como “extranjero” en el texto de una norma no constituiría un conflicto, si es que sus derechos políticos se hallan habilitados o reconocidos. No obstante, habría que tener en cuenta las construcciones surgidas de una circulación social que mantiene la connotación de “extranjero” y no la de “migrante”, en el terreno de los discursos cotidianos. En ambos países —a pesar de sus diferencias y heterogeneidades— se reconocen los derechos electorales de extranjeros con residencia legal. En Paraguay, dado que se trata de un Estado unitario, esta posibilidad se aplica, en el nivel local, a todos los residentes permanentes en la totalidad de los distritos electorales. Mientras tanto, en Argentina, debido a su carácter federal, cada distrito electoral define su propia posición con respecto a esta cuestión. De ahí que se encuentren casos

como el de la Provincia de Buenos Aires, donde los extranjeros pueden participar en el nivel provincial y no sólo en el municipal, a la vez que el otro extremo lo constituye Formosa, donde el derecho al voto es inherente a los “ciudadanos argentinos” y, por lo tanto, ni los residentes permanentes ni los temporarios pueden acceder a esta práctica democrática. Ello, como ha sido señalado en líneas precedentes, asume características aún más peculiares si se tiene en cuenta que Formosa es una provincia de frontera que presenta un alto flujo migratorio, debido a que limita con Paraguay y la interacción con este país reviste características de larga data.

En consecuencia, mientras que en Paraguay el mayor alcance territorial del derecho al voto — pues se extiende a todos los distritos— se combina con una restricción más pronunciada en cuanto a las categorías migratorias (sólo votan los residentes permanentes), en Argentina estas condiciones se invierten: la posibilidad ampliada de que también los residentes temporarios puedan votar se encuentra afectada por la limitación de que sean sólo algunas jurisdicciones electorales las que reconozcan y habiliten dicho ejercicio.

Sin embargo, dentro de estas conclusiones generales, vale la pena hacer una aclaración: mientras que las condiciones necesarias para votar suelen diferir algo más entre ambos países, para ser votado se asemejan bastante. Para determinados cargos, sólo pueden postularse ciudadanos, e incluso en el conjunto de éstos, se distingue entre nativos y naturalizados. Los ciudadanos naturalizados no están equiparados con los nativos y, en consecuencia, su calidad de ciudadanía no les permite, en igual modo, acceder a cargos como el de presidente, vicepresidente o gobernador.

Sin embargo, desde una perspectiva basada en la comunicación, la elección paradigmática de “extranjero” en lugar de “inmigrante” encierra una construcción simbólica que también es una posición de poder, pues en relación con el ejercicio electoral, da cuenta u omite a la experiencia migratoria como un factor para considerar los modos y alcances de la participación política. En este sentido, si bien la ley argentina 25871 posee el gran adelanto de considerar el acto de migrar como un derecho humano, la figura de inmigrante se trasmuta en la de migrante cuando aborda la inmigración, así como subsisten las referencias al “extranjero” en el momento de estipular las condiciones y características de la residencia en Argentina. En consecuencia, el “voto migrante”, en toda su complejidad, se diluye en su potencial distintivo y político, así como no permite aprehender a través, del acto electoral, la perspectiva de estos grupos poblacionales en esos momentos de decisión que deberían ser populares. En la ley 978 de Paraguay, en tanto, el extranjero que, a través de la residencia permanente, llegue a ser un “inmigrante” se convierte, mediante el mismo proceso, en fuerza de trabajo y en sujeto del poblamiento en áreas estratégicas o vacías, pero su experiencia migratoria queda a un lado, opacada por su adecuación (o no) al proyecto nacional de desarrollo. Por lo tanto, la construcción de un migrante en tanto “extranjero”, desde lo comunicacional, presenta efectos políticos; uno de éstos es el de pensar en qué medida las normas electorales y migratorias acogen al fenómeno de la inmigración como una experiencia significativa, y no continúan en la dimensión del extranjerismo a la hora de tratar y legislar sobre los desplazamientos de población. En ese caso, la experiencia migratoria se transforma en una circunstancia, en un dato situacional y no en un cambio individual o familiar enmarcado en un fenómeno social, político, económico y cultural, cuyo desarrollo tiene incidencia en la instancia de participación electoral.

Bibliografía

ANSALDI, Waldo (2002) “Los naufragos no eligen puerto. Análisis de la situación argentina 2000-2002”, en: *e-latina. Revista electrónica de estudios latinoamericanos*, Vol. 1, N° 1, Buenos Aires. Disponible en <http://www.iigg.fsoc.uba.ar/hemeroteca/elatina/elatina1.pdf> (fecha de consulta: 11/4/10).

BOLOGNA, Eduardo (2008) *Migración limítrofe hacia Argentina: la (casi) inasible regularidad de los cambios*, ponencia presentada en el I Taller “Paraguay como objeto de estudio de las ciencias sociales”, Posadas.

BRUNO, Sebastián (2007) *Cifras imaginarias de la inmigración limítrofe en la Argentina*, ponencia presentada en las VII Jornadas de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, UBA, Buenos Aires.

CASTORIADIS, Cornelius. (1993) “Las significaciones imaginarias sociales”, en: *La institución imaginaria de la sociedad*. Buenos Aires: Tusquets.

CEPAL/CELADE (2010) Investigación de la Migración Internacional en Latinoamérica Data Base. Disponible en: <http://www.cepal.org/migracion/imila/>

CERRUTTI, Marcela (2009) “Diagnóstico de las poblaciones de inmigrantes en la Argentina”, Serie de Documentos de la Dirección Nacional de Población, Número 02. Buenos Aires: Dirección Nacional de Población.

CHAUSOVSKY, Gabriel (2004) “Apuntes jurídicos sobre la nueva Ley de Migraciones”, en: GIUSTINIANI, Rubén (comp.) *Migración, un derecho humano*. Buenos Aires: Prometeo Libros.

DE LUCAS Javier (2002) “Algunas propuestas para comenzar a hablar en serio de política de inmigración” en DE LUCAS, Javier y TORRES, Francisco (eds.) *Inmigrantes ¿cómo los tenemos? Algunos desafíos y (malas) respuestas*. Madrid: Talasa Editores.

FANTÍN, María Alejandra (2008) *Población, sociedad y salud en la frontera argentino-paraguaya*. Asunción: Serie Investigaciones de la Asociación Paraguaya de Estudios de Población (ADEPO).

FISCHER, Sara, PALAU, Tomás y PÉREZ, Noemia (1997) *Inmigración y Emigración en el Paraguay 1870 – 1960* (Documento de Trabajo N° 90). Asunción: BASE-IS.

GIUSTINIANI, Rubén (2004) “Fundamentos de la Ley” en GIUSTINIANI, R. (Ed.). *Migración: un derecho humano*. Buenos Aires: Prometeo Libros.

Legislación Nacional, disponible en: <http://www.infoleg.mecon.gov.ar>

LÓPEZ, Magdalena. (2009) *Políticas públicas y emigración en Paraguay: esbozos para comprender el rol desempeñado por el Estado Paraguayo en materia emigratoria (1990-1996)*, ponencia presentada en las X Jornadas de la Asociación de Estudios de Población de la Argentina, San Fernando del Valle de Catamarca.

MAGUID, Alicia (2005) “La migración internacional en el escenario de Mercosur: cambios recientes, asimetrías socioeconómicas y políticas migratorias”, *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, Vol. 19 , N° 57, Pp. 249-286.

Migration Policy Group (2007): *Migrant Integration Policy Index 2006*. Disponible en <http://www.integrationindex.eu/multiversions/2712/FileName/MIPEX-2006-2007-final.pdf>

NOVICK, Susana (2004) “Una nueva ley para un nuevo modelo de desarrollo en un contexto de crisis y consenso”, en: Giustinani, R. (comp.) *Migración, un derecho humano*. Buenos Aires: Prometeo Libros.

NOVICK, Susana (2008) “Migración y políticas en la Argentina: tres leyes para un país extenso (1876-2004)”, en: *Las migraciones en América Latina. Políticas, culturas y estrategias*. Buenos Aires: CLACSO-Catálogos.

PNUD PARAGUAY (2009) *Ampliando horizontes: emigración internacional paraguaya* (2009), Informe presentado por PNUD, UNFPA, UNICEF, UNIFEM y OIM, Paraguay.

Portal de la Justicia Electoral de la República del Paraguay. Disponible en <http://www.tsje.gov.py/>

SASSEN, Saskia (2003) *Contrageografías de la globalización. Género y ciudadanía en los circuitos transfronterizos*. Madrid: Traficantes de Sueños.

SOLER, Lorena (2008) *Régimen político y legitimidad. La construcción del orden stronista (1954-1989)*, Tesis de Maestría en Investigación en Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.