

Sufragio transnacional. Cómo votan los argentinos desde el exterior y los extranjeros en Argentina*



*Transnational Suffrage.
How Argentinians vote abroad and how
foreigners do the same in Argentina*

Gustavo Ernesto Emmerich Isaac**

Carlos Moreira***

SUMARIO

1. Presentación general del tema / 2. Sufragio de los argentinos desde el exterior. Las elecciones del 23 de octubre de 2011 / 3. Sufragio de los extranjeros en Argentina / 4. Conclusiones

RESUMEN

Este trabajo estudia el sufragio transnacional en Argentina, abordando dos aspectos del mismo: el voto de los argentinos desde el exterior y el de los extranjeros residentes en Argentina. La primera sección presenta en general el tema de los espacios políticos transnacionales (y su distinción respecto de los estudios comparativos o del sistema mundial o global), así como los desarrollos específicos de análisis en torno al sufragio transnacional en el campo de la ciencia política. La segunda sección examina el voto de los argentinos desde el exterior, con un estudio de caso sobre aquéllos que votaron en México en 2011. La tercera sección indaga sobre el voto de los extranjeros en Argentina. Estas dos secciones realizan un abordaje legal,

ABSTRACT

This paper studies the transnational suffrage in Argentina, addressing two aspects of it: the vote of Argentines from the outside, and the foreigners residing in Argentina. The first section describes in general the issue of transnational political spaces (and its distinction from comparative studies or world system or global) and specific analytical developments around transnational suffrage in the field of political science. The second section examines the vote of the Argentinians from the outside, with a case study on those who voted in Mexico in 2011. The third section investigates the vote of foreigners in Argentina. These two sections

* Recibido: 7 de enero de 2013. Aceptado: 11 de marzo de 2013 / ** El coautor falleció un mes después de enviar su colaboración a esta revista. (R.I.P.) / *** Profesor investigador en la Universidad Autónoma de Baja California, México. (cmoreira07@yahoo.com)

De Política, REVISTA DE LA ASOCIACIÓN MEXICANA DE CIENCIAS POLÍTICAS / Año 1, núm. 1, julio-diciembre de 2013. pp. 26–60.

cuantitativo, cualitativo y político de sus respectivas temáticas, aproximándose además a un terreno de estudio inédito: la percepción que tanto los argentinos en el exterior como los extranjeros residentes en Argentina tienen sobre el ejercicio del sufragio, y sus sentimientos de integración y pertenencia —en ambos casos— sea a su país de origen como a su país de residencia.

PALABRAS CLAVE: Sufragio transnacional, Voto extranjeros, Voto desde el extranjero.

do a legal approach, quantitative, qualitative and policy of their respective subjects, besides approaching an unpublished study field: the perception that both Argentines abroad as foreigners in Argentina have on the exercise of suffrage, and integration and feelings of belonging, in both cases, either to his country of origin and their country of residence.

KEYWORDS: Transnational Suffrage, Foreigners vote, voting abroad.

Introducción¹

Este trabajo estudia el sufragio transnacional en Argentina, abordando dos aspectos del mismo: el voto de los argentinos desde el exterior, y el de los extranjeros residentes en Argentina. La primera sección presenta en general el tema de los espacios políticos transnacionales (y su distinción respecto de los estudios comparativos o del sistema mundial o global), así como los desarrollos específicos de análisis en torno al sufragio transnacional en el campo de la ciencia política. La segunda sección examina el voto de los argentinos desde el exterior, con un estudio de caso sobre aquellos que votaron en México en 2011. La tercera sección indaga sobre el voto de los extranjeros en Argentina. Estas dos secciones realizan un abordaje legal, cuantitativo, cualitativo y político de sus respectivas temáticas, aproximándose además a un terreno de estudio inédito: la percepción que tanto los argentinos en el exterior como los extranjeros residentes en Argentina tienen sobre el ejercicio del sufragio, y sus sentimientos de integración y pertenencia —en ambos casos— sea a su país de origen como a su país de residencia.

1. Presentación general del tema

Definido a grandes rasgos, el presente trabajo se inscribe en el marco de la literatura académica sobre las migraciones transnacionales y sus impactos sobre las concepciones tradicionales de estado nación y ciudadanía. ¿Se

¹ Este trabajo forma parte del proyecto de investigación "Sufragio transnacional en México, América Latina y Europa", coordinado por Gustavo Ernesto Emmerich Isaac.

encuentra el estado nación en decadencia o en un proceso de reformulación de su papel para conservar su tradicional centralidad? Para Held y McGrew (2002), las migraciones internacionales, legales e ilegales, obligan a redefinir el concepto de autonomía del estado nación. Sin embargo, José Itzigsohn sostiene que el estado nación sigue siendo el “principal lugar para el ejercicio de los derechos ciudadanos y la participación en procesos políticos” (2000: 1148). Y para Peggy Levitt y Nina Glick Schille (2004), el estado nación mantiene su papel central para la vida de millones de personas que emigran desde sus países de origen a uno o más países de residencia; y esto porque las personas que emigran desarrollan formas de vida que les permiten participar políticamente tanto en el país receptor como en el país de origen (Emmerich y Peraza Torres, 2011a).

Lo cierto es que la importancia de estos movimientos migratorios, ha llevado a que en la última década se haya ido extendiendo el estudio del transnacionalismo en diversas disciplinas del campo de las ciencias sociales, entre ellas la ciencia política. De esta manera, paulatinamente se ha ido avanzando en una delimitación teórica y empírica más precisa del concepto, para distinguir los estudios transnacionales de aquéllos de tipo comparado que involucran a Estados y sociedades nacionales, o los de tipo global y del sistema mundial a la manera de Immanuel Wallerstein.

Para el investigador alemán Ludger Pries, el transnacionalismo involucra acontecimientos sociales relativamente institucionalizados que abarcan diversos países, o en sus palabras, cuyas “unidades de referencia, por definición, se consideran plurilocales y geográficamente dispersas, distribuidas y no contiguas, pero socialmente se consideran unidades sociales, más o menos homogéneas y coherentes” (2007: 11). Es decir aquellos eventos, prácticas, relaciones o estructuras sociales que suceden simultáneamente en, por encima y a través de diversos espacios geográficos nacionales, creando así su propio espacio social *transnacional* de ocurrencia.

En ese contexto, el sufragio transnacional es una realidad en el mundo de hoy. Unos 215 millones de personas residen fuera de sus países de origen; 115 países o territorios permiten sufragar a ciudadanos que viven fuera de sus fronteras (voto desde el exterior); y más de 40 países o jurisdicciones subnacionales permiten que extranjeros residentes en sus territorios voten en algún nivel de sus elecciones nacionales (voto de los extranjeros) (Emmerich y Peraza Torres, 2011a; IDEA, 2008).

El sufragio transnacional implica una redefinición de los derechos políticos tradicionales enmarcados dentro de los límites del Estado-nación, con el reconocimiento de los mismos a inmigrantes y emigrantes, y por tanto se vincula con el desarrollo de la participación política a través de las fronteras.

Este trabajo no discute conceptos de doble ciudadanía o nacionalidad, sino simplemente el derecho al sufragio a través de las fronteras. Como ya hemos apuntado, algunos países permiten a sus ciudadanos ejercer el sufragio desde el exterior (generalmente sin importar si quien lo ejerce se ha nacionalizado o no en su nuevo país de residencia), y otros países permiten ejercer el sufragio a residentes extranjeros, sin exigir de ellos su naturalización o adquisición de ciudadanía. Por consiguiente, es posible que los mismos extranjeros residentes con derecho al sufragio en un dado país, también puedan tener derecho al sufragio desde el exterior en su país de origen; podría llamarse a esto sufragio dual.

Resulta evidente que conceder derecho al voto a los extranjeros residentes es expresión fuerte de una política de integración de los mismos a la comunidad nacional del país receptor; de la misma manera, otorgar el sufragio a ciudadanos que viven en otros países, es expresión fuerte de una intención de mantenerlos ligados a su comunidad nacional de origen.

La figura 1 esquematiza la construcción de espacios políticos transnacionales en el caso del sufragio desde el exterior. El país emisor irradia hacia los países receptores flujos densos de personas (emigrantes, sean permanentes o temporales), así como de valores característicos de su cultura nacional (y subculturas, en algunos casos) y de información política sobre su situación interna. A su vez, los países receptores influyen con sus propios valores culturales en los inmigrantes que ha recibido desde el país emisor; puede suponerse que esta influencia se va acrecentando cuanto más largo es el tiempo de residencia de estos inmigrantes en el país receptor. Para cerrar el ciclo, tales inmigrantes ejercen desde la distancia influencia política en su país de origen (posiblemente también en su país de residencia), y periódicamente emiten votos que tendrán efectos en su país de origen. De estas maneras, se construye el espacio político transnacional que involucra a ciudadanos de un país residentes en otro, y que dentro del territorio de este último ejercen un derecho al sufragio que afecta al primero, todo ello mediatizado por valores culturales tanto del país de origen como del de residencia, y con base en información política primordialmente relativa al primero.

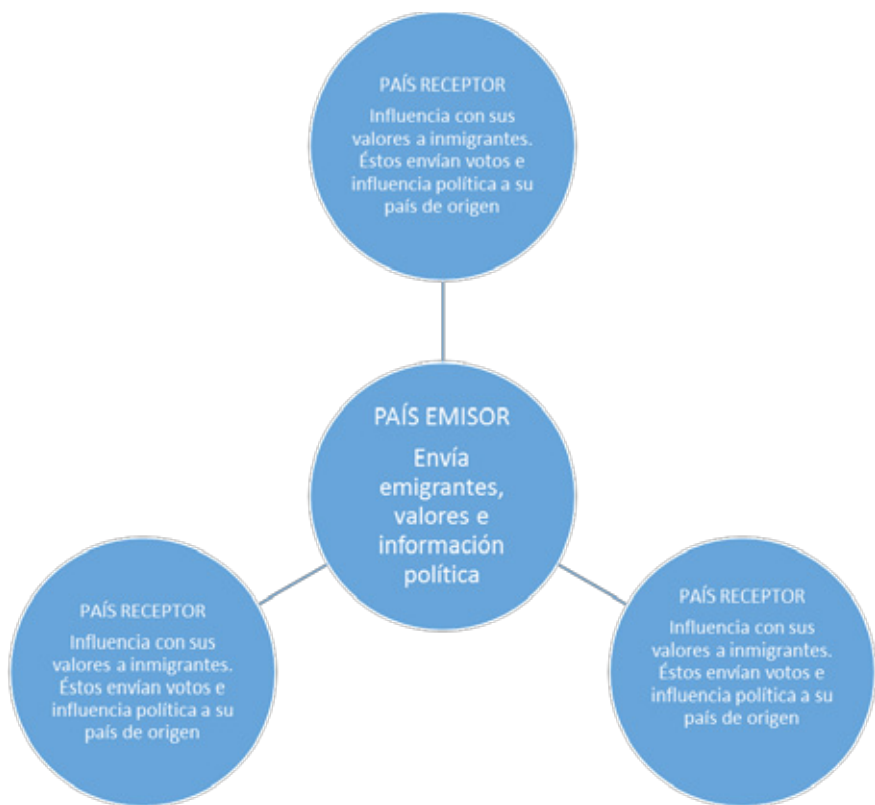


Figura 1. Sufragio desde el exterior

El sufragio de los extranjeros residentes también construye un espacio político transnacional, como se observa en la figura 2. El país receptor recibe a inmigrantes que llegan moldeados con los valores culturales característicos de sus diversos países de origen, y los remoldea con sus propios valores culturales. Cuando el país receptor otorga derecho al sufragio a extranjeros residentes en él, les brinda también la información política necesaria para ejercerlo, y acepta los efectos que sus votos e influencia política puedan tener en su situación interna. En este caso, la construcción del espacio político transnacional involucra a ciudadanos de un país residentes en otro, que dentro del territorio de éste último ejercen un derecho al sufragio que lo afecta directamente, todo ello mediado por valores culturales tanto del país de origen como del de residencia, y con base en información política primordialmente relativa a este último.



Figura 2

El sufragio transnacional se ha extendido ampliamente en América Latina, por tratarse de una región con proporciones apreciables tanto de emigrantes como de inmigrantes. Según Emmerich y Peraza Torres (2011b), el tema del sufragio transnacional ha sido contemplado en dieciséis de los veintiún países del continente, como se reseña en el cuadro 1.² Pero lo más significativo de la región es la generosidad del sufragio otorgado a los extranjeros: nueve países lo conceden a extranjeros de cualquier nacionalidad, y sólo uno lo restringe a extranjeros de una dada nacionalidad (Brasil, a los portugueses); de estos diez, seis limitan a elecciones subnacionales el sufragio de los extranjeros residentes, y cuatro lo permiten en todas las elecciones; y en la mayor parte de los

² Cinco países latinoamericanos carecen de provisión alguna para el voto desde el exterior o el voto de los extranjeros: Costa Rica, Cuba, El Salvador, Guatemala y Haití.

casos, se otorga a los extranjeros residentes tanto el sufragio activo (votar) como pasivo (ser candidatos).

Cuadro 1 SUFRAGIO DESDE EL EXTERIOR Y DE LOS EXTRANJEROS EN AMERICA LATINA				
País	Voto desde el exterior		Voto de los extranjeros	
	Año de aprobación; detalles	Alcance por tipo de elección	Año de aprobación; detalles	Alcance por tipo de elección
Argentina	1993; en persona	Elecciones presidenciales y legislativas	1997; previa obtención de documento de identidad argentino	Elecciones municipales y algunas de gobernador
Bolivia	1991; implementado en 2009 sólo en 4 países	Presidenciales	1994; no se implementa aún	Municipales
Brasil	1985; en persona	Presidenciales	2001; exclusivo para ciudadanos portugueses con 3 años de residencia	Nacionales
Chile	Rechazado en 2007	-----	1989; 5 años de residencia	Todas las elecciones y consultas
Colombia	1961; en persona	Presidenciales, legislativas y consultas nacionales. Hay representación legislativa para ciudadanos en el exterior.	1991; implementado en 2006; 5 años de residencia	Municipales, distritales y consultas
Ecuador	2006; en persona	Presidenciales, legislativas y consultas nacionales. Hay representación legislativa para ciudadanos en el exterior.	2008; implementado en 2009; 5 años de residencia	Todas las elecciones
Honduras	2001; en persona	Presidenciales	No establecido en la Constitución	-----
México	2006; por correo	Presidenciales (de gobernador en el estado de Michoacán, 2007 y el Distrito Federal, 2012)	No establecido en la Constitución	-----
Nicaragua	Sin implementar	Presidenciales y legislativas	No establecido en la Constitución	-----
Panamá	2006; por correo, obligatorio, implementado en 2009	Presidenciales	No establecido en la Constitución	-----

Paraguay	2011, no implementado todavía	-----	Sólo los extranjeros con residencia definitiva	Municipales
Perú	1980; en persona, obligatorio	Elecciones generales y consultas	Dos años de residencia	Municipales (excepto en municipios fronterizos)
Puerto Rico	1996; por correo, limitado a ciertas categorías	Todas las elecciones, incluyendo primarias de partidos	No establecido en la Constitución	-----
República Dominicana	2004; en persona	Presidenciales	No establecido en la Constitución	-----
Uruguay	Rechazado en octubre de 2009 en consulta nacional	-----	1917; 3 a 15 años de residencia	Todas las elecciones y consultas
Venezuela	1998; en persona	Presidencial y referéndum para remover presidente	1983; desde 1999, 10 años de residencia	Estatales y municipales
Fuente: Actualizado sobre Emmerich y Peraza Torres (2011b).				

Argentina es uno de los cinco países en América Latina (junto a Brasil, Colombia, Ecuador y Venezuela) que tienen simultáneamente en vigencia el voto de sus ciudadanos desde el exterior y el voto de los extranjeros residentes en su territorio. Esto debería tener un impacto positivo en términos de calidad de la democracia, pues significaría tanto una ampliación del ejercicio del sufragio a través de las fronteras (voto desde el exterior), como también el otorgamiento de derechos políticos a quienes no son ciudadanos pero residen legalmente en el territorio nacional.

Como lo señalan Emmerich y Peraza Torres (2011a), el tema del sufragio transnacional presenta interesantes posibilidades de investigación, especialmente respecto a tres cuestiones: por un lado, la evolución de las tasas de registro y participación de los argentinos residentes en el exterior; por otro lado, las tendencias electorales de los electores argentinos residentes en el exterior y de los extranjeros residentes en Argentina, comparadas con las preferencias políticas de los ciudadanos nativos; y por último, las percepciones que los extranjeros residentes en Argentina y los argentinos en el exterior tienen sobre el ejercicio de derecho al sufragio.

2. Sufragio de los argentinos desde el exterior.

Las elecciones del 23 de octubre de 2011

En 1991, Argentina aprobó la Ley 24007, relativa al “Voto de los argentinos en el exterior”. Tras expedirse su Decreto Reglamentario 1138 en 1993, el voto desde el exterior se implementó en las elecciones del último año mencionado. Los ciudadanos argentinos residentes fuera del país pueden inscribirse voluntariamente en el Registro de Electores Residentes en el Exterior; en 2009 se expidió el Decreto Modificatorio 254, que simplificó el proceso de registro electoral.

Cuadro 2 Electores residentes en el exterior Registrados y votantes efectivos			
Año	Tipo de elección	Registro	Votantes efectivos
1993	Legislativa	8814	5337
1995	Presidencial	18 118	9576
1997	Legislativa	23 405	5737
1999	Legislativa	25 138	7862
1999	Presidencial	26 013	8824
2001	Legislativa	28 158	3589
2003	Presidencial	29 293	6420
2005	Legislativa	35 704	2992
2007	Presidencial	44 452	8127
2009	Legislativa	46 258	4283
2011	Presidencial	50 553	7649

Fuente: hasta 2009 inclusive, Menegazzo (2011: figura 2). Para 2011, Cámara Nacional Electoral

En el Cuadro 2 se aprecia que el Registro de Electores Residentes en el Exterior ha venido creciendo con los años. Sin embargo, una cifra de 50 000 registrados es baja en comparación con los 806 000 argentinos que se estima residen permanentemente en el exterior (dato para 2005, en Martínez Pizarro, 2011:105). De los registrados, 36% provienen de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 32% de la Provincia de Buenos Aires, y el resto se distribuye entre las demás provincias argentinas (Menegazzo, 2011: Tabla 2); 25% residía en Argentina, 12% en España, 6% en

Uruguay, casi 4% en México, y 16% entre Brasil, Alemania y Chile. Las ciudades con mayor número de electores registrados fueron Los Ángeles (Estados Unidos) con más de seis mil, y Madrid (España), con más de tres mil; la ciudad de México tuvo en ese año unos 1800 electores registrados. En cuanto a la participación de los electores registrados, se aprecia en el cuadro que ésta es muy baja, que lo es aún más en elecciones sólo legislativas, y que no tiende a crecer, sino más bien a disminuir.

Ahora bien, el 23 de octubre de 2011 se celebraron elecciones presidenciales y de senadores y diputados nacionales, para las cuales se instalaron cerca de 200 mesas de votación en 70 países. De los 50553 electores registrados, unos 13000 radicaban en Estados Unidos (de los cuales 6000 en Los Ángeles) 6000 en España (de los cuales 3000 en Madrid), 3000 en Uruguay y 2000 en Alemania, Chile y Brasil, respectivamente.³ De ese universo, sólo 7649 acudieron a emitir su voto; o sea una participación de 15.13%, frente a la de 79.38% registrada dentro del país. Los votantes desde el exterior representaron apenas el 0.0003% de los 22 956 385 ciudadanos que sufragaron ese día; en otras palabras, 333 votantes en el exterior por cada millón en Argentina.

Los votantes desde el exterior favorecieron la reelección de la presidenta Cristina Fernández de Kirchner, del Partido Justicialista, pero con un porcentaje mucho más bajo que aquéllos dentro del país. A su vez, el socialista Hermes Binner y el radical Ricardo Alfonsín obtuvieron en el exterior votaciones que duplicaron su caudal electoral dentro del país.

En un sondeo a pie de urna realizado el día de los comicios a las puertas del consulado argentino en Ciudad de México, se entrevistó a 77 argentinos residentes en México tras emitir su voto, de los aproximadamente 300 que lo hicieron. También éstos dieron el triunfo a Cristina Fernández, en este caso por mayoría absoluta, al igual que dentro de Argentina. En el mismo orden que dentro de Argentina y en el total de votantes desde el exterior, la siguieron Binner y Alfonsín. Elisa Carrió, quien ha visitado México varias veces a lo largo del tiempo, empató el tercer lugar con Alfonsín entre los encuestados. El Cuadro 3 permite afinar estas comparaciones.⁴

³ Cfr. www.votoenel exterior.cancilleria.gob.ar

⁴ Esto permite estimar, con un nivel de confianza de 95%, que la encuesta aplicada tuvo un margen de error estimado de 9.8 puntos porcentuales, o sea bastante elevado. No obstante, la coincidencia general de los resultados de la encuesta con los de la elección presidencial tanto en territorio argentino como desde el exterior avala la precisión de la misma.

Cuadro 3 Votaciones comparadas del 23-10-2011. Total, desde el exterior y según muestreo en la ciudad de México				
Coalición	Candidata/o presidencial	Porcentaje total obtenido	Porcentaje desde el exterior	Porcentaje en muestra en México
Frente para la Victoria	Fernández de Kirchner	55.42	38.23	54
Frente Amplio Progresista	Binner	14.65	29.46	23
Unión Desarrollo Social	Alfonsín	10.11	22.89	8
ARI	Carrió	1.82	7.18	8
Frente Popular	Duhalde	8.02	6.95	3
Compromiso Federal	Rodríguez Saá	7.95	4.26	2
Frente de Izquierda y de los Trabajadores	Altamira	2.03	1.99	2
Fuente: Cámara Nacional Electoral (2011: 22 y 179-234).				

El objetivo principal del sondeo realizado fue determinar la trayectoria migratoria y el sentimiento de pertenencia o integración nacional de los votantes argentinos en México. Se realizaron hallazgos sorprendentes. El 43% de los encuestados manifestó sentirse más integrado a México que a Argentina, y otro 26% se definió como *argenmex* o integrado por igual a ambas naciones;⁵ el sentimiento de integración con México está más presente en aquellos que llevan más tiempo en dicho país (24 años como media para ambos subgrupos). Como lo expresó un *argenmex*: “Argentina es como mi mamá, y México es como mi papá; los quiero a ambos, no puedo separarlos”. Llama poderosamente la atención que en el mismo momento de efectuar un acto voluntario de integración con Argentina como es emitir un sufragio, casi dos tercios de los votantes declarasen una fuerte afinidad con México. Puede suponerse que los ciudadanos argentinos residentes en México que no están inscritos en el Registro de

⁵ La opción “argenmex” o “ambas naciones” no estaba inicialmente prevista en el cuestionario, pero su frecuencia de aparición obligó a modificarlo sobre la marcha para incluirla.

Electores Residentes en el Exterior, o que estando inscritos no acudieron a votar, podrían tener todavía un mayor sentimiento de integración con México que los que sí lo hicieron. En cambio, el 17% que manifestó sentirse más integrado a Argentina (otro 9% no contestó la pregunta) ha residido por menos tiempo en México (6 años en promedio).

La identificación con México se evidencia también en que el 29% de los encuestados manifestó tener la ciudadanía mexicana por naturalización. No se encontró relación entre haber adquirido la ciudadanía de México y tiempo de residencia en este país; es posible que razones de conveniencia hayan impulsado a algunos argentinos recién llegados a adquirir tal ciudadanía. Cualquiera sea su motivación, el hecho es que 59% de los argentinos naturalizados mexicanos han votado ya en elecciones de México, aunque el voto no es obligatorio en este último. En total, el 17% de los encuestados ha votado en los dos países, haciendo realidad el concepto y la práctica del sufragio transnacional o doble sufragio. Más aún, se detectaron incluso dos personas que han votado en tres países a lo largo de su trayecto migratorio. Pero de los encuestados que han residido en terceros países, ninguno declaró sentirse integrado a ese tercer país.

La edad de los encuestados fluctuó entre 29 y 74 años, con una media de 52 años, es decir, mucho más elevada que la de los votantes en territorio argentino; declararon tener entre un máximo de 46 años y un mínimo de un año de residencia en México, con una media de 20 años; 44% fueron hombres y 56% mujeres (lo que se corresponde aproximadamente con la distribución por géneros dentro de territorio argentino); 93% de la muestra declaró tener estudios universitarios, y 52% laborar como profesionista o empresario (porcentajes mucho más altos que en territorio argentino); 80% dijo informarse frecuentemente sobre acontecimientos políticos de Argentina, y la misma proporción manifestó hacerlo por internet; 86% de encuestados declararon informarse frecuentemente sobre los acontecimientos políticos de México; de éstos, 42% lo hace por internet, 36% por periódicos y 12% por televisión. Se puede concluir que los votantes argentinos desde México son un grupo social caracterizado por un alto nivel educativo y ocupacional, de edad promedio superior a la de la población argentina en su país, que se mantiene informado sobre la política tanto de su país de origen como del de residencia, y que tiene amplio manejo de tecnologías de información.

El Ministerio de Relaciones Exteriores de Argentina publicó en internet una serie de entrevistas a votantes argentinos desde el exterior, que

es de interés reseñar aquí.⁶ A todos los entrevistados se les formularon dos preguntas básicas: cómo consideraban la organización de los comicios en el exterior, y porqué es importante seguir viniendo a votar, o bien, qué los había motivado a votar ese día. Sobre lo primero, todos coincidieron en que la organización fue muy buena. Sobre lo segundo, en el Cuadro 4 se sintetizan las respuestas, así como algunas características personales de los entrevistados.

Cuadro 4 Síntesis de entrevistas a votantes argentinos desde el exterior (23-10-2011)			
Lugar	Votante	Motivación del voto	Elementos destacables
Los Ángeles	Mujer, 50 años edad aprox., 30 años en Los Ángeles	Porque soy argentina y mi país para mí es lo más importante. No porque viva aquí me desvinculo de mi país, siempre he venido a votar.	Pertenencia argentina
Los Ángeles	Hombre, profesor de medicina, más de 50 años fuera de Argentina	Porque considero que Argentina tiene una democracia representativa que no existe en otros países.	Pertenencia argentina
Los Ángeles	Mujer, 40 años aprox.	Me fui en 1980, después de unos cuantos años de estar presa durante la dictadura militar. Justamente por eso, porque uno ha sufrido tanto la ausencia del ejercicio de los derechos, que después de toda esa experiencia de tantos años afuera es maravilloso poder realmente ejercer ese derecho básico cívico que es contribuir a... bueno, participar.	Ejercicio democrático, <i>versus</i> dictadura
México	Hombre, 35 años aprox., cantante.	Venimos a votar estando aquí en México porque nos parece que es una oportunidad para elegir el rumbo de la historia de nuestro país. Es fundamental venir y votar. Aparte de ser un derecho, es una obligación.	Pertenencia argentina, ejercicio democrático
México	Mujer, 35 años aprox.	Es un derecho que uno tiene y nosotros como ciudadanos tenemos la obligación de ejercer ese derecho.	Ejercicio democrático

⁶ Cfr. www.votoenlexterior.cancilleria.gob.ar/page/2

Barcelona	Mujer, 35 años aprox. de 25 de Mayo, con 4 años en Barcelona	Sentirme parte de una nación, ejercer mis derechos, que tanto nos costó conseguir, sobre todo por lo que pasó en el último siglo en Argentina, con tantas dictaduras que tuvimos. El derecho al voto es alzar también mi voz, decir yo quiero elegir, quiero participar, quiero ser parte de esto.	Ejercicio democrático, <i>versus</i> dictadura
Barcelona	Hombre, 30-35 años, docente. Nativo de Funes (Santa Fe), vive en Palma de Mallorca, próximamente se mudará a Italia.	Participo de las elecciones porque siempre lo he hecho, me gusta y, bueno, es una cuestión de conciencia.	Ejercicio democrático. Migración múltiple
Barcelona	Mujer, 50 años	Me hace mucha ilusión votar, porque en argentina sólo pude votar una vez, porque cuando tenía ganas de hacerlo había dictadura, y después me fui. Y por otro lado aquí no puedo votar, porque tengo pasaporte italiano, con lo cual sólo puedo votar para alcalde. Además, porque tengo una elección, y quiero manifestarla.	Ejercicio democrático, <i>versus</i> dictadura. Migración múltiple, doble nacionalidad
Sidney, Australia	Hombre, 50-60 años de edad	Quiero que Argentina siga viviendo en democracia y sea libre siempre.	Ejercicio democrático
Sidney, Australia	Mujer, 35 años de edad aprox.	Estamos lejos, pero a Argentina siempre se la lleva en el corazón. Tengo mi derecho a votar, quiero ejercerlo, lo hago con muchas ganas, quiero que Argentina siga para adelante.	Pertenencia argentina, ejercicio democrático
Sidney, Australia	Hombre, unos 40 años de edad	Sigo las noticias de Argentina, y (votar) es una manera de demostrar un compromiso con el país.	Pertenencia argentina
Tokio	Mujer, 50-60 años de edad.	Vine a depositar mi voto por Argentina, porque yo amo a mi Argentina. Desde que vine a vivir a Japón, enseguida me empadroné, porque extraño mucho a mi país.	Pertenencia argentina

Fuente: Cancillería argentina, video disponible en www.votoenelexterior.cancilleria.gob.ar/page/2

De esta docena de entrevistas se desprenden dos elementos centrales. Uno es que ninguno de los votantes se encuentra por debajo de los 30 años de edad, lo que coincide con la encuesta realizada en México. El otro es la motivación principal de estos votantes: en ocho casos mencionan aspectos que pueden resumirse como “ejercicio democrático”, es decir ejercer los derechos individuales y/o fortalecer la democracia en Argentina; de estos, tres entrevistados contrastan la actual situación democrática en el país con dictaduras vividas en el pasado. La segunda motivación más mencionada (que puede superponerse con la anterior) es un sentimiento de pertenencia sentimental a Argentina, pese a la distancia y al tiempo transcurrido.

3. Sufragio de los extranjeros en Argentina

Como decíamos líneas más arriba, el sufragio de los extranjeros está ampliamente extendido en América Latina, y lo mismo sucede con el caso de Europa: en 1976, Suecia fue el primer país europeo en otorgar ese derecho a los extranjeros residentes en su territorio, a lo que siguieron, entre otros, Dinamarca (1981) y Holanda (1985). A partir de 1992 con la firma del Tratado de Maastricht, se estableció que “todo ciudadano de la Unión Europea que resida en un Estado miembro del que no sea nacional tendrá derecho a ser elector y elegible en las elecciones municipales del Estado miembro en el que resida...” (Artículo 8.B). Para el caso de los extranjeros extracomunitarios, existen diversas situaciones. En algunos países como Alemania y Francia con elevadas tasas de población inmigrante, los extranjeros extracomunitarios no pueden votar, mientras que en España este derecho está condicionado a la firma de tratados bilaterales de reciprocidad entre España y otras naciones, es decir, que éstas permitan también votar a los españoles residentes en sus territorios y siempre para nivel municipal o local. Como ejemplos pueden citarse los acuerdos firmados en el año 2009 por España con Colombia, Perú, Ecuador y Chile. Actualmente de los 27 países que integran la Unión Europea, 16 de ellos reconocen de alguna forma el derecho al sufragio a los extranjeros no comunitarios residentes en su territorio.

Respecto a los extranjeros que viven en Argentina, actualmente el derecho al sufragio en las elecciones internas se ha extendido a las 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Por tratarse de un país que a lo largo de su historia reciente recibió importantes oleadas

migratorias transoceánicas como también desde los países latinoamericanos, existe una proporción de extranjeros que, independientemente de que estén registrados o sufraguen en las elecciones locales, continúan siendo ciudadanos en el país en que nacieron, y por tanto, constituyen población extranjera residente en la Argentina que puede votar en su país de origen. De hecho se da el caso de electores que sufragan en dos lugares, como extranjeros en Argentina, y como ciudadanos naturales en su país de origen, y hasta casos de quienes votan en tres lugares por haber residido en un tercer país y tener también la ciudadanía. De esta manera, al abordar el caso de los extranjeros que votan en Argentina también es posible apreciar como el derecho al sufragio atraviesa las fronteras de los Estados nacionales de múltiples maneras.

Ante eso en la presente sección del trabajo se intentan responder dos preguntas: a) ¿cómo funciona realmente la participación de los extranjeros en las elecciones en Argentina?; b) ¿cuál es la percepción de los extranjeros sobre esta iniciativa y extensión del derecho al sufragio, independientemente que lo ejerzan o no? Es importante decir aquí que prácticamente no existen trabajos académicos sobre estos tópicos, y hemos recorrido terrenos poco transitados, por lo cual en este punto el trabajo ha sido eminentemente exploratorio.

3.1 Alcances y requisitos

En cuanto a la primera interrogante, desde el año 2011 se extendió a todo el país la posibilidad que los extranjeros pudiesen votar para elegir autoridades municipales, ya que se sumaron a esta tendencia iniciada por la provincia de Buenos Aires en el año 1997, las últimas dos provincias que faltaban: La Rioja (en mayo) y Formosa (en octubre).

Como puede verse en el Cuadro 5, el alcance del derecho al sufragio ha avanzado más aún: en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las provincias de Buenos Aires, Córdoba, La Rioja y Tucumán los extranjeros pueden votar en los comicios para elegir autoridades de los poderes ejecutivo (gobernador y vicegobernador) y legislativo (diputados provinciales). En esos distritos electorales (con la excepción de Córdoba, y el agregado de La Pampa) este derecho se extiende a otros tipos de actos electorales como consultas populares, referendos, elecciones de constituyentes. Finalmente, respecto al derecho al voto pasivo, el mismo se reconoce en tres distritos electorales: en los casos de Neuquén y Santa Fe los

extranjeros además de elegir pueden ser elegidos, en el primer caso como candidatos a concejales (legisladores) municipales, y en el segundo caso también como intendentes (alcaldes), y un caso especial lo constituye la provincia de Buenos Aires donde pueden ser candidatos a gobernador y vice gobernador los que, habiendo nacido en el extranjero, sean hijos de ciudadanos nativos.

Cuadro 5 Sufragio de los extranjeros en Argentina y qué eligen				
Provincia	Gobernador	Legisladores provinciales	Intendente y concejales	Otros
Buenos Aires	Sí	Sí	Sí	Sí ^[1]
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	Sí ^[2]	Sí	Sí ^[3]	Sí ^[4]
Catamarca			Sí	
Chaco			Sí	
Chubut			Sí	
Córdoba	Sí	Sí	Sí	
Corrientes			Sí	
Entre Ríos			Sí	
Formosa	Sí			
Jujuy			Sí	
La Pampa			Sí	Sí ^[5]
La Rioja	Sí	Sí	Sí	Sí ^[6]
Mendoza			Sí	
MiSiones			Sí	
Neuquén			Sí	
Río Negro			Sí	
Salta			Sí	
San Juan			Sí	
San Luis			Sí	

Cuadro 5
Sufragio de los extranjeros en Argentina y qué eligen

Provincia	Gobernador	Legisladores provinciales	Intendente y concejales	Otros
Santa Cruz			Sí	
Santa Fe			Sí	
Santiago del Estero			Sí	
Tierra del Fuego			Sí	
Tucumán	Sí	Sí	Sí	Sí ^[7]

[1] Consejeros Escolares y Diputados Constituyentes, como así pronunciarse en todo tipo de consulta popular y en los plebiscitos contemplados en el artículo 206º, inciso b) de la Constitución de la Provincia.

[2] Jefe de Gobierno

[3] Miembros de las Comunas

[4] Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Artículo 62º, La Ciudad garantiza el pleno ejercicio de los derechos políticos inherentes a la ciudadanía, conforme a los principios republicano, democrático y representativo, según las leyes que reglamenten su ejercicio. El sufragio es libre, igual, secreto, universal, obligatorio y no acumulativo. Los extranjeros residentes gozan de este derecho, con las obligaciones correlativas, en igualdad de condiciones que los ciudadanos argentinos empadronados en este distrito, en los términos que establece la ley.

[5] Ley 1197: Artículo 1º: Podrán votar en las elecciones para autoridades municipales y de jueces de paz todos los extranjeros mayores de dieciocho (18) años.

[6] Diputados constituyentes y podrá pronunciarse en todo tipo de consulta popular

[7] Comisionados Comunales y Convencionales Constituyentes. Podrán afiliarse a los partidos políticos conforme a la normativa en vigencia y a sus respectivas Cartas Orgánicas.

Fuente: www.fiscaldemesa.com.ar (consulta realizada el 12-02-2012) (Nota de los autores: respecto al cuadro original, se han actualizados los casos de Formosa y La Rioja)

Ahora bien, por lo que respecta a los requisitos los extranjeros que deseen votar deben poseer Documento Nacional de Identidad, que se expide tanto a ciudadanos argentinos como a extranjeros residentes legalmente en el país. En segundo lugar, deben cubrir algunos otros requisitos que varían según el distrito de que se trate, como tiempo de residencia, pagar impuestos, y en algunos casos tener cónyuge y/o hijos argentinos. Finalmente, pueden registrarse voluntariamente en el padrón de electores extranjeros de su distrito. Este es permanente en Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las provincias de Buenos Aires, Catamarca, La Rioja, Corrientes y La Pampa, mientras que en Chaco y Santa Fe existen padrones provisorios para cada acto electoral. Para los casos de las provincias de Buenos Aires y Mendoza, el extranjero una vez registrado tiene que cumplir obligatoriamente con el voto. También se encuentran elementos curiosos

como que en una misma provincia, Tierra del Fuego, sus ciudades más importantes Río Grande y Ushuaia establecen requisitos diferentes. En suma el ejercicio del sufragio de los extranjeros en Argentina se ejerce en todo el país a niveles municipales, y con menor frecuencia a nivel de los ejecutivos o legislativos provinciales. En lo inmediato el límite duro que aún persiste es que los extranjeros no pueden votar en las elecciones nacionales, esto es, para elegir presidente, vicepresidente, senadores y diputados nacionales.

3.2 Proyectos para el sufragio de los extranjeros en elecciones nacionales

La legislación electoral argentina se compone, por un lado, de las normas constitucionales, las leyes y las reglamentaciones ordenadas en el Código Electoral Nacional para la regulación de las elecciones nacionales; y por otro lado, las constituciones, las leyes y reglamentaciones que integran los códigos electorales provinciales y municipales para la regulación de las elecciones en su correspondiente distrito. Todas las provincias tienen códigos electorales propios, salvo Catamarca, Entre Ríos, Formosa, San Juan, San Luis, Santa Fe y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que se rigen directamente con el Código Electoral Nacional, así como hay ciudades que poseen códigos electorales locales como Bariloche y Córdoba.

La posibilidad de que los extranjeros ejerzan el derecho al sufragio en las elecciones nacionales solo puede contemplarse con una norma general que abarque a todo el país propia del primer tipo de fuente de legislación, esto es, a través de una reforma de las normas constitucionales, una ley específica del Congreso de la Nación o una modificación en el Código Electoral Nacional.

En la última década, desde que el tema entrara en la agenda pública, se han sucedido diversos proyectos de ley pero ninguno ha sido aprobado en el Congreso de la Nación, fruto de la falta de acuerdo entre los partidos sobre este tema. A continuación, una breve caracterización de los mismos.

En el año 2000 el diputado del Partido Socialista Héctor Polino presentó un proyecto “que proponía que los extranjeros mayores de 18 años que acreditaran dos años de residencia en el país y proviniesen de países que no mantengan litigios con Argentina pudieran votar en las elecciones nacionales. El proyecto no pasó de la Comisión de Asuntos Constitucionales” (Arriegada, 2008).

En el año 2009, el diputado justicialista Gerónimo Vargas Aignasse presentó un proyecto (renovado en 2011) para reformar el Código Electoral Nacional y permitir que los extranjeros voten en las elecciones nacionales, estableciendo que “Artículo 2º.- Podrán ser electores en las elecciones de autoridades de la Nación quienes: a) Sean mayores de 18 años de edad y estén radicados en forma permanente en nuestro país. b) Acrediten como mínimo diez años de residencia, excepto aquellos que hayan contraído nupcias con ciudadanos argentinos y tengas hijos de nacionalidad argentina, a quienes se les reducirá la exigencia de residencia a un mínimo de 5 años” (Vargas Aignasse, 2009). El proyecto permanece en las Comisiones de Asuntos Constitucionales y de Justicia para su tratamiento.

También en el año 2009 el diputado del Bloque de la Concertación Hugo Nelson Prieto (Neuquén) presentó un proyecto (renovado en 2011) para “modificar el Código Electoral Nacional y permitir el voto (en las elecciones presidenciales) de extranjeros con residencia mayor a dos años”. En el momento del ingreso del proyecto a la Cámara de Diputados se generaron reacciones de oposición, pues para una parte de la oposición (especialmente el PRO de Mauricio Macri) se trataba de “un nuevo intento del kirchnerismo en avanzar en la acumulación de poder. En este caso, para tratar de asegurarse el voto a su favor de los inmigrantes de bajos recursos que forman parte de la red de clientelismo a través de los planes sociales repartidos por el gobierno” (Bravo, 2009). Al igual que en el caso del proyecto del diputado Vargas Aignasse, esta iniciativa permanece desde ese momento en las Comisiones de Asuntos Constitucionales y Justicia.

En ese mismo año 2009, la diputada de Peronismo Federal Ivana María Bianchi (San Luis) presentó un proyecto (renovado en 2011) donde se establece que “los electores deberán cumplir con los siguientes requisitos para poder emitir su voto en las elecciones de autoridades de la Nación: a) mayor de 18 años de edad b) estar radicado en forma permanente en nuestro país c) acreditar como mínimo cinco (5) años de residencia, excepto aquellos que hayan contraído nupcias con ciudadanos argentinos y tengan hijos de nacionalidad argentina, a quienes se les reducirá la exigencia de residencia a un mínimo de dos (2) años d) cumplir con todas las obligaciones a las que están sometidos los ciudadanos argentinos conforme a la legislación electoral vigente” (Bianchi, 2009). El proyecto fue girado a las Comisiones de Asuntos Constitucionales y Justicia para su tratamiento, y permanece en esas comisiones al igual que los dos anteriormente citados.

Finalmente, en el año 2012 los senadores kirchneristas Aníbal Fernández y Elena Corregido propusieron un proyecto para que los extranjeros pudieran votar en las elecciones nacionales luego de transcurridos dos años de residencia legal en el país. El proyecto enfrentó críticas de la oposición, que exigía que se mantuviera la regla de la ciudadanía argentina para votar en elecciones nacionales donde, entre otros cargos, se elige al presidente de la nación. En palabras del constitucionalista Felix Loñ: “lo menos que se le puede pedir a un extranjero para tener derecho a votar (en elecciones presidenciales) es que adopte la nacionalidad argentina”, y del senador Adolfo Rodríguez Saá, el proyecto “quita todo el valor a la argentinidad: es bastardear la democracia” (www.infobae.com, 23-09-2012, consulta realizada el 18-01-2013). El proyecto, además, no fue aprobado en la Comisión de Asuntos Constitucionales del Senado fruto de las divergencias en la mayoría oficialista (*Diario Clarín*, 4-10-2012, consulta realizada el 18-01-2013)

Hay que decir que hasta aquí la extensión del sufragio a los extranjeros residentes en Argentina se ha realizado bajo el supuesto que ello contribuiría a la integración política de este sector de la población. La exposición de motivos de la Ley Electoral Provincial N° 11700 del 16 de noviembre de 1995, por el cual se concedía el derecho a sufragio a los extranjeros por primera vez en Argentina, estableció que “la modernización de nuestra Carta Magna bonaerense en lo que hace a la efectiva igualdad de los ciudadanos ante la ley constituye, en el punto que nos ocupa, un reconocimiento a los hombres y mujeres que emigrando de sus países natales han elegido a nuestra provincia de Buenos Aires como lugar para asentar su hogar, formar y proyectar su familia y contribuir con su trabajo al bien común. No cabe duda que el unánime pronunciamiento de la Convención Reformadora de la provincia de Buenos Aires (artículo 59) constituye un acto de total justicia para los vecinos bonaerenses con ciudadanía legal extranjera” (Boletín Oficial, 1995).

En ese mismo sentido, la posibilidad que los extranjeros puedan votar en las elecciones nacionales es justificada por los autores de los proyectos mencionados líneas más arriba como un acto de integración política. En el proyecto del diputado Vargas Aignasse, por ejemplo, se expone que “las grandes corrientes inmigratorias del siglo pasado y contemporáneas, aportaron participes activos del proceso histórico que nos formó como Nación, desde el más anónimo trabajador hasta aquellos que llegaron en algún momento a ser importantes dirigentes. Ya en el preámbulo de la

Constitución Nacional, se menciona que todos los derechos y garantías serán para los argentinos, y todos los hombres del mundo que quieran habitar el suelo argentino. El derecho a voto de los extranjeros residentes es una falencia en el ordenamiento jurídico que establece nuestro código electoral” (Vargas Aignasse, 2009).

En el proyecto de la diputada Bianchi, por su parte, se señala que “cabe poner de manifiesto que es un tema de máxima y fundamental importancia la vida cotidiana de los inmigrantes y el sufragio de los extranjeros residentes en Argentina (y) no obstante ello, los extranjeros aun no pueden participar en elecciones nacionales en Argentina (presidente, vicepresidente, senadores y diputados nacionales)” (Bianchi, 2009).

Finalmente, en una entrevista el diputado Hugo Prieto señaló que otorgar el derecho a voto a los extranjeros en las elecciones nacionales es “una forma de inclusión y ciudadanía de los inmigrantes” (Fundación Ciudadanos del Mundo, s/f), y más recientemente los senadores Fernández y Corregido sostuvieron que el voto de los extranjeros estaba amparado en la Constitución Nacional, que sostiene que “los extranjeros gozan en el territorio de la Nación de todos los derechos civiles del ciudadano” (Art. 20).

3.3 Aspectos cuantitativos

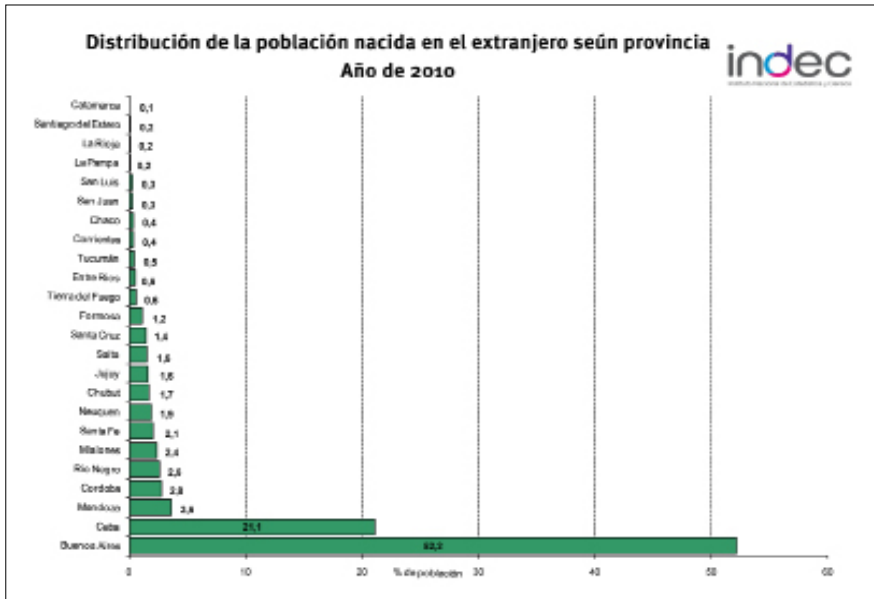
En cuanto a los datos estadísticos, ha habido en la primera década del siglo XXI un moderado aumento de la población extranjera en la Argentina, que pasó de 1.5 millones a 1.8 millones (INDEC, 2001 y 2010), distribuyéndose espacialmente en términos absolutos según muestra el Cuadro 6.

Provincia	Población total	País de nacimiento	
		Argentina	Otros
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	2 890 151	2 508 373	381 778
Buenos Aires	15 625 084	14 683 143	941 941
Catamarca	367 828	366 265	1 563
Chaco	1 055 259	1 048 763	6 496
Chubut	509 108	477 898	31 210

Córdoba	3 308 876	3 258 388	50 488
Corrientes	992 595	984 949	7 646
Entre Ríos	1 235 994	1 225 601	10 393
Formosa	530 162	509 042	21 120
Jujuy	673 307	643 736	29 571
La Pampa	318 951	315 504	3 447
La Rioja	333 642	330 436	3 206
Mendoza	1 738 929	1 673 310	65 619
Misiones	1 101 593	1 057 581	44 012
Neuquén	551 266	516 611	34 655
Río Negro	638 645	591 391	47 254
Salta	1 214 441	1 186 309	28 132
San Juan	681 055	675 034	6 021
San Luis	432 310	426 754	5 556
Santa Cruz	273 964	247 923	26 041
Santa Fe	3 194 537	3 157 105	37 432
Santiago del Estero	874 006	871 122	2 884
Tierra del Fuego, Antártida Argentina e Islas del Atlántico Sur	127 205	115 906	11 299
Tucumán	1 448 188	1 439 995	8 193
Total	40 117 096	38 311 139	1 805 957
Fuente: Elaboración propia con base en INDEC (2010).			

En términos relativos o porcentuales, según los datos del Censo 2010 la población extranjera representa el 4.5% de la población total que vive en el país, siendo que el 68.9% de la misma proviene de cuatro países limítrofes: Paraguay, Bolivia, Chile y Perú (INDEC, 2012). Esto ha sido favorecido en la última década por una flexibilización de los requisitos migratorios exigidos a los ciudadanos de países miembros del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) para obtener la residencia legal: según la Ley de Migraciones 25.871 del año 2003, alcanza con “la acreditación de su nacionalidad y carencia de antecedentes penales” (INDEC, 2012:2).

Los grandes centros de atracción de la migración han sido la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, ya que en ellos se concentra más del 70% de la población extranjera en la Argentina (véase Gráfico 1). Los Partidos de Esteban Echeverría, La Matanza y Lomas de Zamora en la Provincia de Buenos Aires y las Comunas 1, 7 y 8 en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires son las zonas urbanas donde se registra la mayor proporción de extranjeros respecto a la población total (INDEC, 2012).



Fuente: INDEC (2011)

Gráfico 1

Respecto a la participación de los extranjeros en las elecciones, esto es, cuántos son los que se registran y luego que proporción de los extranjeros registrados concurre efectivamente a votar, los datos disponibles para los dos mayores distritos electorales con presencia de extranjeros (Provincia de Buenos Aires y Ciudad Autónoma de Buenos Aires) muestran que existen bajas tasas de registro de los extranjeros respecto a la población total de extranjeros, y que la participación efectiva oscila de un acto electoral a otro, siendo mayor en la Provincia de Buenos Aires que en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, pero dentro de valores muy bajos y que no muestran una tendencia clara hacia su crecimiento (Véase Cuadro 7).

Cuadro 7 / Registro y participación electoral de los extranjeros en provincia de Buenos Aires y Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Distrito	Año	Elección	Extranjeros residentes*	Registrados	Porcentaje Registrados sobre Residentes	Votantes	Porcentaje Votantes sobre Registrados
Provincia Bs As**	2011	Ejecutivas	962 712	323 677	33.6	65 906	20.4
	2009	Legislativas	921 166	276 556	30.0	25 830	9.3
	2007	Ejecutivas	879 624	238 809	27.2	22 736	9.5
	2005	Legislativas	838 082	277 279	33.1	30 630	11.5
	2003	Ejecutivas	796 540	314 237	39.5	34 095	10.9
Ciudad Autónoma de Buenos Aires***	2011	Ejecutivas 2da. Vuelta	389 005	11 781	3.0	4 997	42.4
	2011	Ejecutivas 1era Vuelta	389 005	11 781	3.0	4 932	41.9
	2011	Legislativas	389 005	11 781	3.0	5 032	42.6
	2009	Legislativas	374 555	10 624	2.8	3 611	34.0
	2007	Legislativas	360 101	10 275	2.9	3 921	38.1
	2007	Ejecutivas 2da. Vuelta	360 101	10 275	2.9	3 942	38.4
	2007	Ejecutivas 1era Vuelta	360 101	10 275	2.9	3 921	38.1
	2005	Legislativas	345 647	10 312	3.0	2 747	26.7
	2003	Legislativas	331 193	9 258	2.8	3 034	32.8
	2003	Ejecutivas 2da. Vuelta	331 193	9 258	2.8	3 753	40.6
	2003	Ejecutivas 1era Vuelta	331 193	9 258	2.8	3 034	32.8
	2000	Ejecutivas	306 650	9 235	3.0	5 619	60.8
	2000	Legislativas	306 650	9 235	3.0	5 619	60.8

Fuente: Elaboración propia con base en *datos estimados según variaciones censales INDEC 1991, 2001, 2010, **Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires, ***Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

En cuanto a los electores extranjeros registrados y en condiciones de ejercer el derecho al sufragio, las diferencias entre ambos distritos es notoria: en la Provincia de Buenos Aires hay registrados para ejercer el derecho al sufragio un tercio de los extranjeros que habitan en ella y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires apenas son tres de cada cien. En cuanto a la participación efectiva, mientras que en la Provincia de Buenos Aires dos de cada diez electores extranjeros registrados concurren a votar, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires esa proporción es cuatro de cada diez. En ambos casos, las tasas de participación efectiva en los actos electorales son bajas.

3.4 Percepción de los extranjeros sobre su derecho al sufragio en Argentina

En lo que sigue avanzaremos tratando de responder a nuestra segunda pregunta, esto es, ¿cómo perciben los extranjeros residentes en Argentina el derecho de sufragio que poseen? Si bien la misión que se propusieron los legisladores con la extensión de este derecho fue que el mismo contribuiría a la integración política de este sector de la población, aspiramos a saber también como los propios interesados perciben la extensión de esos derechos. En ese sentido, el instrumento para recoger primariamente la información fue un cuestionario, con el cual se abordó la realización de entrevistas a extranjeros residentes en Argentina que estaban en condiciones de sufragar, independientemente de que hubieran ejercido o no ese derecho. Los casos de la muestra fueron seleccionados a partir del conocimiento que los entrevistadores tenían de los extranjeros, y esta selección intencionada o por conveniencia de la muestra pudo derivar en sesgos y problemas de representatividad. También es una debilidad adicional del trabajo el reducido número de entrevistas realizadas, circunscriptas básicamente a la ciudad de Buenos Aires y alrededores, tanto como no haberse tomado en cuenta la posición socioeconómica de los entrevistados. Todo en su conjunto establece límites a las conclusiones del estudio, pero el análisis se presenta dada su utilidad para una primera aproximación al tema y en el futuro este trabajo exploratorio deberá ser completado con una muestra seleccionada con procedimientos estadísticos (*cf.* Casal y Mateu, 2003: 5; *cf.* Van Evera, 1997).⁷

En total se realizaron 26 entrevistas a extranjeros residentes en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Provincia de Buenos Aires, en la semana previa a las elecciones del 23 de octubre de 2011, cubriendo una amplia gama de países de origen: Bolivia, Colombia, Ecuador, España, Estados Unidos, Italia, Paraguay, Perú y Uruguay. La edad de los entrevistados fluctuó entre 21 y 88 años, con un promedio de 49 años. Respecto al género, 42% fueron hombres y 58% fueron mujeres, que declararon un máximo de 61 años y un mínimo de 1 año de residencia en Argentina, con un promedio de 24 años de residencia. Sobre su condición migratoria,

⁷ Agradecemos la colaboración de los estudiantes del Seminario "La Calidad de la Democracia en América Latina", Licenciatura en Ciencia Política y Gobierno de la Universidad Nacional de Lanús (Segundo Semestre 2011), en la realización de las entrevistas a extranjeros residentes en Argentina.

63% de los entrevistados respondió que tenía la residencia definitiva en el país y 85% que poseía el Documento Nacional de Identidad.

Respecto al sufragio de los extranjeros en Argentina, aunque una mayoría de 20 en 26 entrevistados manifestó tener información sobre la existencia de ese derecho, solamente dos de ellos habían votado alguna vez en las elecciones en el país (uno en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y otro en la Provincia de Buenos Aires). De los 20 entrevistados que manifestaron conocer la norma, siete lo consideraron un derecho, tres una obligación, cinco una posibilidad de estar más cerca de la Argentina, y cinco que carecía de importancia. Por otra parte, 15 de los 26 entrevistados declararon haber votado al menos una vez en las elecciones de su país de origen.

Una primera caracterización de la relación de los extranjeros con los acontecimientos en sus países de origen y de la Argentina se muestra en los Gráfico 2 y 3.

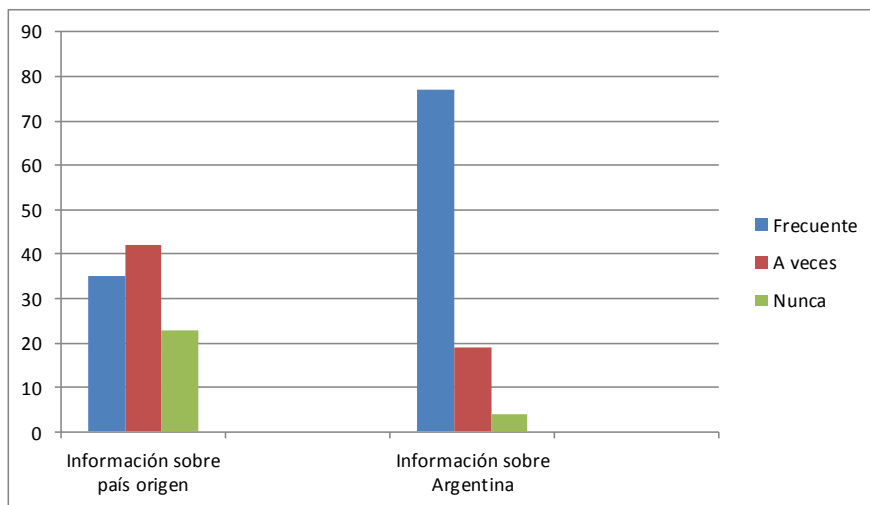


Gráfico 2

Respecto a sus países de origen, el 35% de los entrevistados respondió que se informa frecuentemente sobre los acontecimientos de su país de origen, el 42% que lo hace a veces, y el 23% afirmó no hacerlo realmente nunca. Es decir que los extranjeros entrevistados si bien en su mayoría no cortan los vínculos informativos, un alto porcentaje mantiene un contacto poco asiduo con lo que ocurre en su país de origen y uno de cada cuatro manifestó no interesarse por tener esa información.

Respecto a qué tan a menudo se informan los extranjeros sobre los acontecimientos que ocurren en Argentina y por cuáles medios lo hacen, el 77% de los entrevistados respondió que se informa frecuentemente sobre los sucesos en el país, 19% que lo hace a veces y 4% que no lo hace nunca realmente.

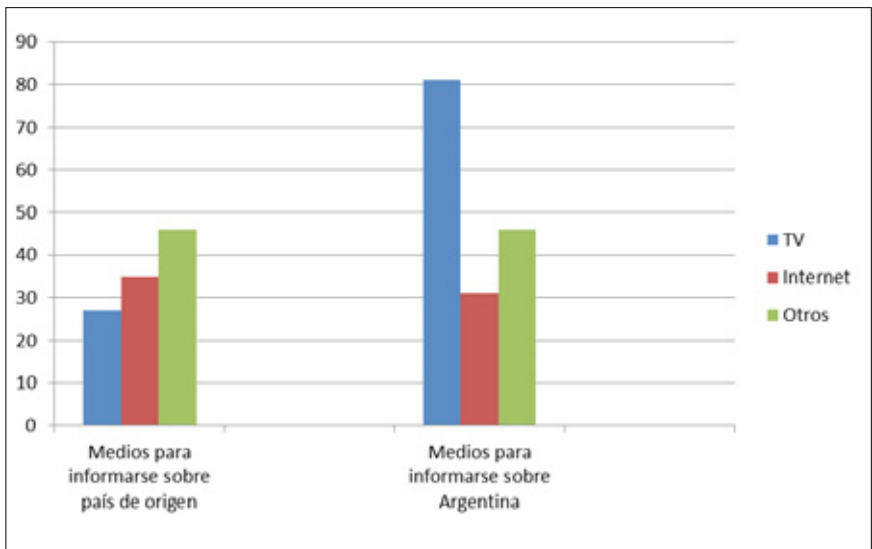


Gráfico 3

Dentro de la amplia gama de medios para informarse, la preferencia mayoritaria la tuvieron los contactos con familiares citados por casi la mitad de los entrevistados (46%), seguidos por el internet y la televisión, mencionado éstos por uno de cada tres entrevistados como fuente de información (35% y 27%, respectivamente). Es de destacar que a pesar del avance de internet en Argentina en los últimos años, que significó que se pasara de ocho a 36 usuarios cada 100 habitantes de 2000 a 2010 (ITU, 2010), los extranjeros siguen prefiriendo el contacto directo con familiares para informarse de los acontecimientos en su país de origen, incluso antes que los amigos, y también el papel que mantiene la televisión ante el propio internet, debido en gran parte a la difusión de los sistema de televisión por cable que permite a los extranjeros tener conexión las 24 horas con uno o varios canales de sus países de origen. En este aspecto es importante destacar que ninguno de los entrevistados citó como fuente de información las asociaciones de inmigrantes.

En cambio, para informarse sobre Argentina el medio preferido para hacerlo es la televisión para ocho de cada diez de los entrevistados (81%),

seguido por los periódicos locales, mencionados por casi la mitad los extranjeros consultados (46%). El internet fue mencionado por el 31% como fuente de información. A pesar de estos altos niveles de información, sólo dos de los entrevistados había votado en elecciones argentinas, lo cual indica una escasa participación efectiva que coincide con lo que señalan los porcentajes nacionales ya mencionados más arriba.

Un porcentaje significativo de la muestra (24%) vivió en un tercer país, además del de origen y Argentina. La mitad de éstos declaró no mantenerse realmente informados sobre los acontecimientos políticos en dicho tercer país, y la otra mitad que lo hacía a veces, pero nadie afirmó seguir frecuentemente lo que sucedía en él. Aunque de manera hipotética estos casos plantean la posible situación de un triple derecho al sufragio, ninguno de los entrevistados había ejercido el derecho a voto en ese tercer país (cómo sí se encontró ocasionalmente entre los argentinos que sufragaron desde México en 2011).

¿Cuál es la relación entre integración, pertenencia y sufragio según la percepción de los extranjeros en Argentina? Entendemos por integración un proceso dinámico y complejo donde las personas que tienen orígenes distintos, en este caso nacionales y extranjeros, conviven como parte de un todo, compartiendo las metas y objetivos de esa sociedad, es decir, formando parte de los acontecimientos de un país, y de alguna manera con conciencia de ello, tal como se esquematizó más arriba en la figura 2.

Por su parte, entendemos por pertenencia, la noción subjetiva de sentirse parte de una identidad nacional, por origen o por residencia o por sangre, esto es, el sentimiento de formar parte de una unión íntima con una comunidad con las que se considera se comparten historia y tradiciones, es decir, de formar parte de una nación.

Tal como era esperable, entre otras cosas dado el alto promedio de años de residencia que presenta la muestra, una proporción mayoritaria de los entrevistados (58%) consideró que se siente integrado a la Argentina, el país huésped, en mayor medida que al país de origen, mientras que una minoría en una proporción cercana de uno a tres (27%) consideró que se siente más integrado al país de origen que al país huésped. El resto no contestó la pregunta (12%) o eligió un tercer país (3%).

Frente a estos altos niveles de preferencia hacia la Argentina desde el punto de vista de la integración, al mismo tiempo al responder la pregunta siguiente sobre la pertenencia la mitad de los entrevistados extranjeros (50%) consideró que su país de pertenencia era el de origen, frente al

42% que consideró que era la Argentina y 8% no contestó la pregunta. Cómo puede apreciarse más de la mitad de los entrevistados sostuvo que se siente más integrado a la Argentina que al país de origen, mientras al mismo tiempo una proporción casi similar manifiesta que su país de pertenencia es el de origen. Relacionando ambas respuestas y tomando en cuenta solamente a los que respondieron que se sienten más integrados a la Argentina que al país de origen, dentro de ese 58% hallamos que 20% de ellos respondió que a pesar de sentirse más integrados a la Argentina, su país de pertenencia seguía siendo el de origen y no el país huésped. Es decir, la mayoría de los entrevistados respondió sentir se más integrado a la Argentina pero entre ellos una proporción de uno a cinco consideró que su país de pertenencia seguía siendo el de origen.

Sobre qué relación tienen los sentidos de integración y pertenencia con el sufragio de los extranjeros en Argentina, según el estudio los datos parecen ser concluyentes que para los extranjeros existe una correlación positiva. Para ocho de cada diez entrevistados, el voto se relaciona con la integración y/o con la pertenencia en alguna de estas formas: para el 54% el voto se relaciona al mismo tiempo tanto con la integración y con la pertenencia, para el 12% solamente con la integración y para el 15% solamente con la pertenencia. Quedó en minoría la posición que sostuvo que el voto no se relaciona con ninguno de los dos sentidos realmente (19%).

Ante esto, la pregunta que se plantea para futuros trabajos es: ¿por qué a pesar de declarar mayoritariamente sentirse integrados a la Argentina, y también sostener mayoritariamente que hay una relación entre la integración con el voto, los extranjeros no concurrieron a votar masivamente en las elecciones legislativas y municipales argentinas del 23 de octubre de 2011, como tampoco a los comicios anteriores a éste? Será necesario avanzar mucho todavía en el conocimiento y comprensión de estos fenómenos y el estudio hasta aquí solo ha pretendido explorar inicialmente estos asuntos, pero esbozaremos una hipótesis a esta pregunta en las conclusiones del trabajo.

4. Conclusiones

El presente trabajo pretendió ser una contribución a la comprensión de la experiencia de los inmigrantes que desarrollan formas de participación política a través del sufragio en relación a sus países de residencia y de origen, es decir, lo que hemos denominado sufragio dual en espacios

políticos transnacionales. En palabras de Glick Schiller, Basch y Szanton Blanc, en las últimas décadas han surgido actores como los “transmigrantes” o “inmigrantes cuyas vidas cotidianas dependen de múltiples y constantes interconexiones a través de fronteras internacionales y cuyas identidades públicas son configuradas en relación a más de un Estado-nación” (1995: 48; *cfr.* Emmerich y Peraza Torres, 2011a), y estas personas que emigran construyen sus experiencias de vida en bases a lealtades y sentimientos de identidad y pertenencia que los articulan de diferente manera a sus países de residencia y de origen. Nuestra investigación ha permitido confirmar el impacto y centralidad que el marco del estado nación tiene en la vida de las personas que emigran, así como las diferentes perspectivas sobre la integración y pertenencia que pueden encontrarse respecto a los países de origen y residencia.

En cuanto a las cuestiones empíricas específicas, hemos visto en el trabajo como el derecho al sufragio desde el exterior fue instituido a inicios de los 1990s, teniendo en vista fundamentalmente beneficiar a los muchos ciudadanos argentinos residentes fuera del país, y como parte del proceso de consolidación democrática que siguió a la dictadura cívico militar (1976-1983). En ese sentido, se ha convertido en un derecho que nadie cuestiona dentro del país y que, por el contrario, encuentra buena acogida en la prensa escrita y televisiva, que suele informar con simpatía sobre el tema cada vez que hay elecciones nacionales.

Sin embargo, en los 17 años, seis elecciones legislativas y cinco presidenciales en que ha estado vigente el sufragio de los argentinos desde el exterior, su inscripción en el registro electoral pertinente ha ido aumentando de manera paulatina, pero manteniéndose pese a todo en un nivel muy bajo: menos del 10% de los argentinos que residen en el exterior. Adicionalmente, la participación efectiva ha sido incluso más baja, no alcanzando nunca los 10000 sufragios emitidos; así, la votación desde el exterior fue parte ínfima de la votación total en las presidenciales de 2011.

Los argentinos en el exterior no se diferencian en esto de nacionales de otros países que permiten a sus ciudadanos votar desde el exterior, y cuya participación electoral suele ser muy baja. Se requiere mayor investigación para determinar porqué, en contrario, algunos pocos países, como Bolivia, Ecuador, y Perú en América Latina, y España e Italia en Europa, registran tasas importantes de participación electoral desde el exterior; tal investigación posiblemente proveería ideas para incrementar la participación electoral de los argentinos desde el exterior.

Mientras tanto, vale apuntar algunas hipótesis siguientes sobre la hasta el momento baja participación electoral de los argentinos desde el exterior; para ponderar las mismas, debe tenerse en cuenta que éstas se aplican también a quienes no votan, y por lo tanto no figuran ni en la muestra ni en las entrevistas mencionadas más arriba.

El tiempo fuera del país de origen origina una cauda de olvido o desinterés por los procesos políticos en el mismo.

La integración exitosa en el país de destino favorece tales olvidos o desinterés.

Existe escasa promoción del sufragio desde el exterior por las autoridades argentinas.

Respecto al voto de los extranjeros en Argentina, como puede verse en el análisis de la legislación y las discusiones parlamentarias la extensión de este derecho se ha realizado bajo el supuesto que ello contribuiría a la integración política de este sector de la población. Esto en el marco de una concepción sobre que la mayor calidad de una democracia implica que esta parte de la población del país adquiera el derecho al sufragio. En el avance de estos procesos es que se ha ido extendiendo desde el año 1997 en Argentina el derecho al sufragio a los extranjeros residentes en ella. Por otra parte, una mayoría de los extranjeros consultados manifestaron sentirse integrados en la sociedad argentina, además de expresar su convicción acerca de una relación directa entre integración y ejercicio del sufragio. Sin embargo, también se constata que la participación electoral de los extranjeros en Argentina es sumamente baja; es posible enunciar diversos factores que estarían interviniendo para generar la misma.

Por un lado, la limitación a que los extranjeros voten en las elecciones nacionales es una fuente de desestímulo, y es de esperar que en la medida que el sistema político avance en la aprobación de la legislación que quite esta barrera ello provocará una dinamización de la participación.

También existen características de los procedimientos de registro que dificultan la participación, tales como requisitos de residencia o ser contribuyente. A estos requisitos de tipo práctico se agrega la carencia de estrategias de información desde el Estado hacia los extranjeros sobre sus derechos y los procedimientos para ejercerlos. Así como no son uniformes y nacionales las normas y procedimientos que rigen el sufragio de extranjeros, lo cual genera incertidumbres y desinformación

que conspira contra la participación efectiva, no existe tampoco una base de datos centralizada de los extranjeros registrados para votar. En otras palabras, la conjetura que se enuncia para contrastar en un futuro trabajo es que todos estos factores combinados explican en parte la baja participación de los extranjeros hasta el momento en las elecciones argentinas.

La conclusión sobre la primera pregunta de cómo funciona la participación de los extranjeros en las elecciones en Argentina, puede decirse que lo hace de una forma contradictoria, entre los avances de la legislación y los rezagos de la realidad. Esto es, el contraste entre una legislación aprobada con importantes avances en términos de calidad de la democracia y con proyectos que se plantean en el futuro más o menos inmediato habilitar la participación en las elecciones nacionales, y la existencia de una autoridad central electoral como la Cámara Nacional Electoral, que carece de recursos y una organización adecuadas, así como de procedimientos uniformes como para alentar una mayor información y participación electoral de los ciudadanos extranjeros.

Respecto a la segunda pregunta acerca de la percepción de los extranjeros sobre el derecho al sufragio en Argentina, las observaciones expuestas en la tercera sección permiten llegar a múltiples conclusiones. Los extranjeros están informados de los acontecimientos en Argentina, de la misma manera y por los mismos medios que los ciudadanos nacidos en el país, lo cual implica un grado de integración adecuado a la hora de pensar en el sufragio como mecanismo de participación política. Por lo que las bajas tasas de participación detectadas no están sostenidas en desinterés de los extranjeros en la política local. Muy por el contrario, este interés en los acontecimientos nacionales puede ser el mejor reaseguro de una reversión de las tendencias actuales hacia mayores niveles de participación.

Finalmente, ¿qué muestran los datos respecto a la relación entre integración, pertenencia y voto? Según se desprende del estudio, los extranjeros en Argentina se sienten integrados a la vida del país, más allá que una importante proporción consideren que su país de pertenencia es el de origen. También mayoritariamente los entrevistados consideraron que el voto de los extranjeros en la Argentina es un derecho (es más, el 58% consideró que todos los países deben otorgar el derecho a voto a los extranjeros residentes en ellos), asociando el voto a ese sentirse integrados a los acontecimientos cotidianos del país que los recibe sin que ello signifique que tengan que renunciar al sentimiento de pertenencia a su país de origen.

Si a estas condiciones subjetivas, se sumaran el mejoramiento de las condiciones objetivas y organizativas a las que se ha hecho referencia con anterioridad, se abren posibilidades ciertas para ampliar la participación de los extranjeros a través del voto en la vida política del país.

Bibliografía

- Arriegada, Diana, “El voto extranjero en Argentina. Nuevos derechos, nuevos ciudadanos”, 2008, en www.otrosenred.com.ar (consulta realizada el 05/03/2012).
- Bianchi, Ivana Maria, *Proyecto de ley sobre el voto de residentes extranjeros en Argentina*, 2009, disponible en <http://www1.hcdn.gov.ar/proyxml/expediente.asp?fundamentos=si&numexp=2148-D-2009> (consulta realizada el 05/03/2012).
- Bravo, Martín, “Los extranjeros podrían votar en las elecciones presidenciales”, 2009, en <http://edant.clarin.com/diario/2009/10/25/elpais/p-02026330.htm> (consulta realizada el 05/03/2012).
- Boletín Oficial, *Ley N° 1770 Texto de la Norma y Fundamentos*, 1995, disponible en http://www.gob.gba.gov.ar/dijl/DIJL_buscaid.php?var=308 (consulta realizada el 05/03/2012).
- Cámara Nacional Electoral, *Escrutinio definitivo. Elecciones nacionales 23 de octubre de 2011*, 2011, s/l.
- Casal, Jordi y Enric Mateu, “Tipos de muestreo” en Revista *Epidem. Med. Prev.* Número 1, 2003, disponible en <http://minnie.uab.es> (consulta realizada el 01-03-2012).
- Emmerich, Gustavo Ernesto y Xiomara Peraza Torres, “Sufragio transnacional. Experiencias latinoamericanas de voto desde el exterior y voto de los extranjeros”, en Gustavo Ernesto Emmerich y Ludger Pries (coords.), *La transnacionalización. Enfoques teóricos y empíricos*, México, Miguel Ángel Porrúa editor y Universidad Autónoma Metropolitana, 2011a.
- Emmerich, Gustavo Ernesto y Xiomara Peraza Torres, “Transnational Suffrage in Latin America: Compared Experiences on External and Alien Voting”, ponencia presentada a la Conferencia IMISCOE, Varsovia, setiembre, 2011b.
- Fundación Ciudadanos del Mundo *La Coordinación de Prensa de la Fundación entrevistó al diputado Hugo Prieto*, (s/f), disponible en <http://fundacionciudadanosdelmundo.blogspot.com/2010/03/la-coordinacion-de-prensa-de-la.html> (consulta realizada el 05/12/2012).
- Glick Schiller, Nina, Linda Basch y Cristina Szanton Blanc, “From immigrant to Transmigrant: Theorizing Transnational Migration”, en *Anthropological Quarterly*, vol. 68, núm. 1, 1995.

- Held, David y Anthony McGrew, *Globalization/Anti-globalization*, Cambridge, Polity Press, 2002.
- IDEA (International Institute for Democracy and Electoral Assistance), *Voting from Abroad*, Estocolmo, International IDEA, 2008.
- INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos), *Análisis de datos del Censo 2010*, 2012, disponible en www.indec.gov.ar (consulta realizada el 03-03-2012).
- , *Presentación de variables básicas seleccionadas del Censo 2010*, 2011, disponible en www.indec.gov.ar (consulta realizada el 03-03-2012).
- , *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas*, 2010, disponible en www.indec.gov.ar (consulta realizada el 28-02-2012).
- , *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas*, 2001 y 1991 Buenos Aires, INDEC.
- ITU, *Number of internet users per 100 inhabitants in Argentina from 2000 to 2010*, 2010, disponible en <http://www.statista.com/statistics/209111/number-of-internet-users-per-100-inhabitants-in-argentina-since-2000/> (consulta realizada el 05/03/2012).
- Itzigsohn, José, “Immigration and the Boundaries of Citizenship: the Institutions of Immigrants”. Political Transnationalism”, en *International Migration Review*, vol. 3, núm. 4. 2000.
- Levitt, Peggy y Nina Glick Schiller, “Perspectivas internacionales sobre migración: conceptualizar la simultaneidad”, en *Migración y Desarrollo*, segundo semestre, 2004.
- Martínez Pizarro, Jorge (ed.), *Migración internacional en América Latina y el Caribe. Nuevas tendencias, nuevos enfoques*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, 2011.
- Menegazzo, Elson, “A representacao política dos emigrantes e seus descendentes: a cidadania emigrante e a cidadania extraterritorial na Argentina e no Brasil”, Ponencia presentada al X Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político, SAAP, Córdoba, Argentina, 2011.
- Pries, Ludger, “Transnacionalismo: ¿término de moda o programa de investigación serio? Propuesta de investigación para estudiar las organizaciones transnacionales como vínculo micro-macro”, *Working Paperes* 34, Centro de Migración, Ciudadanía y Desarrollo, Bielefeld, Alemania, 2007. (traducción al castellano por Xiomara Peraza y Gustavo Emmerich).
- Van Evera, Stephen, *Guía para estudiantes de ciencia política*, México, Gedisa, 1997.
- Vargas Aignasse, Gerónimo, *Proyecto de Ley Régimen para el voto de residentes extranjeros en Argentina*, 2009, disponible en <http://www1.hcdn.gov.ar/proyxml/expediente.asp?fundamentos=si&numexp=3121-D-2011> (consulta realizada el 05/03/2012).