Maestría en Estudios Sociales y Culturales

Facultad de Ciencias Humanas
UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PAMPA

ISEGORÍA COSMOPOLITA. ANÁLISIS CONCEPTUAL Y CONTRASTE EN LA HISTORIA CONSTITUCIONAL ARGENTINA

Tesis de Maestría para optar al título de Magíster en Estudios Sociales y Culturales

Maestranda: Helga María Lell

Directora: Dra. Lidia Raquel Miranda
Codirectora: Dra. Susana Villavicencio

2018

Resumen

La hipótesis que guía esta tesis apunta que la isegoría cosmopolita no es novedosa en la historia constitucional argentina, que su concreción ha sido variable y que ha sido utilizada más bien como un recurso estratégico en términos de relaciones internacionales que como un elemento democratizador. En ese marco, aquí se propone, en primer término, un análisis conceptual acerca de la isegoría cosmopolita y de una serie de conceptos relacionados (democracia, isonomía, persona, ciudadanía, entre otros). En segundo lugar, se efectúa un relevamiento de los antecedentes constitucionales y otros documentos de carácter normativo en el marco de la historia argentina que consagren o nieguen el derecho a la participación política de los extranjeros y se exponen los motivos para tal decisión según surja del respectivo texto. Asimismo, se realiza especial énfasis en dos proyectos de ley presentados en el marco del Congreso de la Nación en 2012 y 2016, respectivamente, tendientes a otorgar el derecho a voto a los extranjeros que cumplan ciertos requisitos. Por último, se presentan una serie de reflexiones respecto de los mecanismos de inclusión y exclusión de los ciudadanos y de sus "otros".

El análisis tiene como línea transversal repensar el vínculo entre los derechos políticos y la ciudadanía como construcción jurídica bajo la premisa de que los primeros deben anclarse en el derecho a tener derechos como fundamento.

Palabras clave: isegoría, voto extranjero, democracia, historia argentina

ÍNDICE

Introducción

1. Tema a tratar 7
2. Isonomía e isegoría en la construcción estatal 8
3. Objetivos 10
   3.1. Objetivo general 10
   3.2. Objetivos específicos 10
4. Hipótesis 10
5. Metodología de investigación 11
6. Estructura de la tesis 17

Capítulo 1
La isegoría cosmopolita y su análisis conceptual

1. Introducción 19
2. Los conceptos de isegoría, isonomía y democracia 19
3. Etimología 23
4. Dos modelos de ciudad y de ciudadanos 26
5. El ciudadano, la persona y los estatutos 29
6. El derecho a tener derechos 34
7. Recapitulación 36

Capítulo 2
La isegoría cosmopolita y su concreción en la historia constitucional argentina

1. Introducción 39
2. El inicio del Estado argentino 41
3. Primera negación jurídica de la isegoría cosmopolita 43
4. Libertad y seguridad para todos los hombres 46
5. Ciudadanía pasiva para extranjeros 47
6. El Estatuto provisional de 1815 50

7. El Congreso General 52
8. Las relaciones internacionales con España, Estados Unidos y Gran Bretaña 55
9. La Constitución de 1826..... 57
10. Las relaciones políticas y económicas con Francia 58
11. El Proyecto de Juan Bautista Alberdi y la Constitución Nacional de 1853 62
12. Las necesidades de definir quiénes son los ciudadanos y sus concreciones legales..... 64
13. La Ley Avellaneda 64
14. Los extranjeros, la cuestión social y los conflictos sindicales..... 68
15. Las reformas electorales 71
16. La Constitución Nacional de 1949..... 71
17. La ley Videla..... 72
18. La ley Giustiniani..... 75
19. Los proyectos de ley en el Congreso de la Nación 76
19.1. El proyecto de ley del año 2012 81
19.2. El proyecto de ley del año 2016 89
20. Recapitulación..... 93

Capítulo 3
La isegoría cosmopolita y el discurso jurídico

1. Introducción..... 97
2. Marco de discusión 97
3. Los derechos constitucionales de los extranjeros 99
4. Lo Mismo y lo Otro..... 100
5. La cultura política 103
6. El Otro del ciudadano..... 105
7. Fundamentos de la extensión de los derechos políticos..... 108
8. Contradicciones en la atribución de derechos diferenciados..... 111
9. Recapitulación 113

Consideraciones finales..... 117

Referencias bibliográficas..... 125

INTRODUCCIÓN

1. Tema a tratar

Esta tesis se enfoca en la descripción del concepto de isegoría cosmopolita, por un lado, y en la observación de la configuración de dicha noción en la normativa jurídica en el marco de la historia constitucional argentina, por el otro. Esto implica, por lo tanto, relevar los documentos legales en los cuales se alude a los derechos políticos para los extranjeros como campo de contraste empírico. Además, también se traen a colación los proyectos de ley presentados en el año 2012 ante el Senado de la Nación (actualmente, archivado) y ante la Cámara de Diputados en diciembre de 2016, ambos tendientes a la incorporación al electorado nacional a los extranjeros que cumplan con un conjunto de requisitos.

Por otro lado, cabe destacar que esta investigación se aboca únicamente al análisis del voto extranjero en la jurisdicción nacional, es decir, se excluyen los regímenes provinciales y municipales que, como se menciona más adelante, receptan la isegoría cosmopolita —con excepción de la provincia de Formosa que la prohíbe en su Constitución— con diferentes regulaciones.

En cuanto al análisis de los documentos jurídicos que constituyen antecedentes constitucionales, se efectúa una indagación en ellos a fin de destacar que las concreciones diacrónicas de la isegoría cosmopolita argentina han sido muy diferentes en las distintas instancias temporales.

En síntesis, en la investigación que aquí se desarrolla, se indaga en el concepto de isegoría cosmopolita desde una mirada teórica y con un contraste en la Argentina a partir de analizar los planteos tendientes a consagrar la participación política activa de los extranjeros. Para ello, se propone efectuar un relevamiento de los antecedentes normativos en la historia constitucional nacional y de los dos proyectos de ley presentados en los últimos cinco años en el Congreso de la Nación (uno, del año 2012 y el otro, del año 2016) como elementos clave para comprender los cambios en las representaciones sobre la actividad política de los foráneos.

2. Isonomía e isegoría en la construcción estatal

A partir de la consideración de la jurisprudencia de la Corte Suprema de la Nación argentina, Marcelo Alegre (2008) señala que la doctrina de dicho tribunal puede ser calificada como tendiente hacia un igualitarismo cosmopolita en tanto se han reconocido, en los casos particulares judicializados, iguales derechos a los sujetos provenientes de otra Nación pero residentes en el país que a los nacionales. Independientemente de la caracterización que pueda hacerse de las interpretaciones de la Corte, la Constitución Nacional argentina preceptúa explícitamente la igualdad en cuanto al goce de los derechos civiles (solo civiles) para los extranjeros. No obstante, no existe ningún tipo de mención en la Carta Magna en relación con la posibilidad de participación en la toma de decisiones públicas.

En el marco antedicho, esta investigación se centra en el análisis acerca de cómo, en el contexto del ordenamiento jurídico argentino consolidado como un Estado democrático de Derecho, se contraponen dos valores en relación con los extranjeros que habitan el territorio y cómo estos dos valores se han establecido históricamente: por un lado, la igualdad ante la ley y, por el otro, la igualdad en la participación en la elaboración y en la toma de las decisiones públicas, esto es, en la elaboración de dicha ley. Para ello, aquí se recurre a dos conceptos clásicos que concurren a la conformación de un régimen democrático: la isonomía y la isegoría.

En la antigua Grecia, la democracia era entendida a partir de dos valores: la isonomía, que implicaba la igualdad ante la ley, y la isegoría, esto es, la posibilidad por igual de participar en la esfera pública (no solo a través del uso de la palabra en el ágora sino también de la participación en las demás instancias públicas, como, por ejemplo, ocupar cargos políticos o ser parte de los tribunales de enjuiciamiento, tener voto en las prácticas del ostracismo, componer las milicias, etc.) (Castán Pérez-Gómez, 2013 y Valmaña-Ochaíta, 2013). Una interpretación de estos conceptos en clave actual permite observar por separado la adjudicación de derechos y obligaciones civiles, es decir, cómo los sujetos son recipendarios de los repartos jurídicos, por un lado, y la atribución de la posibilidad de participar activamente en la elaboración de la normativa que luego determinará los respectivos derechos y obligaciones, esto es, de gozar de cierta autonomía democrática, por el otro. Si bien la diferencia pareciera sutil, se podría señalar que,

mientras que la isonomía es *a posteriori* de la elaboración normativa, la isegoría implica una igualdad enunciativa también *a priori*.

Las preguntas centrales que subyacen en la investigación son si en algún momento histórico se ha pensado en la Argentina en una isegoría cosmopolita, así como existe —aunque con ciertos reparos según las reglamentaciones legales de cada caso— una isonomía con tal alcance y cuál es el fundamento por el cual es un concepto democráticamente relevante.

Estos interrogantes indagan, indirectamente, en la representación variable que ha existido en la historia constitucional argentina respecto de la figura de los extranjeros y sus posibilidades de intervenir en la esfera pública. En la actualidad, la Constitución no menciona los derechos políticos para los inmigrantes[1] y la normativa nacional, tampoco —distinta es la situación de los ordenamientos provinciales ya que, salvo el formoseño[2], sí otorgan el derecho al sufragio para diferentes cargos según la reglamentación[3]—. También, en la experiencia reciente han existido proyectos de ley tendientes a incorporar en los padrones electorales nacionales a los extranjeros que cumplan ciertos requisitos. No obstante, la diacronía de la isegoría cosmopolita en los antecedentes de la Carta Magna revela algunas sorpresas puesto que en los primeros textos normativos de la configuración nacional los extranjeros sí eran reconocidos con capacidad políticamente activa y se encontraban en igualdad de condiciones que los ciudadanos.

En síntesis, el objeto de este trabajo es plantear un estudio conceptual sobre la isegoría cosmopolita y contrastarlo con una revisión acerca de los antecedentes normativos en la historia constitucional nacional.

---

[1] Cabe destacar que no existe una exclusión explícita de los extranjeros de los derechos políticos, es decir, no hay una prohibición expresa. Desde la teoría general del derecho, ello puede interpretarse como una permisión débil (sobe las permisiones débiles ver von Wright (1959: 26-27)). No obstante este posible carácter, al no existir una regulación que contemple la integración de los extranjeros en el padrón nacional, la permisión no es más que una posibilidad cuya operatividad es dependiente de la regulación, es decir, reviste la jerarquía de un derecho programático.

[2] En esta provincia, el derecho a votar para los extranjeros debería atravesar, antes de su consagración legislativa, un proceso de reforma constitucional dado que en el artículo 185 de la Carta Magna provincial se preceptúa: "El sufragio electoral es un derecho inherente a la calidad de ciudadano argentino, y un deber que desempeñará con arreglo a las prescripciones de esta Constitución y a la ley de la materia que dicte la Legislatura".

[3] Respecto de la regulación del voto extranjero en cada una de las provincias, es decir, cómo es legislado y con qué alcances, ver Perícola (2015), Modolo (2014) y el informe "Electores Extranjeros residentes en Argentina", de la Dirección Nacional Electoral (2015).

3. Objetivos

A partir de lo expuesto, esta tesis se planteó un objetivo general y cuatro objetivos específicos

3.1. Objetivo general

Indagar en el concepto de isegoría cosmopolita y contrastarlo con su concreción en la Argentina a partir del relevamiento de los planteos tendientes a consagrar dicha participación política de los extranjeros en la historia constitucional.

3.2. Objetivos específicos

a) Describir el concepto de isegoría cosmopolita.
b) Observar la configuración de la isegoría cosmopolita en la práctica jurídica argentina a partir de:
    i. relevar antecedentes normativos en la historia constitucional argentina relacionados con los procesos de expansión/retracción de la isegoría cosmopolita.
    ii. describir los proyectos de ley, presentados en el Congreso de la Nación argentina en 2012 y archivado en 2014, y en 2016, tendientes a reconocer el voto extranjero.
c) Vincular el concepto de isegoría cosmopolita con el concepto de “el derecho a tener derechos”.

4. Hipótesis

La hipótesis que guía esta tesis apunta que la isegoría cosmopolita no es novedosa en la historia constitucional argentina, que su concreción ha sido variable y que ha sido utilizada más bien como un recurso estratégico en términos de relaciones internacionales que como un elemento democratizador.

5. Metodología de investigación

Esta tesis no pretende realizar un análisis de fuentes ni ser un estudio histórico. Tampoco constituye una crítica a las políticas públicas en materia de migraciones ni una descripción sociológica de la presencia de extranjeros en la Argentina. Por el contrario, esta investigación constituye únicamente un estudio conceptual y, por ello, se propone un concepto para designar un fenómeno: el de "isegoría cosmopolita" frente al fenómeno político de participación en la vida pública de los extranjeros en el Estado del cual no son nacionales pero en el cual sí habitan.

Para ello, se parte de la concepción de los conceptos que se nutre de las siguientes líneas hermenéuticas que constituyen el enfoque metodológico:

1) la semiología de Saussure: Saussure (1945) señaló que los signos lingüísticos son entidades biplánicas que se componen de dos elementos: un significante o imagen acústica y un significado o concepto asociado. Este último es una imagen mental asociada que no tiene carácter individual sino que, en términos generales, es compartida por los miembros de una sociedad. El concepto es un elemento psicológico, se registra de manera pasiva en los individuos y se forma a partir de un conjunto de características esenciales que son diferentes a la materia en la cual se concretan (para ilustrar ello, el lingüista ejemplifica con el servicio de un tren al cual denominamos "el tren de las 12.15". Sin embargo, cada día el vehículo que se presenta puede ser distinto. Su característica esencial es la de ser un transporte que se presenta en un determinado lugar y horario)[4]. En este marco, aquí se propone que el concepto de isegoría cosmopolita puede variar en sus connotaciones y sus concreciones pueden ser diversas; no obstante, el sentido sigue siendo estructural o socialmente compartido y comprensible.

2) la metahistoricidad de los conceptos: Koselleck (2004 y 1993) sostiene que los conceptos son contenedores de múltiples determinaciones semánticas. A través de ellos se organiza, mediante un denominador común, la heterogeneidad y multiplicidad de la experiencia histórica, a la par que hace que esta sea expresable. Conforme con ello, los conceptos se caracterizan por comprender y subsumir en su propia estructura tanto los

[4] Sobre las diferentes categorías de análisis que surgen de la combinación entre la semiología saussureana y el Derecho, en virtud de la amplitud del tópico, para ampliar, se puede consultar Lell, 2015 (análisis lingüístico aplicado a las normas constitucionales), 2017a (categorías epistemológicas comparativas entre Derecho y Lingüística) y 2018 (análisis conceptual aplicado a las instituciones).

diferentes significados lingüísticos como también las diferentes experiencias históricas que acaecen de manera concreta, pero los conceptos no se encuentran en la historia (son metahistóricos). Los conceptos cumplen una función relevante en el marco de los procesos históricos. Todas las vidas se constituyen a partir de experiencias particulares; algunas de ellas son novedosas y pueden despertar sorpresa; otras, en cambio, pueden responder a la repetición rutinaria de experiencias anteriores. ¿Cómo se canalizan las experiencias? Para acumular experiencias son necesarios los conceptos en tanto ellos permiten guardar y retener las experiencias incluso aun luego de que estas se hayan desvanecido. El lenguaje almacena el pasado e integra las variadas vivencias. Esta tarea de integración y reunión pone a los conceptos en un plano más allá de la historia puesto que si han de integrar hechos que se suceden y cambian en el curso temporal, no pueden estar ellos mismos sujetos a los vaivenes cronológicos. Para narrar la historia de un cambio, de dos hechos que se han sucedido, es necesario que algo esté por encima de esa historia. Por este motivo, para contrastar las diferentes concreciones constitucionales de la participación política de los extranjeros en la historia argentina, aquí se propone el concepto de isegoría cosmopolita como externo a la misma historia y contenedor de los sucesos diacrónicos. Por este motivo, el rol de los antecedentes constitucionales juega un papel un tanto paradójico puesto que es parte necesaria pero secundaria en el análisis conceptual. La tesis no versa sobre ellos pero no puede soslayarlos.

3) la relación entre vocabulario e instituciones: Benveniste (1983), quien desde una perspectiva estructuralista amplía el estudio del signo efectuado por Saussure hacia el nivel del enunciado, apunta, en una de sus obras, la posibilidad de estudiar las instituciones actuales a partir de efectuar un análisis del vocabulario. Así, menciona que los estudios sociológicos, antropológicos e históricos no son parte de su tarea aunque sus propios descubrimientos constituyen una forma de aclarar qué se entiende por cada una de las instituciones que analiza, qué relación existe entre los términos y sus significados y cómo se desarrollan ciertas prácticas.

4) las instituciones como sistemas de vigencias: al hablar del enfoque de Benveniste, se ha mencionado que el estudio del vocabulario permite aclarar las representaciones sobre las instituciones. En ese marco, cabe señalar, siguiendo a Tau Anzoátegui y Martiré (2005), que las instituciones son ordenaciones parciales (es decir, ninguna pretende abarcar todo lo que un ser humano puede hacer o ser) de la vida del hombre en sociedad (o sea, la convivencia es un requisito indispensable) que han llegado

a un desarrollo sólido y autónomo a través de la actividad desplegada y la renovada adhesión de muchas generaciones (esto es así por cuanto son sistemas de vigencias que no se forman estructuralmente de manera pacífica sino que como conceptos históricos temporal y espacialmente significativos, superan tensiones que son las que fuerzan cambios). Agregan estos autores que las instituciones no pueden ser presentadas ni analizadas en un ámbito histórico temporalmente limitado sino que requieren un campo de observación a veces tan vasto que escapa a la actual posibilidad de conocimiento histórico.

A partir de lo expuesto, para sintetizar, se entiende al concepto como el sentido asociado a un significante, como una entidad metahistórica que permite analizar la historia y comparar sucesos y cuyo estudio, desde una mirada etimológica y dinámica al mismo tiempo, permite entender qué se entiende socialmente por una institución determinada.

A pesar de que los conceptos no se encuentran sometidos a los vaivenes históricos y que, en los estudios políticos, perduran en el tiempo como instituciones por fuerza de la inercia, sí tienen una relación con la historia. Así, permiten comprender los sucesos concretos y contrastarlos unos con otros. Por ello, esta tesis, al proponer un estudio conceptual, además del análisis teórico que se efectúa en el capítulo 1, propone también un marco de contraste empírico que funciona como ejemplo. Esta etapa constituye el relevamiento documental realizado sobre los antecedentes existentes en la historia constitucional argentina (capítulo 2).

Cabe destacar que la tarea de presentación de documentos no implica un análisis detallado de cada uno de estos documentos y de su contexto. La tesis no se centra en la evolución histórica o en lo mucho que las fuentes pueden decir. Este tipo de estudio, de sumo valor, no es el que corresponde con el análisis conceptual. Como señala Solé (1999), la lectura exploratoria implica interpretar escritos con diferentes intenciones y objetivos, lo que conduce a que el lector sea un sujeto activo que procesa el texto con una mirada particular para hacer hincapié en aquello que encuentra o espera encontrar y no halla. Aquí se propone detectar si ha existido en la historia argentina alguna consagración normativa del derecho a sufragar o algún otro tipo de participación activa para los extranjeros. En aquellos documentos en los que aparezca el fenómeno mencionado, allí se releva qué tipo de participación se les otorga a los extranjeros y por qué. Como se ha mencionado antes, las fuentes documentales no son las protagonistas del análisis, sino

que sirven para mostrar en qué medida los conceptos relacionados con la isegoría cosmopolita esbozados en el capítulo 1 se tornan operativos en una experiencia concreta.

Conforme con ello, para una presentación ordenada, se realiza una narración histórica en pos de contextualizar la sucesión de hechos. Dada la vastedad de la historia argentina y la enorme pluralidad de enfoques y detalles que podrían contarse, el trabajo expositivo completo se torna complejo si no imposible. Por otro lado, adentrase en una minuciosa descripción de los sucesos puede desviar el foco de atención del estudio conceptual. Por ello, vale mencionar que aquí la descripción se hará lo más simple posible y solo con el fin de proveer de contexto a los documentos. Asimismo, el análisis documental opera solo como campo de contraste y en él se releva si se otorgan o niegan derechos políticos a los extranjeros y, en caso de hacerlo, cuál es el motivo (si es que se expresa alguno). En tal sentido, el trabajo con los documentos no implica realizar un análisis del discurso ni una indagación sociológica o histórica.

En cuanto a los documentos seleccionados, estos se corresponden con los que tradicionalmente se reconocen como "antecedentes constitucionales", es decir, aquellos que le han brindado contenido a la Constitución Nacional actual o bien que han formado las condiciones para que esta pudiera dictarse (Bidart Campos, 2005). A pesar de lo dicho, no todos los documentos que se mencionan en el capítulo 2 son antecedentes constitucionales. Algunos de ellos simplemente se traen a colación en el marco de la narración de la historia y otros porque son reglamentaciones de los mandatos constitucionales (como es el caso de las leyes y decretos).

Los considerados como "antecedentes constitucionales" son:

- Circular de la Junta Provisional Gubernativa de la Capital de Buenos Aires exigiendo la ciudadanía para ejercer empleos (1810).
- Reglamento de la Junta Conservadora (30 de septiembre / 29 de octubre de 1811).
- Estatuto provisional del Gobierno superior de las Provincias Unidas del Río de La Plata a nombre del Señor D. Fernando VII, seguido de los Decretos de seguridad individual y libertad de imprenta (26 de octubre/23 de noviembre de 1811).
- Reglamento para el ramo de Pertenencias extranjeras (30 de junio de 1814).
- Estatuto provisional de 1815.
- Reglamento Provisorio sancionado por el Soberano Congreso de las Provincias Unidas de Sud-América para la dirección y administración del Estado, mandado a observar entretanto se publica la Constitución (3 de diciembre de 1817).

- Constitución de 1819.
- Tratado con Inglaterra (2 de agosto de 1825).
- Constitución de 1826.
- Convención celebrada por el Gobierno de Buenos Aires encargado de las relaciones exteriores de la República Argentina y el Vice-Almirante francés, Barón de Mackau, para el arreglo de las diferencias existentes entre los respectivos países (1840).
- Convención de paz y amistad celebrada con el representante del Gobierno francés (Le Predour) (31 de agosto de 1850).
- Proyecto de Constitución de Alberdi.
- Constitución de la Nación Argentina de 1853 (con las reformas de 1860, 1866, 1898, 1957 y 1994).
- Constitución Nacional de 1949.

Por razones de dinámica expositiva, las referencias de localización de estos documentos se encuentran en el listado final de referencias bibliográficas.

Como puede notarse, los documentos analizados son solo normas jurídicas[5] con ciertas excepciones. Una son las remisiones a las circulares publicadas en *La Gaceta*, el medio de comunicación al cual recurrieron los primeros órganos de gobierno que permite reconstruir gran parte de las acciones políticas de la época. La otra es el intercambio epistolar entre el gobierno de la Confederación y el gobierno francés. Esta excepción se debe a que allí aparece con claridad el motivo por el cual se les conceden ciertos privilegios a los ciudadanos estadounidenses e ingleses a la par que se les deniega a los franceses el mismo trato y que este motivo está directamente relacionado con las implicancias del concepto de isegoría cosmopolita.

Respecto de la metodología de trabajo utilizada en el análisis de documentos, es necesario destacar que son dichos elementos los que realizan el "traslado" de la historia que se pretende narrar en tanto son los que han estado co-presentes tanto con los hechos a estudiar como con los investigadores. Es decir, los contextos tempo-espaciales en que transcurre la investigación y en el que acaecieron los hechos estudiados distan

[5] Las fuentes documentales pueden ser de diversos tipos: entrevistas, cartas, noticias periodísticas, obras literarias, etc. Por motivos metodológicos, esta tesis solo se aboca a las normas jurídicas consideradas antecedentes constitucionales.

notablemente. Lo que hay en común entre ellos son estos objetos que preservan y conectan ambos puntos: los documentos. No obstante, es necesario no olvidar que el tiempo de enunciación sobre lo que se interpreta de estos elementos dista de su tiempo genético y, por ello, la subjetividad del intérprete ("el yo-aquí-ahora") y su trasfondo histórico y cultural, tamizan la información (García, 2014). Esta tesis, entonces, se concentra en los documentos en su textualidad pero enfocada solo en ellos como campo de contraste del análisis conceptual propuesto.

La aclaración antedicha obedece a que son usuales los estudios con las fuentes normativas desde la apreciación de la textualidad y, por lo tanto, del lenguaje. No obstante, la relación entre el Derecho y el lenguaje es sumamente compleja y se presta a diversos enfoques y resultados metodológicos[6]. Entre los estudios frecuentes en el trabajo con fuentes se suelen dar enfoques socio-lingüísticos[7], jurilingüísticos[8], como piezas con contenido político que surgen en el marco de conflictos sociales[9] o desde las diferentes

[6] Par ampliar sobre la diversidad de posibles enfoques metodológicos que surge de esta relación, se puede consultar Lell, 2017b.

[7] Entre estos estudios, se destaca la obra de Irene Vasilachis de Gialdino (2007 y 2013) quien trabaja las fuentes jurídicas a partir de una intersección entre la lingüística y la sociología. En cuanto a la primera de estas disciplinas remarca que tiene un papel fundamental al brindar los elementos para analizar la dimensión verbal en el marco de una semiosis social más amplia. Así, en el marco de los estudios políticos, esta clase de estrategia metodológica le permite detectar cómo el discurso enfatiza los intereses y virtudes de los sectores dominantes y las críticas hacia los "otros", a la par que los enunciados mitigan lo peor de los enunciadores y lo mejor de su alteridad. Por otra parte, la perspectiva interdisciplinaria le permite considerar el contexto social, comunicativo y textual y el cambio en el uso de los términos, expresiones, etc. en los actos de habla.

[8] Los estudios sobre la lingüística del derecho o la jurilingüística han sido desarrollados principalmente en los ámbitos quebequense, francés y polaco, en donde han tenido un gran auge. Al respecto, Gałuskina (2012) menciona que la Lingüística del Derecho es una denominación genérica que engloba los diferentes aspectos del análisis lingüístico del Derecho y de la reflexión lingüística alimentada por el fenómeno jurídico. Estos estudios constituyen un dominio interdisciplinario que combina los variados enfoques de las ciencias del lenguaje y del Derecho y parte de la relevancia del uso de las lenguas en la construcción de los distintos sistemas jurídicos. Una famosa obra, medianamente reciente (la primera edición data de 1990, la última de 2005), elaborada por Cornu, señala que la Lingüística jurídica es el estudio del sentido y la forma de las palabras en las que se realiza el Derecho y constituye una herramienta auxiliar de la elaboración y de la interpretación normativas. Asimismo, define al discurso jurídico como la puesta en juego de la lengua por el habla al servicio del Derecho, y que es al mismo tiempo un acto lingüístico y un acto jurídico. La puesta en práctica de este discurso pone en marcha diversos tipos de análisis, por ejemplo, quiénes son los sujetos del discurso, de qué tipo de discurso se trata, qué tipo de mensaje porta, entre otros. Estos análisis de Cornu son citados por Ciuro Caldani (2011a y b y 2009) quien, en el ámbito argentino, ha publicado algunos artículos en relación con la aplicación a las normas jurídicas de las categorías del jurista francés.

[9] Principalmente, en el marco de la filosofía del derecho, han sido los teóricos de la escuela crítica quienes se han centrado en esta perspectiva. Por ejemplo, Entelman (1982), Marí (2003), Cárcova (2006 y 2009), Ruiz (2003), entre muchos otros, han analizado al Derecho como un discurso productor de efectos en torno a la legitimidad del poder, a las ideologías políticas y a la construcción de subjetividades.

escuelas de análisis del discurso[10]. Si bien estos estudios resultan de gran valor por los aportes que pueden realizar, aquí no se recurre a ellos como métodos puesto que se desviarían de los objetivos propuestos y, si bien pueden realizar un significativo aporte a la materia migratoria, a los estudios políticos, históricos y jurídicos, virarían el foco de atención de la propuesta del estudio conceptual que guía esta tesis. No obstante, un complemento a partir de estas perspectivas es factible en instancias de estudio posteriores y puede resultar un ejercicio de gran interés.

Finalmente, en el capítulo 3, se efectúa un marco teórico de reflexión a partir de lecturas bibliográficas sobre los diferentes conceptos puestos en juego y también el relevamiento documental normativo antes descripto que ha permitido visualizar la concreción y los procesos de retracción/expansión de la isegoría cosmopolita, los efectos de los mecanismos de exclusión/inclusión y los requerimientos de mayor empoderamiento de la población habitante de un Estado.

6. Estructura de la tesis

Esta tesis se estructura en tres capítulos, como hemos adelantado antes. El primero de ellos se destina a presentar el concepto de isegoría cosmopolita. Para efectuar esta tarea, se recurre a una metodología etimológica y que se nutre, además, de la filosofía clásica. A partir de una serie de conceptos constitutivos de las democracias antiguas, se reconstruye esta idea en relación con otros elementos clave, tales como: ciudadanía, ciudad, polis, *polítes*, *hospes*, *filos*, *xénos*, etc. Asimismo, cobra relevancia la postulación acerca del concepto jurídico de persona ya que este ha variado a lo largo de la historia para, en la actualidad, presentar un retorno a los viejos estatus romanos, al decir de Viola (2015). Esta asunción del autor italiano, permitirá observar cómo el derecho "segmenta" al ser humano, lo transforma en un ser definido por el Estado y, por lo tanto, puede contraponerse con la noción arendtiana de "el derecho a tener derechos".

En la misma corriente, Aseff (2003) se ha abocado a conjugar la teoría de la argumentación con los avances del análisis crítico del discurso, principalmente a partir de los desarrollos de van Dijk y Verón.

[10] Respecto del análisis del discurso, existen diversas corrientes que, por razones de extensión, no es posible detallar aquí de manera exhaustiva. Por este motivo, se remite a la lectura de la obra de Narvaja de Arnoux (2006), en particular, el capítulo 1, titulado "A modo de ilustración: un caso jurídico".

El capítulo 2, por su parte, realiza una descripción diacrónica de diferentes antecedentes constitucionales, desde 1810 hasta la actualidad, que marcan las variaciones diacrónicas de la consagración de la isegoría cosmopolita en la Argentina. Como podrá notarse, las representaciones sobre los extranjeros han sido cambiantes a lo largo de la historia y han dependido, en buena medida, de las preocupaciones gubernamentales o de consolidación estatal. Por este motivo, es que se insiste en esta tesis en que los derechos políticos de los inmigrantes han operado en ciertos momentos históricos como elementos de intercambio en términos de relaciones internacionales o como castigo indirecto a la Corona española; en otros, simplemente, la negación ha operado como arma defensiva de la Nación, identificada esta con el Estado. Finalmente, se presentan los dos proyectos presentados en el seno del Congreso de la Nación recientemente.

El capítulo 3, se destina a postular una serie de reflexiones teóricas respecto de los procesos de expansión y retracción de la ciudadanía activa y de las representaciones sociales respecto de los extranjeros.

A partir de esta estructura, se intenta realizar la indagación etimológica del concepto de isegoría cosmopolita, su contraste empírico y su evaluación a la luz de las teorías actuales sobre el Estado y la democracia.

CAPÍTULO 1

LA ISEGORÍA COSMOPOLITA Y SU ANÁLISIS CONCEPTUAL

1. Introducción

Hanna Arendt (2005), en su obra *¿Qué es la política?*, señaló que la vida política de Occidente encuentra sus antecedentes fundamentales en dos realidades de la Antigüedad: las polis griegas y la república romana. De estas dos formaciones políticas derivan muchas de las actuales instituciones —con adaptaciones y cambios mediante, por supuesto— y también en ellas encuentra su génesis gran parte del vocabulario político que nutre y tiñe los estudios teóricos actuales.

Al mundo greco-romano antiguo se lo suele considerar como un inventario de arquetipos, como una suerte de laboratorio histórico donde pueden encontrarse las raíces de la actual identidad cultural occidental y ahondar en el bagaje de las experiencias conceptuales históricas. En este marco, uno de los tópicos más difundidos es el que asocia la noción de democracia y de sus componentes a la antigua Grecia (Gil, 1996: 11).

Siguiendo estas ideas, en este capítulo, se propone explorar el concepto de isegoría como componente de la idea de democracia. Además, ello conlleva a reflexionar sobre la estrecha relación que existe con la isonomía que pareciera haberse perpetuado con mayor éxito y extensión en las organizaciones políticas y jurídicas actuales.

Por otro lado, repensar la isegoría, en general, y la cosmopolita, en particular, en clave actual implica determinar si ella puede operar como fundamento de derechos, es decir, si existe alguna vía para encontrar en ella la condición jurídica para tener derechos y para ejercer en plenitud la autonomía personal en su plena realización en el ámbito colectivo.

2. Los conceptos de isegoría, isonomía y democracia

Como se mencionó en el apartado “Isonomía e isegoría en la construcción estatal” de la sección introductoria, en la antigua Grecia, la democracia era entendida a

partir de dos valores: la isonomía, que implicaba la igualdad ante la ley, y la isegoría, esto es, la posibilidad por igual de participar en la esfera pública.

La democracia ateniense se ha convertido en un ejemplo paradigmático del poder del pueblo en cuanto a la posibilidad de intervención directa de todos los ciudadanos en la toma de decisiones públicas. Cabe destacar que, en lo material, el ejercicio de esta forma de gobierno poseía muchas limitaciones puesto que los ciudadanos eran muy pocos, solo los varones libres y atenienses eran considerados *polítes* y legitimados para actuar en el marco de las deliberaciones[1].

Lo que distingue a la democracia en casi todas las versiones que han sido presentadas de ella, en los tiempos antiguos, modernos o contemporáneos, es alguna forma de igualdad o, más bien, de equilibrio, superación o absorción de desniveles (Bovero, 1987: 151).

¿Qué igualdad es propia de la democracia? ¿Igualdad entre quiénes? ¿Puede alguien ser excluido de esta igualdad? ¿Igualdad en qué o respecto de qué? En principio, la democracia es definida por la igualdad entre todos los ciudadanos (lo que implica una primera frontera de exclusión), en el derecho/poder de participar en las decisiones colectivas. En términos más rigurosos, la constitución democrática de una organización política se define por la prescripción del tratamiento equitativo de todos los ciudadanos (solo de estos) en lo que se refiere a la distribución del derecho/poder mencionado.

La cuestión, prosigue Bovero, es quién es el ciudadano o, mejor dicho: 1) cómo debe ser definido el concepto de ciudadano, es decir, con qué requisitos; y 2) qué extensión debe tener tal concepto, esto es, a cuáles y cuántos individuos ha de ser reconocida la identidad de ciudadano.

La ciudad democrática antigua conoció muchas restricciones al respecto puesto que solo los varones libres adultos residentes y autóctonos podían ser ciudadanos. No obstante, es posible trasladar el concepto a las democracias actuales si se toma como

[1] Cabe aclarar que la identificación del término "democracia" actual no siempre pareciera corresponderse plenamente con la δημοκρατία griega (que, para algunos autores, era vista como algo negativo dado que daba lugar a la participación de los sectores más pobres y por ello a la dominación demagógica. Por ejemplo, esta idea aparece en Aristóteles, Pol. 3 1279b) sino que, en muchas ocasiones, se condice más bien con la πολιτεία, usualmente traducido como "república" y entendida como el gobierno del pueblo pero de quienes no eran ricos ni pobres, es decir, que tenían algunas propiedades y eran medianamente productivos socialmente. Un recorrido sintético por las valoraciones de la democracia en las comunidades antiguas puede encontrarse en el capítulo 1 de Gente (2017: 26-58).

característica central la igualdad de derechos políticos entre ciudadanos. La atribución a cada individuo de un voto, sea en el caso del sufragio universal, sea en el caso del derecho político limitado a los varones libres, se basa en la presuposición de que todos los sujetos considerados son capaces de juzgar y deliberar en materia política, es decir, en lo que se refiere al interés común, y que en esta capacidad-dignidad política no influyen eventuales diferencias de estamento social (Bovero, 1987: 157-159).

La democracia de la antigua Atenas giraba en torno a dos principios: por un lado, al de isonomía, considerada como la igualdad ante la ley, es decir, la igualdad de derechos y deberes; y, por el otro, al de isegoría, que implicaba la libertad de palabra de todos los ciudadanos y la igualdad de posibilidades de tomar la palabra en la asamblea (Beneitez, 2005: 3).

Finley señala, en *Politics in the Ancient World,* que para los atenienses la igualdad como isonomía debía darse no solo frente a la ley sino, sobre todo, a través de la ley, esto es, la democracia requería de la igualdad de derechos políticos de todos los ciudadanos. Aquella igualdad no solo significaba el derecho de votar, de ejercer los cargos públicos sino, ante todo, el derecho de participar en la elaboración de las directrices políticas en el Consejo y en la Asamblea. También destaca que, a principios del siglo V, surgió otro término deslindado del de isonomía: el de isegoría. Este nuevo término significa libertad de palabra en el sentido de derecho de hablar en voz alta en la Asamblea de todos los ciudadanos (1983: 70-96). Debe agregarse que el significado democrático de isegoría no radica en ser una libertad sino en ser una igualdad (Bovero, 1987: 153). Para Resnik, isonomía e isegoría están íntimamente ligados puesto que la primera, implícitamente, engendra también la necesidad de cierto grado efectivo de participación ciudadana, y la segunda es la que consagra esta dimensión participativa (Resnik, 1996: 173-175).

Las instituciones políticas de la ciudad-estado de Atenas estaban conformadas por los ciudadanos. La participación política y militar en la polis era constante y considerada una virtud que permitía la realización plena del hombre como ser social o animal político (al decir aristotélico[2]). Pero la vida participativa en el plano cívico no se reducía al ámbito de gobierno, judicial o militar. Además, los ciudadanos llevaban una

[2] Dice Aristóteles en *La Política*: "ἡ δ᾽ αὐτάρκεια καὶ τέλος καὶ βέλτιστον. ἐκ τούτων οὖν φανερὸν ὅτι τῶν φύσει ἡ πόλις ἐστί, καὶ ὅτι ὁ ἄνθρωπος φύσει πολιτικὸν ζῷον" (Aristot. Pol. 1.1253a1).

intensa vida en común: asistían a las diferentes fiestas en honor de sus dioses, concurrían al teatro, a los coros musicales y a los juegos escénicos, entre otras actividades que se daban en el ámbito público (Beneitez, 2005: 18-20). Esto da cuenta de que lo público como plano contrapuesto al privado era mucho más amplio que el campo gubernativo. Lo público era un espacio de encuentro, de vida en común, que se manifestaba en las relaciones comerciales, festivas, políticas, etc.[3]

No obstante, a este panorama cabe agregar un interesante argumento respecto de la constitución democrática ateniense que presenta Gil (1996). Este autor señala que es necesario prestar atención al discurso de Aspasia en el *Menéxeno* platónico puesto que es un testimonio claro acerca de cómo opera el mito de la autoctonía como justificación del régimen de gobierno del pueblo[4]. Ser ateniense de nacimiento era un valor supremo. En aquel diálogo, dice este autor, "la democracia al nivel de la ideología popular, recibe una justificación de la más pura raigambre racista y despectiva hacia el resto de los griegos, pero que les hacía estar a los atenienses tan orgullosos de sí mismos como su sistema de gobierno" (Gil, 1996: 21). Conforme con ello, para ser ελεύθεροι, es decir, libres, que ningún ciudadano sea amo de otro, y para fundamentar la ἰσονομία o igualdad en derechos y obligaciones, es necesaria la igualdad de linaje, esto es, la ἰσογονία.

---

[3] Para una profundización sobre este tema, recomendamos Gallego (2003), profundo análisis acerca de la política ateniense, surgido de una reflexión sobre la vida política actual y su crisis. La teoría del discurso actúa como punto de partida para explicar el papel del discurso político en el origen de la democracia. Por ello, el estudio se concentra en el protagonismo político de la asamblea ateniense y su constitución como fenómeno social y cultural de producción de la palabra y de la historia. El volumen ofrece un recorrido histórico de la democracia ateniense para establecer una relación entre la experiencia política y las formaciones discursivas, especialmente la literatura, que tienden a conformar un sujeto político. En la parte III, concretamente, se expone el sistema religioso griego en vinculación con las formas políticas de la ciudad que se sustentaba "especialmente a partir del efecto psicológico de una participación continua, masiva y solemne en los ritos estatales" (Gallego, 2003: 393). En ese sentido, destaca la representación de la tragedia como la manifestación cultural más relevante en tanto forma de pensamiento relacionada con la construcción de los poderes políticos y cívicos de la *polis* ateniense.

[4] La parte respectiva del discurso de Aspasia es la siguiente: "El poder de la ciudad corresponde en su mayor parte a la mayoría, que concede las magistraturas y la autoridad a quienes parecen ser en cada caso los mejores. Y nadie es excluido por su endeblez física, por ser pobre o de padres desconocidos, ni tampoco recibe honra por los atributos contrarios, como en otras ciudades. Solo existe una norma: el que ha parecido sensato u honesto detenta la autoridad y los cargos. La causa de este sistema político nuestro es la igualdad nacimiento. Porque otras ciudades están integradas por hombres de toda condición y de procedencia desigual, de muerte que son también desiguales sus formas de gobierno, tiranías y oligarquías. En ellas viven unos pocos considerando a los demás como esclavos y la mayor parle teniendo a estos por amos. Nosotros, en cambio, y nuestros hermanos, nacidos todos de una sola madre, no nos consideramos esclavos ni amos los unos de los otros, sino que la igualdad de nacimiento según naturaleza nos obliga a buscar una igualdad política de acuerdo con la ley y a no hacernos concesiones los unos a los otros por ningún otro motivo que por la estimación de la virtud y de la sensatez." Platón, *Menex*. 238d-239a.

3. Etimología

A partir del acontecer humano, del contacto con su entorno y de la necesidad de relacionarse con él, el hombre profiere vocablos que ordenan su experiencia y graban las huellas de un conocimiento acerca de sus vivencias. Así, ante nuevos hechos y eventualidades se necesita crear conceptos que permitan un mejor entendimiento y asociar términos que unen ideas anteriores y agregan una valoración cognoscitiva (Bordelois, 2005 y 2006).

Cada palabra se encuentra cargada de una historia que habla desde lejos. Remontarse en el curso temporal e indagar en sus primeros sentidos permite encontrar significados actuales pero cargados de reminiscencias y adivinaciones. Las palabras, en efecto, hablan desde lejos.

> La etimología puede ser considerada como una suerte de arqueología de la sabiduría colectiva, sumergida en la lengua. El viaje de rescate etimológico, en efecto, puede compararse a una exploración que se orienta a encontrar joyas escondidas entre ruinas. Está guiado e iluminado por la contemplación de la invencible fuerza del lenguaje atravesando las catástrofes de las civilizaciones destruidas y preservando la memoria de aquellas consonantes seminales que esparcieron las primeras metáforas de la historia humana (Bordelois, 2006: 17-18).

El ejercicio de desentrañamiento del sentido originario de las palabras y de su posterior transformación resulta una estrategia efectiva para la respuesta de interrogantes que rodean, principalmente, instituciones con las que se convive cotidianamente y cuyo significante excede la propiedad de la sociedad contemporánea. La búsqueda de una respuesta no culmina con la mera descripción de la designación de un *definiendum* sino que nace con la necesidad de hallar algo significativo, es decir, de la comprensión de por qué algo es como es. Las grandes ideas de la filosofía están instaladas en la vida humana desde los comienzos aquello y operan de manera totalmente inconsciente (Burckhardt, 2010).

En este marco, el estudio etimológico del término “isegoría” y de aquellos que se relacionan con él puede arrojar cierta claridad sobre el campo semántico de ellos tanto en sus instancias genéticas como actuales.

La palabra “isegoría” proviene de la griega ἰσεγορία y, como se ha expuesto antes, da nombre al derecho/poder de todos los ciudadanos de pronunciar su parecer en las deliberaciones públicas, además de participar activamente en otras instituciones de la vida en común. Los componentes léxicos serían el prefijo ἴσος (*isos*), que significa “igual”, ἄγορα (*ágora*), esto es, “plaza pública”, “mercado” o, en cierta manera, “asamblea”, más el sufijo –ια (-ía) que denota cualidad.[5]

Por su parte, la palabra “isonomía” deriva del griego ἰσονομία que implica la igualdad jurídica, o sea, igualdad de derechos y obligaciones entre los ciudadanos. Este vocablo se compone de ἴσος (igual), de νόμος (*nómos*), es decir, “uso social”, “ley”, “norma” o “costumbre”, y el sufijo de cualidad – ια (-ía).

Cabe agregar, a lo anterior, que la raíz de νόμος deriva del verbo νέμειν (*némein*) que significa “distribuir, repartir”. Por lo tanto, se puede considerar que la isonomía remite a una distribución equitativa en términos de prescripciones jurídicas.

La palabra democracia, por otro lado, deviene del griego δεμοκρατία que se compone de δῆμος (*démos*), es decir, “el pueblo”, y κράτος (*krátos*) que es el gobierno o, más precisamente, el poder. Finalmente, también incorpora el sufijo –ια (-ía) que indica cualidad. Conforme con ello, el término “democracia” indica, como es ya harto sabido, “el gobierno o el poder del pueblo”.

Se ha dicho que la palabra κράτος significa “fuerza, potencia”. Benveniste señala que esta traducción no resulta convincente. En primer lugar, establece que es cierta fuerza pero no la física. De diferentes obras griegas en las que aparece este vocablo deduce que se trata de una superioridad que no se manifiesta en el combate sino en la Asamblea y desemboca en el poder que ejerce el rey o el jefe. La superioridad y la prevalencia componen el poder de la autoridad (Benveniste, 1983: 280-287).

[5] Para determinar la etimología y los significados de esta palabra y de las que continúan se ha recurrido a la siguiente bibliografía de referencia: Chantraine (1968); Corominas (2005); Ernout et Meillet (2001) y Lidell and Scott (1995).

En cuanto al vocablo “cosmopolita”, que entra en juego en esta tesis para adjetivar a la isegoría, proviene del griego κοσμοπολίτης, un ciudadano del mundo. Este término griego se compone de κοσμος (*kósmos*) que significa “mundo, universo, orden” y πολίτης (*polítes*), es decir, “el ciudadano o miembro de la polis”.

En cuanto a este último término y en relación con lo que se señala en el apartado “Dos modelos lingüísticos de ciudad” de este mismo capítulo, cabe agregar que surge de un diálogo en el que Diógenes de Sínope responde, a la pregunta por su ciudad natal, que es “ciudadano del mundo”[6]. No obstante, una referencia similar aparece en un texto en latín de Marco Tulio Cicerón quien destacó que el mundo en su totalidad ha de ser considerado una única comunidad de ciudadanos[7]. La idea de pensar un ciudadano cosmopolita pareciera ser más adecuada en el vocabulario del latín puesto que, mientras para los griegos el πολίτης necesariamente se define por su vínculo con una πόλις como entidad previa al ciudadano, para los romanos, la primacía radicaba en el *civis*, es decir el hombre, y luego la *civitas* que era la entidad abstracta que derivaba del conjunto de ciudadanos. De esta manera, el concepto esgrimido por Diógenes es más bien retórico ya que su contenido referencial hubiera sido imposible en la antigua Grecia. No obstante, ha legado para la actualidad del término “cosmopolita”.

Finalmente, resulta interesante analizar la noción de extranjero. Señala Benveniste que esta no se define, en las civilizaciones antiguas, por criterios constantes como en las sociedades modernas. El término ξένος (*xénos*), “extranjero y hospedado”, denota alguien nacido en otra parte que, unido por ciertas convenciones, goza de derechos específicos; es decir, es el extranjero que se beneficia de las leyes de hospitalidad. En latín, el extranjero que viene de fuera es el *aduena* y aquel que está fuera de los límites de la comunidad es el *peregrinus*. Para Benveniste esto da cuenta de que la definición de extranjero en la Antigüedad no es estática sino que, en la diversidad de estas nociones, el extranjero es siempre un extranjero particular, aquel que depende de un estatuto distinto.

A ello agrega Benveniste que hay una intrínseca relación entre enemistad, extranjería y hospitalidad que puede ser explorada a partir del vocabulario de distintas lenguas. No solo el ξένος (*xénos*), el enemigo en Grecia, tiene su correlato ξείνιζω

---

[6] Esto es relatado por Diógenes Laercio en el libro VI, 31 de *Vidas, opiniones y sentencias de los filósofos más ilustres.*

[7] “*Universus hic mundus una civitas existimanda”*. Cicero. *De legibus* I 7, 22

(*xeínizo*), verbo que indica el comportamiento de hospitalidad, sino que también "huésped" en latín se dio *hostis* y *hospes*. Estos elementos tienen distintos significados: 1) la identidad personal en el marco de un grupo; 2) igualdad por compensación; el sentido de "enemigo" habría aparecido cuando a las relaciones de cambio de clan a clan han sucedido las relaciones de exclusión de *civitas* a *civitas*; y 3) aquel que personifica la hospitalidad (1983: 58).

Lo anterior solo implica que el extranjero es un enemigo con el cual, transitoriamente, se pueden establecer términos de paz. Ello en tanto el que ha nacido afuera es *a priori* un enemigo, lo cual a su vez motiva un compromiso mutuo para establecer entre él y yo/nosotros relaciones de hospitalidad que no serían concebibles en el seno mismo de la comunidad.

Esta dialéctica amigo-enemigo juega en la noción de φίλος (*phílos)* (término vinculado con sentimientos sociales como el amor, el querer y la amistad). De esta manera, un enemigo, aquel que en ocasiones se combate o se debe combatir, puede convertirse temporalmente en un φίλος, por efecto de una convención efectuada conforme con los compromisos consagrados. Asimismo, en Roma, el extranjero que se convierte en *hostis*, se encuentra *pari iure cum populo romano*, o sea, igual en derecho al ciudadano romano. Los ritos, los acuerdos, los tratados interrumpen de esta forma la situación permanente de interhostilidad que reina entre los pueblos o las ciudades (Benveniste, 1983: 231-232)[8].

4. Dos modelos de ciudad y de ciudadanos

Como afirman Ferrari y Miranda (2012: 103), la ciudad, sus características y sus implicancias han sido un objeto de interés que ha inquietado al hombre desde los primeros asentamientos estables. En este sentido, la ciudad puede comprenderse como una

[8] Las distintas formas de reciprocidad en el mundo antiguo, como vemos, no resultan sencillas de comprender para la mentalidad contemporánea. El proceso de hospitalidad, que implicaba recibir a un extraño y considerarlo en términos de paz, revela el valor que se concedía en aquellas organizaciones sociales a la distinción entre intragrupo y extragrupo. Sin embargo, dichas relaciones deben estudiarse conjuntamente con otras instituciones de las sociedades mediterráneas como el patronazgo (vínculo patrón/cliente) –relación jerárquica–; la amistad y el *hospitium* (vínculo anfitrión/huésped) –relaciones entre iguales– y la familia –relaciones tanto jerárquicas como horizontales–. Para ahondar en estas características sociales de la Antigüedad puede consultarse Malina (1995); Malina y Rohrbaugh (2002) y Miranda (2013), entre otros.

manifestación siempre viva, vinculada con la cultura y sustentada en acuerdos sociales. Por ello, se puede poner el acento en la ciudad occidental como la modeladora de la organización general de la vida social y como constructora de identidad a través de instituciones que la exponen como símbolo de la vida común.

En el marco antedicho, indagar en la ciudadanía como concepto constituido por la isegoría requiere necesariamente comprender qué es la ciudad y cuál es su relación con los ciudadanos. El ejercicio del derecho de pronunciarse y de participar activamente en los asuntos públicos de la comunidad en la que se está inmerso parte de la base y las limitaciones que la relación con la ciudad establece. ¿Cómo se define al ciudadano? ¿La ciudad constituye al ciudadano o viceversa?

Nuevamente, Benveniste realiza un análisis etimológico que resulta esclarecedor en este punto. Comienza este autor por señalar que hay que tratar en conjunto los términos polis y *civitas*. En sí mismos no parecieran tener nada en común pero la historia los ha asociado, primero, en la formación de la cultura romana sobre la cual la influencia griega fue determinante y, luego, en la elaboración de la civilización occidental moderna. Ambos vocablos derivan de un estudio comparado de la terminología y de la fenomenología política en Grecia y Roma. En griego πόλις se relaciona con el sentido de "fortaleza, ciudadela". Se trata de un antiguo término indoeuropeo que ha tomado, en griego, el sentido de la "ciudad, villa". Esto no ocurre en latín, donde el nombre de la villa, *urbs*, es de origen desconocido aunque se ha conjeturado que vendría del etrusco. Lo cierto es que la *urbs* no es correlativa de la πόλις.

Para corresponder a πόλις, el latín tiene *civitas*, que indica el conjunto de los *cives*. De allí se deriva que la relación que el latín establece entre *cives* y *civitas* es lo contrario de lo que el griego muestra entre polis y *polítes* (Benveniste, 1983: 233-237).

Etimológicamente, la formación de *civitas* proviene del abstracto en –tās derivado de *civis*. El problema aquí radica en determinar qué significa *civis*.

> ¿Hay que poner en tela de juicio el sentido de "ciudadano" concedido siempre y por doquier a *civis*? Sí, es preciso. Ni que decir tiene, en multitud de sus empleos esta palabra no puede traducirse más que por "ciudadano" pero creemos poder establecer, contra toda la tradición que no es éste el sentido propio y primero de *civis*. La traducción de *civis* por "ciudadano" es un error de hecho, uno de esos anacronismos conceptuales que el uso fija, de los que se acaba por

> no tener conciencia, que impiden la interpretación de todo un conjunto de relaciones. (Benveniste, 1999: 275)

La traducción de *civis* por "ciudadano" resulta errónea por cuanto implicaría que el ciudadano romano se define por su vínculo con una ciudad (al igual que la relación *polis-polítes*). Sin embargo, en este caso el latín *civis* es el término primario y *civitas* el derivado. La ciudad se define por los ciudadanos y no al revés. Como formación de abstracto, *civitas* designará propiamente el conjunto de los *cives.*

Además, para Benveniste, hay que hacer notar que *civis* se construye a menudo con un pronombre posesivo: *civis meus* o *cives nostri*. Esto bastaría para revocar la traducción por "ciudadano": ¿qué es lo que podría significar "mi ciudadano"? La construcción con el posesivo revela de hecho el verdadero sentido de *civis* que es un término de valor recíproco y no una designación objetiva: alguien es *civis* para aquel de quien simultáneamente se es *civis* (1999: 275-277).

Así definido en sus empleos contextualizados, *civis* se opone paradigmáticamente a *hostis,* término que lo complementa. Un *hostis* solo puede erigirse en esta categoría delante a otro *hostis,* un *civis* solo es tal para otro *civis*. No hay *civis* fuera de la dependencia recíproca. Se es *civis* de otro *civis* antes de ser *civis* de determinada ciudad (Benveniste, 1999: 278). Es decir, es un estatus de correlación personal y no territorial.

Un modelo distinto de esta misma relación es dado por el griego. Los términos griegos en cuestión son πόλις (*polis*), "ciudad", y πολίτης (*polítes),* "ciudadano". Esta vez, el derivado en –ιτης (*–itēs*) se determina en relación con el término básico de *polis* y designa a quien participa en la vida pública de la ciudad, el que tiene voz en los debates y los derechos y obligaciones conforme su condición.

El camino es el inverso del efectuado en latín y esta particularidad saca a la luz la diferencia entre los dos modelos. Hay que precisarla en su estructura formal y en el movimiento conceptual del que procede.

En latín, el término básico es un adjetivo que remite siempre a un estatuto social de naturaleza mutua. Sobre este término básico se construye un derivado abstracto que denota a la vez la condición estatutaria y la totalidad de aquellos que la poseen (Benveniste, 1999: 278-279).

Así, la *civitas* romana es ante todo la calidad distintiva de los *cives* y la totalidad aditiva constituida por los *cives*. De modo enteramente opuesto, en el modelo griego el dato primero es una entidad, la polis. Esta, cuerpo abstracto, Estado y centro de autoridad, existe por sí misma. Es independiente de los hombres y su sola sede material es la extensión del territorio que la funda.

A partir de la noción de la polis se determina el estatuto del *polítes*: es tal el que es miembro de la polis, quien participa de ella de derecho, recibe de ella cargos y privilegios. Este estatuto de participante de una entidad primordial es algo específico, a la vez referencia de origen, lugar de pertenencia, título de nacimiento; todo emana de este vínculo de dependencia con respecto a la polis, necesario y suficiente para definir el *polítes* (Benveniste, 1999: 280).

En el modelo latino, el término primario es el que califica al hombre en cierta relación mutua: *civis*. Ha engendrado el derivado abstracto *civitas*, nombre de colectividad. En el modelo griego, en cambio, el término primario es el de la entidad abstracta polis. Ha engendrado el derivado *polítes*, que designa al participante humano.

Estas dos nociones, *civitas* y polis, tan próximas, parecidas y por así decirlo intercambiables en la representación que se hace del humanismo tradicional, se construyen en realidad de modos inversos (Benveniste, 1999: 281-282).

5. El ciudadano, la persona y los estatutos

En su obra titulada *Les Grecs ont-ils cru à leurs mythes?*, Veyne (1992) señaló que, si bien desde el siglo VI a.C. los griegos ya no habrían interpretado de manera literal sus mitos, estos últimos continuaban en vigencia por su valor pedagógico. El concepto de persona no surge de un mito; no obstante, con él ocurre algo semejante al fenómeno de aquellas creencias helénicas puesto que son formas constitutivas de cierto imaginario social.

En principio, la génesis del término “persona” lo vincula a un elemento utilizado por el ser humano y no al ser humano mismo. La etimología de esta palabra remite a la *persōna*, la máscara teatral romana mediante la cual se representaban diferentes personajes en el escenario y que permitía la ampliación de las voces para que fueran audibles para el público. A su vez, este término se derivaría del etrusco *phersu* y este del

griego πρόσωπον (*prósopon*) (Corominas, 2005; Ferrater Mora, 2004 y Di Pietro y Lapieza Elli, 1982). Como puede notarse fácilmente, la idea literal remite al rol ejercido en cierto contexto o bien a la tecnología corporal que permite al ser humano presentarse en escena y tener voz como cierto personaje. No es relevante quién es el actor, quién es el sujeto o el ser humano detrás de la máscara, lo que importa es qué papel le permite jugar dicho elemento, papel que se representa solo a partir del uso de la máscara. Claro está que no es el objeto el que adquiere y concreta derechos, entre ellos, el de participar en la esfera pública, pero sí representa algo: la disociación con el hombre y la aparición de los estatus o roles a ejercer (o que se está impedido de ejercer).

> Sabes que eres el actor de un espectáculo, elegido por el director del teatro, breve si lo desea breve, largo, si lo desea largo; y si él quiere que hagas de mendigo, tienes que hacer bien esta parte; y lo mismo si se trata de un tullido, un príncipe o un ciudadano particular. Tu tarea consiste en hacer bien la parte que te ha sido asignada; elegirla, sin embargo, corresponde a otro (Epicteto, *Enchiridion*, 17).

Esta cita expone algunos conceptos claves sobre los que se intenta reflexionar en estas páginas: en primer lugar y principalmente, la persona como concepto y metáfora del discurso jurídico que parte de la máscara que da voz al actor y su rol en una obra, en este caso, su posibilidad de ser participante activo en la toma de decisiones públicas en el marco de procedimientos democráticos; en segundo término, la asignación de roles por parte de un sujeto facultado para ello. ¿A quién le corresponde el derecho de utilizar la voz de la isegoría de los ciudadanos: a los ciudadanos mismos o es una dádiva que concede el Estado? ¿Se es ciudadano por participar en la esfera pública o se participa por ser ciudadano?

En el derecho romano, las personas son distinguidas con base en su *status*, es decir, en relación con los tres valores fundamentales de la *libertas*, de la *civitas* y de la familia. A cada estatus le correspondía un rol diferente. Por lo tanto, si se quiere observar la estructura jurídica de la persona, se deben tener en cuenta las situaciones existenciales que son indicadores de posesión de determinados derechos y deberes, de formas particulares de tutela jurídica y prerrogativas específicas (Viola, 2015: 6). Entre estos roles a jugar se encuentra el de ciudadano o de no ciudadano.

> El habitante de la ciudad es también un actor; pero un actor es (…) alguien que sabe o que ha llegado a saber desempeñarse en varios escenarios, que debe por lo tanto saber integrar las situaciones y definir cada una de ellas en su propiedad. Ese es el saber vivir del hombre de la ciudad y no ya solamente el saber del hombre mundano en el sentido estrecho del término: definir y redefinir una situación (Joseph, 1988: 30).

Así, el extranjero en un Estado engloba múltiples roles a desempeñar: es el nacional de otro país, es el no ciudadano del lugar en el cual se encuentra, es el que está donde no pertenece y pertenece donde no está, no es su elección dónde pertenecer, aunque pueda elegir dónde estar.

Para Viola (2015), a pesar de la relevancia del concepto jurídico de persona, el derecho, en el pensamiento de los antiguos griegos y romanos, radicaba en el equilibrio entre el dar y lo debido, es decir, en la justa distribución de bienes, en el dar a cada uno lo que le corresponde, ya sea por sus méritos y honores o porque es necesario restablecer un estado de cosas perturbado.

Esta concepción, que se constata también a lo largo del Medioevo, cambia en la Modernidad, cuando, ya siendo inexistentes los *status* romanos, se produce una equiparación entre la libertad y la propiedad. El tipo de relación, en la una como la otra, es de dominación: ser libre significa tener el señorío de los propios actos y del propio cuerpo. Cuando se renuncia al derecho sobre las cosas, en realidad se renuncia al ejercicio de una parte de la libertad.

La persona se coloca como independiente de los otros y como superior de las cosas. Señala Macpherson (2005) que esta concepción del individuo posee la característica de “posesiva”. Ello en tanto consiste en la consideración del sujeto como esencialmente propietario de su propia persona o de sus capacidades sin deberle nada a la sociedad por ellas. El individuo, de esta manera, no es visto como parte de un cuerpo social más amplio, sino como el propietario de sí mismo. La Modernidad presenta una nueva visión del individuo según la cual este es un ser que tiene una vida independiente, que precede lógicamente a cualquier tipo de asociación humana. Es, además, un sujeto racional, capaz de dirigir por sí mismo su propia conducta, de determinar cuáles son sus preferencias, necesidades y fines, es un ser interesado, es decir, motivado en su

comportamiento privado y en sus relaciones sociales y políticas por la voluntad de satisfacer sus deseos e intereses mediante un cálculo racional de beneficios o utilidades (Quesada, 2008)[9].

Así, la relación de propiedad del sujeto consigo mismo, que le es inherente por naturaleza, resulta clave para comprender la libertad humana y, consecuentemente, la posibilidad de realizar las potencialidades del sujeto mismo. El individuo es libre en la medida en que es el propietario de su propia persona y de sus capacidades. La sociedad se convierte en una unión de individuos libres e iguales relacionados entre sí como propietarios de sus propias capacidades y de lo que han adquirido mediante su ejercicio. La sociedad política, en estos términos, es una construcción humana, es decir, artificial, diseñada para la protección de la propiedad y para el mantenimiento de una relación de cambio entre individuos libres e iguales debidamente ordenada (Macpherson, 2005: 15).

La concepción jurídica moderna de la persona se destaca respecto de la antigua por poner en un primer lugar la subjetividad. ¿Cómo se llega en la Modernidad a considerar que la persona es un "sujeto de derecho"? En esta instancia, según Viola (2015), derecho no es más la cosa justa sino aquello que llama *facultas* o *qualitas moralis*. De esta manera, el derecho se desplaza de la naturaleza de las cosas al poder del sujeto. El derecho se convierte en una potestad de la persona en sus relaciones con las cosas y con otros sujetos. Esta relación puede consistir en un poder sobre sí mismo (*potestas in se*, es decir, la libertad) o en un poder sobre otros (*potestas in alio*, como por ej. la patria potestad) o en un poder sobre las cosas (*potestas in res*, por ejemplo, la propiedad). Para Viola, esta consideración acerca del individuo como aquel que posee una potestad en su relación con los demás sujetos y cosas implica la equiparación entre libertad y propiedad. El tipo de relación, en la una como la otra, es idéntica en tanto se trata de una relación de dominación. Ser libre significa tener el señorío de los propios actos. La apropiación de las cosas es expansión de la libertad (Viola, 2015: 6-9).

En el marco de este espectro de relaciones entre sujetos y cosas, la persona se coloca como independiente de los otros y como superior respecto de los objetos. A partir de esa independencia de la persona y la equiparación entre las autonomías de los

[9] Aquí no se ahonda en las concepciones del Medioevo o de la Modernidad respecto de la concepción de persona ya que ello conllevaría un desarrollo extenso que dispersaría la atención del tópico central de esta tesis. No obstante, para ampliar, se recomienda Ferrater Mora, 2004.

individuos surge la idea moderna de la igualdad entre los sujetos abstractamente concebidos como centros de poder (Viola, 2015: 10).

A medida que la relación intersubjetiva es necesaria para la vida social y política, se torna necesario generar algún tipo de asociación, no ya por naturaleza sino por convención fundada en una decisión racional. Esta es la razón subyacente del contractualismo como una teoría de la legitimación de la autoridad política respecto de los individuos separados y por naturaleza, al menos potencialmente, en conflicto.

Para realizar un gran salto temporal, los tiempos actuales, señala Viola, se caracterizan por el retorno del individuo y por el auge de los derechos humanos. Ello implica un cambio trascendente en algunos aspectos. El primero de ellos consiste en que ya no se habla más en términos de poder, como en la Modernidad, sino de bienes de la persona a proteger. Los derechos humanos, además de inviolables (protección frente a terceros que pretendan lesionar los bienes jurídicos tutelados) son también inalienables e inajenables (es decir, el individuo mismo no puede renunciar a los bienes protegidos, se encuentran fuera de la esfera de disposición del mismo sujeto). Así, se puede observar, un paso distinguible de la consideración del sujeto como poder a la consideración del sujeto como fin.

En este marco, el sistema internacional de protección de derechos humanos contemporáneo pretende asegurar los aspectos fundamentales de la persona desde el punto de vista individual, social y político. Esta tarea resulta de gran complejidad puesto que requiere pesar derechos de la más variada gama conforme a los roles de los sujetos: derecho de libertad, derechos civiles, derechos sociales, derechos de incidencia colectiva, derechos culturales, derechos económicos, derechos políticos, derechos medioambientales, etc. Esto le permite a Viola señalar que se debe ser consciente del acaecimiento del retorno de los *status*. A diferencia de la Antigüedad y Modernidad, ahora el individuo es considerado no ya como igual en abstracto sino a partir del reconocimiento de su diversidad, de su colocación en contextos de vida particular y en situaciones específicas.

> Ciertamente existe una diferencia con respecto a los *status* del derecho romano y no sólo porque nuevos *status* se han sumado y los viejos han asumido significados nuevos. Los *status* de hoy son aquellos del sexo (hombre, mujer, homosexual…), de la edad (infancia, ancianidad), de la

> salud, de la ciudadanía, del trabajo, del consumidor de productos, del usuario de servicios, del embrión… Es casi superfluo notar que formas de vida diversas van asumiendo el rol de *status* en la medida en que son conectados a la tutela jurídica de situaciones particulares en los cuales los individuos se encuentran por razones existenciales. (Viola, 2015: 15)

Lo anterior significa el paso desde la política de la igual atribución de derechos y obligaciones en abstracto a la política de la diversidad dialógica para que, en el marco de la democracia, sea una pregunta central qué cosas comunes existen entre individuos tan diferentes entre ellos en la cultura y en los proyectos de vida (Viola, 2015: 11-16).

Ahora bien, ¿puede existir una armonía democrática y dialógica sin la respectiva isegoría? La aceptación de los desplazamientos territoriales, en este marco, debería permitir repensar nuevas formas de plantear los derechos humanos que no dependan de las construcciones estatales-nacionales y territoriales.

6. El derecho a tener derechos

Hanna Arendt plantea, en *Los orígenes del totalitarismo* y, en menor medida, en *Eichmann en Jerusalén,* la situación de desprotección en la que se encuentran ciertas minorías frente a los gobiernos de los Estados Nación. Principalmente, tiene como referencia el caso de los apátridas que, perseguidos por los totalitarismos, no se encuentran protegidos por ninguna entidad. Los derechos humanos, tal como aparecen en la Declaración Universal de 1948, son abstractos, parten de un modelo de hombre no situado en ningún espacio en concreto. Si bien son concebidos como inalienables, acaban por ser responsabilidad de un Estado que los reclame frente a otro par violador. No es la naturaleza humana en abstracto la que efectivizará dicho derecho sino que esta tarea queda a cargo del sistema estatal.

> Los derechos del hombre, después de todo, habían sido definidos como "inalienables" porque se suponía que eran independientes de todos los gobiernos; pero resultó que, en el momento en que los seres humanos carecían de su propio gobierno y tenían que recurrir a sus mínimos derechos, no quedaba ninguna autoridad para protegerles ni ninguna institución que deseara garantizarlos. (Arendt, 2013: 414)

Aquellas minorías que no cuentan con un gobierno en ningún Estado son fáciles blancos de avasallamiento. En particular, esta posición se relaciona con la imposibilidad de participar en la elaboración del marco legal-estatal que los aparta de la esfera de tutela y que podría ser la herramienta de garantía para ellos.

Así, el derecho a tener derechos se erige en la reflexión acerca de la necesidad de otorgar la posibilidad de participar en la elaboración del derecho, de las normas jurídicas, que crean tutelas, cargas y obligaciones. De esta manera, el fundamento último de los derechos humanos y la responsabilidad de concreción de ellos exceden al mero Estado como autoridad. Así, se revierte la preminencia del colectivo por sobre el individuo para que este último sea titular del derecho a ser parte de un colectivo organizado que vele por él.

En línea con este planteo, Susana Villavicencio (2007) reflexiona sobre la condición paradójica de la democracia liberal que se ha expandido en los países de Occidente puesto que, mientras se afianza en sus condiciones formales, materialmente, durante la década de los noventa, ha sido transformada por su sujeción a los dictados del mercado y la economía transnacional capitalista. Particularmente, resulta preocupante la situación en Latinoamérica debido a que el debilitamiento del sistema institucional es acompañado por la exclusión de gran parte de sus pobladores del sistema de reparto social y político y por una profunda ampliación de la brecha entre pobres y ricos. En ese contexto, la autora se pregunta qué significa ser ciudadanos.

La ciudadanía es definida como un estatus que garantiza a los individuos iguales derechos, deberes, libertades, restricciones, poderes y responsabilidades. “Pero son precisamente las situaciones de exclusión, las desigualdades crecientes y la falta de condiciones para el ejercicio de los derechos las que no cesan de mostrar su insuficiencia o de revelar un vacío a llenar” (Villavicencio, 2007: 39). Esto conduce a cuestionar la brecha existente entre el derecho ideal, el que debe ser, y el que efectivamente es.

El primer derecho es el de la pertenencia a una comunidad política. Así, cuando se trata de reconocer la ciudadanía, se trata de asignar condiciones de posibilidad de la supervivencia como seres humanos. Entonces, si teóricamente los derechos humanos se constituyeron como un límite frente a los avances del Estado por sobre el derecho, la experiencia de los totalitarismos coloca a la ciudadanía como base del reconocimiento de estos. De esta situación deriva la autora la expresión arendtiana de “el derecho a tener

derechos" ya que un grupo cuya ciudadanía es negada se encuentra en una posición de total desprotección y condenado a la pérdida de su subjetividad política (Villavicencio, 2007). La negación de derechos es, entonces, en el marco de atribución jurídica de potencias e impotencias, la parte de los sin parte (Rancière, 2009).

A partir de estos presupuestos, la propuesta de Villavicencio no es la apelación a los derechos humanos como horizonte de resolución de conflictos, sino una transformación activa que convierta las situaciones de exclusión en inclusión.

> …la idea del "derecho a tener derechos" pone en cuestión la lógica formalista de los derechos y lleva, más bien, a mirar que los reclamos de los "sin derechos" son expresión directa de la dinámica de creación de derechos. En este sentido, la experiencia latinoamericana es distintiva en formas de lucha frente a la exclusión, emprendida por las comunidades indígenas, los desempleados, las comunidades que han visto cerrarse sus mundos de vida a causa de las crisis económicas. (Villavicencio, 2007: 45)

En cuanto a la política de los derechos humanos, sin restar importancia al discurso sobre ellos, resulta necesario el análisis de las tensiones que genera su invocación en el marco de las democracias liberales contemporáneas ya que, con base en un presupuesto individualista y a-histórico, se difunde un discurso jurídico que convive con el incremento de las zonas fuera del derecho y con las figuras de los "sin derecho". Son precisamente estas figuras las que dan cuenta de la inevitable relación entre el derecho y otros órdenes de la vida humana como la economía, la moral, la política, etc. (Villavicencio, 2007).

La autora concluye que el concepto de ciudadanía como estatus de derechos puede ser dejado de lado y ser reemplazado por uno que la considere como un carácter incondicional de lo político definido por el derecho a tener derechos.

7. Recapitulación

Este capítulo se concentró en la presentación del concepto de isegoría cosmopolita en conjunto con otros relacionados. En primer lugar, cabe destacar que la isegoría ha constituido, junto con la isonomía, uno de los pilares básicos de la antigua

democracia al consagrar la igualdad de derecho de pronunciarse en la esfera pública, es decir, en aquella en donde las normas jurídicas eran elaboradas. Era la igualdad de participar activamente en las deliberaciones del ágora. La isonomía, por su parte, era la igualdad ante la ley, es decir, el derecho de ser tratado de la misma manera que los pares ciudadanos. Estas nociones, íntimamente relacionadas, se diferencian por cuanto la primera funciona *a priori* de la creación de la norma jurídica, es decir, antes de que esta sea impuesta; en cambio, la segunda, es *a posteriori*, o sea, una vez que esta prescripción ha sido creada.

El calificativo de "cosmopolita" proviene de la idea de un orden sin fronteras, es decir, de la ciudadanía del universo, del "cosmos" (en el sentido en el que los antiguos griegos lo comprendieron). En la actualidad argentina, la isonomía cosmopolita se encuentra garantizada desde el plano constitucional, no así la isegoría cosmopolita.

Indagar en la ciudadanía, ya sea del universo, de una ciudad o de una polis, implica pensar en la relación entre la isegoría y dicha ciudadanía. ¿Es esta última condición de la primera? Se ha señalado anteriormente que la condición de ser nacido en Atenas parecía ser un requisito esencial para la participación política, al menos según lo transcripto del *Menéxeno* platónico. No obstante, parece posible establecer excepciones a este principio.

La clave para comprender esta última oración puede ser hallada en el concepto de extranjero mismo, en el *xénos*. Este era un enemigo solo por el hecho de haber nacido en otro territorio, pero también era un posible amigo, alguien con quien podía establecerse una paz transitoria y a quien se le podían dispendiar ciertos tratos especiales en razón de hospitalidad. Como señaló Benveniste, los parámetros para establecer las múltiples relaciones con los extranjeros son dinámicas. Así, un extranjero puede ser receptor de un trato de polítes, aunque nunca será tal. Para el ámbito romano, vale señalar una mayor claridad en las relaciones: un ciudadano solo es tal para otro ciudadano (la ciudad solo se define en relación a un conjunto de *cives*. Es un sistema, en el sentido que lo entendía Saussure, 1945). Un *hostis* es tal para otro *hostis*. Es el vínculo mutuo lo que define sus estatus.

Con relación a lo dicho en última instancia, cabe destacar el juego de primacías que encierran los binomios *polis-polítes* y *civitas-cives*. Mientras que en el par griego, el estatuto del *polítes* se definía por su pertenencia al colectivo previo, en el romano era a la

inversa. Esto resulta de interés de cara a pensar en un fundamento de los derechos más allá de la relación con un Estado Nación arraigado en un territorio.

Por último, cabe destacar que la ciudad como campo de lo común se erige en un escenario en cuyo espacio se ejercitan roles construidos socialmente. La ciudad marca los movimientos posibles y los no permitidos, los sujetos que sobre ella se desenvuelven deben reconocer cuál es su parte en el reparto de potencias e impotencias. En tal sentido, cabe recuperar una de las nociones fundamentales de la teoría general del derecho como es la de persona. Esta nace de una metáfora que se remonta a las antiguas máscaras de Grecia y Roma y actualmente, en el campo jurídico, se la entiende como un núcleo de imputación de derechos y obligaciones. Se es persona en relación con un rol, con un estatuto: contratantes, proveedor/usuario, progenitor/hijo, consumidor, administración/administrado, etc. No obstante el hecho de que es esta metáfora la que permanentemente se trae a colación en tiempos contemporáneos, cabe recuperar otro sentido que permanente entra en pugna con aquel y que también ha anclado fuertemente en el espacio de los derechos humanos: el moderno, el de persona como sujeto de derechos. De esta manera, aparece la pregunta acerca de si es posible combinar algunos roles/estatus de la persona (como, por ejemplo, el de extranjero) sin resignar la subjetividad humana como sostén de los derechos.

Así, a partir de estos planteos es que se llega a la isegoría cosmopolita identificada como el derecho a tener derechos, esto es, como una condición democrática de los Estados en los cuales los eventuales destinatarios de las normas jurídicas sean partícipes de su elaboración. Si se acepta la posibilidad de una participación incondicionada respecto de una nación territorialmente vinculada de la toma de la palabra en la esfera común, entonces, se reconoce el derecho/libertad a cada individuo de luchar por su propia tutela.

CAPÍTULO 2

LA ISEGORÍA COSMOPOLITA Y SU CONCRECIÓN EN LA HISTORIA CONSTITUCIONAL ARGENTINA

1. Introducción

En el apartado introductorio de la tesis se ha mencionado la existencia de dos proyectos de ley en el Congreso de la Nación argentina tendientes a consagrar el voto extranjero a nivel nacional presentados en los últimos años—más adelante, en este capítulo, se desarrollan esas propuestas legislativas—. Cabe destacar que la medida no sería demasiado innovadora, al menos desde la perspectiva de la historia constitucional argentina ya que la participación de los extranjeros en la vida política argentina, incluso con el sufragio activo y la posibilidad de ocupar altos cargos, ya ha sido una realidad en el pasado.

Este capítulo se destina a presentar una serie de antecedentes constitucionales y legales que dan cuenta acerca de cómo ha ido variando la atribución de derechos políticos activos y pasivos a los extranjeros. Los documentos normativos que se traen a colación en las próximas páginas permiten notar cómo los no nacionales (o determinados no nacionales) a veces se han constituido en *xénos,* enemigos destinatarios de políticas de hospitalidad, que, por razones estratégicas, han sido recipiendarios de derechos y privilegios.

Cabe destacar que, sobre todo en la primera etapa de la historia constitucional (hasta la sanción de la Constitución de 1853 y los primeros años inmediatos posteriores a este hecho), la negación del derecho de ocupar cargos públicos se debía principalmente al recelo a los españoles y el reconocimiento de derechos como prerrogativas a ciertos extranjeros fue más bien una política de relaciones exteriores que tendía a obtener el reconocimiento de la independencia y soberanía del naciente Estado.

En segundo término, con posterioridad a la sanción de la Constitución de 1853, surgió una política de fomento inmigratorio con la consideración de que los europeos (al menos los europeos esperados) aportarían, además de su capacidad de trabajo, a la causa civilizatoria. Esta concepción positiva acabó cuando las ideas políticas traídas desde el

viejo mundo y la lucha por derechos laborales inspiradas por los extranjeros ganaron la escena nacional.

Finalmente, en la actualidad, la presencia de extranjeros en el país, conforme al Censo del año 2010, se nutre principalmente de sujetos provenientes de países limítrofes y de Perú, como se explicará más adelante.

Salvatto y Banzato (2013) apuntan que los estudios sobre la ciudadanía política desde la Revolución de Mayo se han centrado en la distinción entre criollos y peninsulares, o entre patriotas y realistas desde la mirada de los frentes de batalla a la par que dejaban de lado cuestiones relacionadas con la actividad civil y administrativa.

Establecer quiénes son los ciudadanos significó en la historia argentina un desafío relevante. Desde 1810, determinar este aspecto ha sido un punto neurálgico que ha ido más allá del simple voto. Como afirma Cansanello (2003), en los tiempos del virreinato, la ciudadanía no solo implicaba el otorgamiento de derechos y obligaciones sino que también definía quiénes podían ser los titulares legítimos en reemplazo de las autoridades coloniales. Esta cuestión se trasladó en el tiempo con múltiples idas y vueltas hasta la actualidad cuando aún se plantea si es conveniente que un no nacional pueda dirigir el destino de la Nación.

Antes de comenzar la exposición, cabe realizar algunas aclaraciones. En primer lugar, esta tesis no tiene por objeto principal el desarrollo de la historia constitucional argentina sino mostrar los antecedentes de la isegoría cosmopolita en la respectiva historia. Por tal motivo, la descripción de los contextos y hechos históricos en general es relativamente somera a efectos de no desviar el foco de atención. En segundo término, lo anterior genera que existan algunos saltos temporales sin la exposición de la sucesión de hechos que conducen unos hacia los otros. Por ello, quien desee profundizar acerca de la historia argentina deberá complementar la lectura de esta tesis con la bibliografía especializada. Dedicar más páginas al desarrollo histórico dispersaría la atención del objeto central (el análisis conceptual de la isegoría cosmopolita en la Argentina) y el producto nunca dejaría de ser una apretada síntesis repleta de omisiones. La exposición que continúa se centra en los documentos relevantes para el tópico convocante y el contexto histórico es recreado brevemente para comprender algunas de las pautas.

2. El inicio del Estado argentino[1]

Los sucesos acaecidos en la semana de mayo de 1810 son ampliamente conocidos y constituyen un hito que condensa los procesos de formación estatal, es decir, marcan el umbral de irreversibilidad en la configuración de la identidad nacional[2] del actual Estado argentino. Por este motivo, aquí se inicia la indagación de los antecedentes constitucionales a partir de aquella fecha[3].

En la noche del 24 de mayo y la madrugada del 25 de aquel mes, alrededor de cuatrocientas personas firmaron un documento que contenía un conjunto de exigencias a ser presentadas ante el Cabildo. Al reunirse este órgano municipal porteño, y ante la manifestación de los cuerpos militares de no poder apoyar al nuevo gobierno en caso de movimientos contrarios a él, se hizo lugar a la petición recibida. En la sesión del 25 de mayo se juró fidelidad a Fernando VII, se depuso al Virrey Cisneros y se formó la Junta de Gobierno.

Este hito revolucionario, al margen de la significación histórica en la construcción del Estado Nación, marcó un quiebre en la consideración de la "otredad" a partir del desprecio hacia aquellos peninsulares que no adherían al gobierno revolucionario (Cantera, 2016). La configuración de la identidad propia del aún entonces Virreinato del Río de La Plata comenzaba a edificarse en oposición a la metrópolis. Aunque la independencia no era declarada, el antagonismo respecto de los españoles se hacía manifiesto, como se verá en las próximas páginas.

El contexto político distaba de ser sencillo: las dos principales instituciones del régimen colonial que perduraban en Buenos Aires, el Cabildo y la Audiencia,

---

[1] La historia argentina que se narra en las siguientes páginas surge del trabajo con bibliografía que, por motivos de fluidez expositiva, no se encuentra referenciada paso a paso. En algunas ocasiones, por motivos particulares es explícitamente mencionada. En el resto de los hechos, me remito a los siguientes libros de historia constitucional que han servido para formar este trabajo: Galletti (1972 y 1974), Lorenzo (1994, 1997 y 1999), Etchart y Douzon (1987), Romero (1979), López Rosas (1996), Linares Quintana (1981), Zuccherino (2007), Pellet Lastra (1979) y Fernández y Rondina (2006).

[2] Balibar (1991) plantea el umbral de irreversibilidad como aquel momento en el cual se acentúan los elementos que permiten el pasaje de formaciones estatales no nacionales hacia el surgimiento de los Estados Nacionales y que se vincula con las estructuras de mercado y de las relaciones sociales en el marco del capitalismo.

[3] Como señala Míguez (2012), el recorte temporal y espacial resulta en buena medida arbitario, ya que la configuración territorial e identitaria como nación de la hoy Argentina no se ha consolidados hasta inicios del siglo XX. Por este motivo, en los períodos anteriores, las referencias son un tanto inexactas, pero deben hacerse a los fines expositivos.

desconfiaban de la Junta de Gobierno. Al conocerse la instalación del Consejo de Regencia en España (el día 2 de junio de 1810) ambas instituciones sostuvieron la necesidad de prestarle juramento de obediencia. A partir de ello, la Junta expulsó a los oidores y destituyó a los capitulares. La Audiencia quedó integrada por criollos y el 17 de octubre de aquel año se renovó el Cabildo. Respecto de la Regencia, la Junta, en la "Circular Comunicando la instalación de la Junta", dijo:

> El pueblo de Buenos Aires, bien cierto del estado lastimoso de los dominios europeos de S. M. C. el Sr. D. Fernando VII; por lo menos incierto del gobierno legítimo soberano en la representación de la Suprema Junta Central disuelta ya, y más en la Regencia que se dice constituida por aquella, sin facultades, sin sufragios de la América y sin instrucción de otras formalidades que debían acceder al acto; y sobre todo, previendo, que no anticipándose las medidas que deben influir en la confianza y opinión pública de los dominios de América, faltaría el principio de un gobierno indudable por su origen, estimó desplegar la energía que siempre ha mostrado para interesar su lealtad, celo y amor por la causa del Rey Fernando.

Es decir, si bien aún se continuaba el vínculo con la corona española a través de la fidelidad invocada para con Fernando VII, la identidad de los pueblos americanos se hacía notar en esta circular, no solo por su enunciación sino también porque los pueblos locales evaluaban la legitimidad de un órgano creado en la metrópolis sin la participación activa de las colonias. Como puede notarse, la postura dista enormemente de ser de sumisión y denota con actos la auto-consideración en un pie de igualdad. Si bien este documento, en términos de la configuración de la isegoría cosmopolita, no realiza aporte alguno (es decir, no se consagra ningún tipo de participación política para extranjeros), sí muestra los conflictos existentes entre metrópolis y colonia y sienta las bases para signar a los españoles no simpatizantes con la "causa americana" como los "otros".

En el seno de la Junta de Gobierno, se perfilaron dos tendencias que respondían a dos personalidades y sus respectivas ideas políticas: Saavedra, por un lado, y Moreno, por el otro. El primero poseía tendencias conservadoras, era moderado y aspiraba a un cambio gradual en las instituciones sin una ruptura radical con España. El segundo era partidario de cambios rápidos y más acentuados, aspiraba a un quiebre en las relaciones

con la corona española y sostenía que el pueblo, como soberano, tenía derecho a elegir a sus gobernantes.

Algunos sectores no morenistas de la Junta comprendieron que la pretensión de Moreno era que, en la reunión de los diputados en Congreso[4], se debatiera la cuestión de las relaciones con España y que se declarara la independencia. Ello encuentra un sólido fundamento en la explicitación en la "Gaceta extraordinaria" del 23 de junio de 1810 respecto de la edificación de un "nuevo sistema" (Ansaldi, 1989: 24)[5].

Aquella esperanza se enmarcaba en un contexto adverso, no solo en el plano nacional sino también en el internacional. En aquel entonces, Gran Bretaña era aliada de España en la guerra antinapoléonica y, por este motivo, no podía apoyar movimientos independentistas en las colonias españolas. Mientras los gobiernos autónomos respetaran la libertad de comercio serían protegidos por Inglaterra, pero ello no podía de manera alguna acarrear el apoyo a un movimiento independentista.

Los integrantes de la Junta eran conscientes de aquellas dificultades por lo que en una de sus primeras reuniones se ocuparon de las relaciones con Inglaterra y Portugal y decidieron procurar ganar la protección de la primera mediante la eliminación de las antiguas restricciones coloniales sobre el comercio como señal de que el objetivo revolucionario no radicaba tanto en la separación de España como en la eliminación de los obstáculos creados por el gobierno español a las políticas liberales. De esta manera, puede notarse una voluntad de acercamiento con otras potencias a cuyos habitantes, paulatinamente, se les irán concediendo prerrogativas o, al menos, no las proscripciones que recaerán sobre los españoles.

3. Primera negación jurídica de la isegoría cosmopolita

Las decisiones de Moreno en el marco de sus funciones como Secretario de la Junta habían perjudicado diversos intereses, entre ellos, los de los españoles habitantes de la naciente Confederación. Una de las medidas destacadas fue la exclusión de los

---

[4] El Reglamento del 25 de mayo habla de reunión en Congreso, pero esta disposición fue alterada en la Circular del día 27 en la que se explicitaba que los diputados que llegarían se incorporarían a la Junta Provisional.

[5] Ansaldi (1989) señala que el "nuevo sistema" es la principal preocupación de los revolucionarios cuya ambigüedad en su resolución será una nota distintiva desde el comienzo de la revolución y cuya manifestación primera será la denominada "máscara de Fernando VII".

españoles europeos de los cargos de la administración pública (Lorenzo, 1994: 101-102). La "Circular de la Junta Provisional Gubernativa de la Capital de Buenos Aires exigiendo la ciudadanía para ejercer empleos" (3 de diciembre de 1810. Gaceta n° 27) describe a los españoles como hombres ingratos que, con ánimos de enriquecerse, han defraudado al país y que se contraponen a los nacidos en las tierras de la Nación. A raíz de los desengaños provocados, en dicho documento, se establece la necesidad de tomar medidas para preservar y conservar el bien del país.

El primer párrafo resulta contundente y expresivo respecto de algunas cuestiones: 1) la Junta ha sido defraudada por la ingratitud de algunos hombres hacia el país; 2) estos hombres ingratos se han enriquecido gracias al país y son felices por habitar en él; 3) la Junta, inspirada en los mismos motivos que lo haría cualquier nativo, debe velar por la conservación y el bien del Estado; 4) no tomar medidas contra aquellos hombres ingratos (que se entiende no son nacidos en estas tierras) que atentan contra el bien del país conduciría a la no conservación de estas tierras. La cuestión de la no conservación (o de la necesidad de la conservación) deriva en la reflexión respecto de quiénes son los poseedores puesto que, en lo formal, estas tierras eran dominio de los españoles. No obstante, la circular permitiría comprender que proteger estas tierras de los ingratos no nacidos en el país es una medida de protección posesoria de los nativos frente a la corona española.

> Las naciones todas justifican esta regla con su conducta, pues en ninguna se divide el Gobierno con hombres estraños, ni se dispensan los derechos de ciudad con una franqueza que haga menguar su estimación y aprecio.
>
> Empeñada esta Junta en llevar su moderación y sufrimiento hasta donde ningún otro Gobierno llegó jamás, ha resuelto conciliar en lo posible el bien de los hombres estraños con el derecho de los hijos del país (…)

La decisión resultante de esta clasificación de los habitantes fue la de no otorgar empleo alguno a quienes no hubieran nacido en el territorio de las provincias con dos relevantes excepciones: 1) aquellos extranjeros que fueran empleados al tiempo de la Circular y que mantuvieran una buena conducta y adhesión al gobierno, sin importar su nacionalidad (es decir, aquí se incluía a los españoles que no renegaran del gobierno local) y 2) aquellos extranjeros provenientes de todo otro Estado que no estuviera en guerra con las provincias. Como puede notarse, a partir de este segundo supuesto, el primero se

dirigía explícitamente a los españoles que quisieran conservar el empleo que ostentaran. Para ellos quedaba vedado, entonces, el acceso a nuevos empleos, pero existía una posibilidad para mantener el cargo y posibilidades de ascenso. Esto solo tiene sentido si se considera que los extranjeros de otras potencias eran regulados por un inciso más amplio que les reconocía los mismos derechos que a los ciudadanos.

Las medidas que la Junta adopta tienden a no compartir el gobierno con extraños. En particular, distingue entre españoles y otros extranjeros que no estén en guerra con "nosotros" (portugueses e ingleses, principalmente, dado que eran los provenientes de las potencias cuya protección y amistad se pretendía obtener). A los últimos se les garantizan los derechos civiles y la protección del Gobierno, cuestión que, evidentemente, no se aplica para los españoles. En esta disposición se ve claramente cómo algunos *xénos* gozan de un pacto de amistad y de un trato hospitalario a la par que otros quedan excluidos.

Finalmente, también se prevé el caso de los europeos que al momento de la publicación Circular se desempeñaran en cargos públicos. A ellos se les permite la continuidad pero se les exige buena conducta, amor al país y, sobre todo, adhesión al gobierno. Es decir, en estos últimos casos, los europeos debían ser simpatizantes de la causa revolucionaria. Como puede notarse, se plantea una dicotomía entre los intereses de la metrópolis y los de estas tierras.

El 18 de diciembre de 1810 se produjo la primera crisis política. Los diputados del interior se reunieron para tratar su incorporación a la Junta en cumplimiento de la circular el 27 de mayo y el diputado por Córdoba, Dean Gregorio Funes, expresó que la Capital no podía gobernar a las provincias por sí sola. En tal sentido, abogó por el derecho de los representantes a formar parte de la Junta. Moreno era contrario de aquella idea. Ante esta oposición de posturas, se procedió a la votación, en la que participaron tanto los miembros de la Junta como los representantes del interior. El resultado fue claramente adverso a Moreno ya que solo él y Paso votaron en contra de la incorporación. A partir de ello, el secretario renunció a su cargo. Al incorporarse los diputados a la Junta esta se constituyó como Junta Grande.

Salvatto y Banzato (2013) destacan que aun después de 1810 se encontraban extranjeros en las filas de la burocracia, para lo cual conservaban sus cargos gracias a permisos especiales. La situación de estos funcionarios se fue haciendo cada vez más compleja: eran extranjeros que formaban parte de un gobierno disidente con la metrópolis. Por su parte, los nativos del suelo americano que pujaban por la ruptura e independencia

debían consentir la presencia de extranjeros en los cargos gubernamentales ya que no había cuadros administrativos para cubrir tareas específicas, calificadas y técnicas.

Como señala Cantera (2016), desde 1811, se decretó la expulsión de algunos peninsulares pero, para llevar a cabo esta medida, era necesario verificar si los españoles en cuestión estaban en conformidad con las ideas de los americanos o no. Así, la división entre lo "Mismo" y lo "Otro"[6] pasó a depender de la convicción política de las personas. La división era ideológica más que geográfica.

En ese marco, en 1811, el gobierno revolucionario en Buenos Aires empezó a conceder Cartas de Ciudadanía. El ciudadano era miembro de la soberanía de la Nación y los extranjeros podían solicitar dicha carta al acreditar cuatro años de residencia (Tau Anzoátegui y Martiré, 2003). Así, los criterios de utilidad, profesión, religión, matrimonio y residencia eran relevantes para distinguir entre los extranjeros que podían permanecer o no en el territorio (Herzog, 2008). Aún más, estos eran los parámetros para ser parte del pacto de hospitalidad como *xénos*.

4. Libertad y seguridad para todos los hombres

En septiembre de 1811, en el marco de una difícil situación para el Estado en formación, se creó el Primer Triunvirato y la Junta Grande se constituyó en Junta Conservadora. Esta última dictó el Reglamento Orgánico, el cual fue rechazado por el Triunvirato por considerar que esta se había reservado excesivas atribuciones puesto que lo subordinaba a ella y le asignaba solamente un año de duración, en tanto que la Junta gobernaría por tiempo indeterminado. Tras no aceptar este documento, por decreto, el 7 de noviembre, se declaró disuelta la Junta Conservadora y dejó sin efecto el Reglamento. De entre los documentos, cabe resaltar que el Reglamento de la división de poderes sancionado por la Junta Conservadora establece, en el artículo 1° que "Los diputados de las Provincias Unidas que existen en esta capital, componen una Junta con el título de Conservadora de la soberanía del Sr. D. Fernando VII, y de las leyes nacionales, en quanto no se oponen al derecho supremo de la libertad civil de los pueblos americanos".

El Triunvirato, el 22 de noviembre dictó el Estatuto provisional del Gobierno superior de las Provincias Unidas del Río de La Plata a nombre del Señor D. Fernando

[6] Esta idea será ampliada en el capítulo 3, en el apartado titulado con las mismas palabras.

VII, seguido de los decretos de seguridad individual y libertad de imprenta (los decretos son de fechas 26 de octubre y 23 de noviembre de 1811, respectivamente).

En estos decretos, si bien en algunas ocasiones se utiliza el término "ciudadanos" y en otras las expresiones "todos los hombres", "los habitantes" y "los que se establezcan", parecieran ser usados a modo de sinónimos. Así, la idea de ciudadanía no habría sido condición para gozar de las dos libertades básicas en cuestión. Precisamente, Savatto y Banzato (2013) destacan que estas indistinciones se debían a la que recién en aquel entonces se comenzaba a diferenciar conceptualmente en la metrópolis al vecino del ciudadano. De allí que la terminología aún no fuera semánticamente clara.

5. Ciudadanía pasiva para extranjeros

El Primer Triunvirato fue la expresión de un sector minoritario de la sociedad porteña. No contaba con el beneplácito ni de los grupos de los suburbios ni los de la campaña; menos aún con el interior del país, con el cual se encontraba enfrentado (Lorenzo, 1997: 115). Si bien dictó algunos decretos que significaban una ruptura con el régimen hispano y que otorgaban bases a una identidad nacional (como la creación de la escarapela nacional de las Provincias Unidas, la supresión del paseo del Estandarte Real, la concesión del título de ciudadano americano a nombre de las Provincias Unidas, etc.), fue un ensayo de gobierno que fracasó (Galletti, 1987: 263).

Este órgano cayó a causa de la revolución del 8 de octubre de 1812. Tras los hechos de aquel día se conformó el Segundo Triunvirato que, a su vez, convocó a la Asamblea (luego conocida como "del año XIII"). Transcurridos quince días desde su instalación, publicó una circular fechada el 24 de octubre para convocar a elecciones a fin de formar la Asamblea General. En el respectivo documento se establecía:

> 4° Todas las personas libres y de reconocida adhesión a la justa causa de la América sin excepción de empleados civiles o militares, podrán ser electores o electos diputados, no siendo preciso que estos sean naturales o residentes en los mismos pueblos que van a representar.

Este artículo es particularmente relevante por cuanto otorga la ciudadanía tanto pasiva como activa a todos los hombres que adhirieran a la causa americana: no importaba si eran nacidos o no en el territorio de la incipiente Nación. Esto deja en claro que la

ciudadanía política ya no dependía del lugar de nacimiento sino del hecho de compartir los ideales de la revolución aún en proceso. Era posible ser un español (o nacional de otro Estado) disgustado con la metrópolis o adherente a la causa local y ello era recompensado con la pertenencia política al naciente Estado argentino (en los documentos "Provincias Unidas del Río de la Plata"). El derecho otorgado habilitaba a los extranjeros a concurrir en la elección de representantes mediante el sufragio y también a partir de la posibilidad de ser candidatos y, eventualmente, representantes electos.

En este punto puede marcarse un sentido del concepto de isegoría cosmopolita que no liga los derechos políticos al territorio sino a un ideal. No obstante, el factor territorial y nacional subsiste en el trasfondo puesto que se distingue entre extranjeros y nacionales.

Al iniciarse las labores legislativas de la Asamblea, la situación del país favorecía una posible declaración de independencia dado que se había iniciado con éxito el segundo sitio de Montevideo, San Martín triunfaba en San Lorenzo, Belgrano, en Salta y Fernando VII continuaba preso y, por lo tanto, desposeído del ejercicio del mando.

El 23 de marzo de 1813 se estableció la pena de muerte para los desertores de los ejércitos patrióticos, el 4 de agosto del mismo año, se creó un Registro Cívico de ciudadanos beneméritos y, el 20 de agosto, un Registro Marcial para inscribir los nombres de los ciudadanos muertos en defensa de la patria. Es decir, existía una suerte de premios y castigos por la defensa de la patria o la deserción de los deberes inherentes a los ciudadanos (Galletti, 1987: 279). Claramente esto implicaba que la participación en las milicias, con mayores o menores honores, era una obligación ciudadana. Al respecto cabe recordar que, en el capítulo 1, se mencionó que la isegoría como participación en la esfera pública era más amplia que el mero acto de sufragar y abarcaba también armarse en defensa de la patria.

Además, la Asamblea instituyó las fiestas mayas, adoptó el escudo como símbolo patrio y el himno nacional, quitó la imagen del rey en la acuñación de moneda, aprobó la igualdad civil al extinguir los títulos de nobleza, mayorazgos y los fueros personales, se prohibió el uso en las fachadas de las casas y edificios públicos de armas, escudos y títulos de nobleza que distinguieran determinadas familias, declaró la libertad de vientres, derogó la mita, el yanaconazgo y las encomiendas y declaró a los indios libres

e iguales, ordenó quemar instrumentos de torturas, aprobó el reglamento de la administración de justicia, entre otras medidas.

Resulta significativo destacar que, conforme lo explica *El Redactor de la Asamblea del año XIII* (en Lambré, 2010: 17), en la sesión del día 3 de febrero de 1813, se acordó la remoción de los españoles europeos de todos los empleos civiles, eclesiásticos y militares, con excepción de aquellos que hubieran obtenido título de ciudadanía. Comenta que en el marco de las discusiones se señaló que era un acto de grandeza por parte de la Asamblea, aún pasados tres años desde la revolución, emitir un decreto, es decir, un instrumento jurídico y, por lo tanto, no arbitrario, para remover de los empleos a los mandatarios españoles y alejarlos de la administración.

Esta explicación muestra la visión que se tiene de los españoles y del trato que podría habérseles consignado y de cierta magnanimidad en el que efectivamente se daba, es decir, por un lado, se destaca el hecho de que, a pesar del lapso transcurrido desde la Revolución de Mayo de 1810, no se expulsaba a los españoles meramente a través de la fuerza, algo que podría haber sido una consecuencia natural de un proceso revolucionario contra la respectiva Corona. Por el contrario, se llevaba a cabo un procedimiento legal y, por lo tanto, existía un acto jurídico que daba fin a las relaciones de empleo. En cierta forma, en este texto se contrapone claramente lo llamativo e ideal de la actividad de la moderación americana. Esto implica, como contracara, dar por presupuesto que podría haber una estrategia menos "moderada" para alejar las manos españolas de la administración.

Finalmente, en el documento se especifica que la grandeza del decreto en cuestión se debe a que, en el marco de un acto revolucionario como el acontecido en 1810, lo natural era "que la sangre de los injustos fuese el primer indicio de la revolución; pero lejos de este doloroso extremo, los españoles europeos han continuado hasta hoy en sus empleos con peligro de la administración, con abuso de nuestro sufrimiento y odio de los mas dignos americanos" (Lambré, 2010: 18). No obstante, también se otorga título de ciudadanía a todos los españoles europeos que hubieran adquirido un derecho incontestable a la gratitud americana.

Unos meses más tarde, en abril, Diaz Vélez consultó a la Asamblea acerca de si un español, de profesión escribano, podía ejercer sus funciones si carecía de la necesaria Carta de Ciudadanía. Ante ello, el órgano declaró que todos los escribanos españoles europeos se encontraban comprendidos en el decreto del 3 de febrero de 1813. Sobre ello,

comentan Salvatto y Banzato (2013), que uno de los problemas a los que se enfrentó la Asamblea fue la falta de cuadros jurídicos locales que pudieran reemplazar a los peninsulares por lo cual estos acabaron por continuar en sus funciones.

Hasta aquí puede notarse que las concesiones brindadas en torno a la participación en la vida pública y política de los extranjeros seguían oscilando entre la permisión y la restricción conforme el origen de los no nacionales (los españoles eran mirados con gran recelo) y, en particular, respecto de la adhesión o no de estos a la causa independentista (los adherentes eran merecedores de la gratitud americana).

El 26 de enero de 1814 se modificó el Estatuto en una sesión extraordinaria para depositar el ejecutivo en una sola persona con la denominación de Director Supremo. Gervasio Posadas fue el primero en ocupar ese cargo; tras su renuncia al año de mandato lo sucedió su sobrino, Carlos de Alvear.

6. El Estatuto provisional de 1815

Tras la revolución de 1815, Alvear renunció al cargo de Director el 17 de abril. Días después, el Cabildo de Buenos Aires y un grupo de vecinos, para resolver la acefalía, designó como director provisorio a Rondeau que en ese momento era jefe del ejército del Norte, con el reemplazo de Álvarez Thomas en el aspecto militar, y el Ayuntamiento, en el político. Se creó la Junta de Observación para vigilar la conducta del Director y dictar un Estatuto.

En el Estatuto Provisional de 1815 se disponía, en la primera sección (destinada al hombre en sociedad), en el capítulo I, sobre los derechos que competen a todos los habitantes del Estado, que estos gozan de la vida, la honra, la libertad, la igualdad, la propiedad, y la seguridad como derechos (Art. I) y que, por lo tanto, todo hombre, goza de ellos “sea Americano o Extranjero, sea Ciudadano o no” (Art. III). Es decir, aquí se realiza, en relación a los usualmente considerados como “derechos naturales”, una equiparación —o sea, es un caso claro de isonomía cosmopolita—. No obstante, cabe destacar que las distinciones terminológicas entre “habitante”, “natural”, “ciudadano”, “hombre”, “natural”, aún no son completamente claras aunque comienzan a establecerse algunos parámetros clarificadores.

En el capítulo III de la misma sección, abocado a la ciudadanía, se señala que todo hombre libre que haya nacido y resida en el territorio del Estado es ciudadano. Para el ejercicio del derecho a sufragar debía contarse con 25 años de edad o ser emancipado. Asimismo, existe una equiparación de algunos extranjeros (aquellos que hubieran vivido por más de cuatro años en el país y contaran con cierto capital o ejercieran un oficio útil) para con los nacidos en el país, lo cual es una medida relevante en términos de isegoría cosmopolita. No obstante, para completar la participación en el ámbito público, en coherencia con la circular del 24 de octubre de 1812 antes expuesta, también se establece la posibilidad de ser electo, además de elector. No obstante, para acceder a ella, se estipulan otros parámetros que elevan el tiempo de residencia en el país a diez años y exigen la renuncia de toda otra ciudadanía. Este derecho a participar activamente de la vida pública no solo a través del voto sino también como representante reconocía un límite: el ser español (excepto que fuera afín a la causa independentista).

Es interesante notar que el artículo III otorga derecho a sufragar a los extranjeros que cumplieran ciertos requisitos, es decir, les otorga ciudadanía activa sin necesidad de resignar otra ciudadanía. El artículo IV otorga ciudadanía pasiva, o sea, la posibilidad de ser representante (incluso de nacidos en el territorio), pero, para ejercer en cargos de gobierno se debía renunciar a toda otra ciudadanía. Además, se restituye explícitamente la posibilidad de ejercer empleos en el país a los extranjeros.

Cabe destacar que los españoles nacidos en Europa no gozaban de los derechos antedichos hasta tanto el gobierno español no reconociera los derechos de las Provincias, es decir, la inferioridad de condiciones de los españoles era una represalia y un punto de negociación para con España. La excepción la constituían aquellos españoles que hubieran prestado servicios distinguidos a la causa del país, es decir, que apoyaran el proceso revolucionario y el camino hacia la independencia que pronto se declararía.

En cuanto a qué implicaba ser ciudadano, los capítulos IV y V señalan que este estatus otorga membresía en la soberanía popular y, por lo tanto, habilita el voto activo y pasivo. La ciudadanía se perdía por naturalizarse en otro país, por aceptar empleos, pensiones, o distinciones de nombre de otra Nación, por la imposición legal de pena aflictiva o infamante y por el estado de deudor dolosamente fallido, si no se obtenía nueva habilitación.

El capítulo VI, reservado para los deberes de todo hombre (es decir, no solo los ciudadanos) en el Estado, dispone que se debe sumisión a la ley, obediencia y respeto a

las autoridades y la carga de sacrificarse por la patria, aun poniendo a disposición la propia vida. Así, se puede notar la concepción del ciudadano como un individuo que solo se hace pleno en el marco de una comunidad de la cual es ciudadano. Por lo tanto, a dicha comunidad, a su patria, le debe la vida. En cambio, este requisito no se aplica a quienes no han nacido en las provincias. Es un límite a la isegoría cosmopolita que otorga una licencia a los extranjeros.

Hay que resaltar, en el artículo respectivo (el III), la excepción a los extranjeros de poner la patria por sobre la vida. Esta disposición se funda en la factibilidad de aceptar sacrificios por la patria pero con ciertos límites. No siendo el Estado de origen, se consideró inapropiado exigir el máximo sacrificio por una Nación que no es la propia (Galletti, 1972).

En cuanto a los cargos de gobierno, cabe destacar que el de Director estaba reservado a un vecino y natural de los Pueblos del Estado, con residencia dentro de él al menos de cinco años inmediatos a su elección (III, Capítulo I, Sección Tercera). Es decir, era un cargo vetado para los extranjeros.

Respecto del ejército y la armada (ver sección VI), el capítulo III, artículo I, dispone que todo habitante del Estado nacido en América, todo extranjero con domicilio de más de cuatro años, todo español europeo con carta de ciudadano; y todo africano y pardo libre fueran considerados soldados cívicos. O sea, el deber de incorporarse al ejército civil corre para los ciudadanos, extranjeros (que cumplan ciertos requisitos) o nativos. Como se puede notar, la isegoría se da en un sentido amplio de participación en la esfera pública, no solo con el voto sino también en otras instituciones como aquellas destinadas al aspecto bélico.

7. El Congreso General

En abril de 1814, Fernando VII retornó a España para su restauración en el trono. El Director Supremo envió una misión diplomática con el objeto de iniciar negociaciones con la Corona y llegar a un arreglo pacífico, pues a las derrotas sufridas en el Alto Perú se sumaban la toma de Montevideo y la noticia de que una expedición al mando de Pablo Morillo se preparaba en la Península con destino al Río de la Plata.

Se envió a Sarratea para gestionar el apoyo de Inglaterra en caso de que se concretara un ataque español al Río de la Plata. Pero un tratado de amistad anglo-española

frustró las expectativas. Ello obligó a Posadas a gestionar el apoyo de los ingleses y al mismo tiempo a entenderse con el rey Fernando para demorar la salida de Morillo.

En esas circunstancias y con el propósito de felicitar al Rey y buscar una ocasión que proporcionara la paz, fueron comisionados Rivadavia y Belgrano quienes salieron de Buenos Aires a fines de 1814. Después de reunirse con Alvear —el entonces nuevo Director—, que estaba en Río de Janeiro, siguieron a Londres con instrucciones públicas y privadas.

De acuerdo a las instrucciones públicas, en Londres, Rivadavia y Belgrano se unirían a Sarratea, luego el último de los mencionados permanecería allí mientras Rivadavia se reunía con Fernando VII a fin de llegar a un acuerdo sobre las colonias. Las instrucciones privadas, en cambio, establecían que Rivadavia en España debía procurar que se reconociera a la Confederación como independiente y, si no lo lograba, debía gestionar la coronación de un príncipe de la casa real española con la administración a cargo de los americanos. Si esto fracasaba debía buscar el apoyo de alguna potencia para lograr la independencia.

Por diferentes motivos las gestiones sufrieron graves complicaciones. Tras la caída de Alvear como Director, los poderes de Rivadavia quedaron revocados. Cuando el ministro de Estado español tomó conocimiento de la situación, lo expulsó. Luego aquel enviado recibió las instrucciones de la designación como representante ante la corte de París.

Durante el interinato de Alvarez Thomas como Director Supremo tuvo lugar la convocatoria del Congreso General previsto en el Estatuto de 1815. Este Congreso se reunió en momentos críticos porque en el norte se acababa de perder el Alto Perú; en el oeste, Chile estaba en poder de los realistas; en el litoral crecía la influencia de Artigas; en Europa, la Santa Alianza prometía ayuda a los monarcas para reconquistar las posesiones insurrectas y en el interior del país existía el riesgo de anarquía (Etchart y Douzon, 1987).

El Congreso declaró la independencia, dictó el Reglamento Provisional de 1817 y la Constitución de 1819. Tuvo carácter legislativo porque sancionó numerosas leyes, resolvió en materia judicial, fue un cuerpo elector porque designó a Pueyrredón Director Supremo y ejerció la soberanía.

Como se mencionó, las tres medidas más relevantes de este Congreso derivaron en tres documentos: el Acta de Declaración de la Independencia, el Reglamento Provisional de 1817 y la Constitución Nacional de 1819. En el primero de ellos, que data

del 9 de julio de 1816, se estableció la ruptura con los vínculos con la Corona española y la recuperación de "los derechos de que fueron despojados e investirse del alto carácter de una nación libre e independiente del rey Fernando VII".

Por su parte, el Reglamento Provisorio sancionado por el Soberano Congreso de las Provincias Unidas de Sud-América para la dirección y administración del Estado, mandado a observar entretanto se publica la Constitución, de fecha del 3 de diciembre de 1817, respecto de la temática que convoca esta tesis estableció disposiciones semejantes a las del Estatuto. Así, en la primera sección ("Del hombre en sociedad"), ("De los derechos que competen a todos los habitantes del Estado") se disponen artículos que brindan derechos a todos los hombres, ya sean extranjeros o americanos, tales como la vida, la honra, la libertad, la igualdad y la seguridad.

En cuanto a la ciudadanía y a los extranjeros, se establecía que estos últimos podían gozar del derecho a votar a partir de los veinticinco años de edad, siempre que contara con voluntad de permanecer en el territorio, que hubieran vivido al menos cuatro años en él, que supieran leer y escribir y que gozaran de cierto patrimonio. Asimismo, podrían ser electos a los diez años de residencia. En caso de tener otra ciudadanía, solo eran elegibles para empleos de república pero no para cargos de gobierno; en cambio, si se renunciaba a otra ciudadanía, podían ser electos para cualquier tipo de cargo. Distinta era la situación de los españoles que no podían votar o ser electos hasta tanto España reconociera la independencia de las Provincias. La excepción la constituían los españoles comprometidos con la causa independentista y que hubieran recibido carta de ciudadanía.

Por otro lado, en el Capítulo IV, se señalaban como prerrogativas de los ciudadanos (ya fueran nacidos en el territorio o extranjeros con carta de ciudadanía) el ser miembro de la soberanía de la nación y, consecuentemente, tener voto activo y pasivo.

El capítulo V se abocaba a las causas por las que la ciudadanía podía perderse o suspenderse. Entre ellas, se destacaba: aceptar empleos, pensiones o distinciones de nobleza de otra nación, haber recibido pena aflictiva, o infamante y ser deudor dolosamente fallido, si no se obtuviese nueva habilitación.

En cuanto a los deberes de todo hombre en el Estado, se explicitaban condiciones análogas a las enunciadas en el Estatuto provisional de 1815. Se destaca el posible sacrificio de la vida, salvo para los que fueran extranjeros.

Por otro lado, al regular el ejército, se establece para los extranjeros, como contracara del sufragio activo, el deber de integrar el ejército.

Por su parte, la Constitución de 1819 no incluye ninguna especificación sobre los requisitos para ser considerado ciudadano, cuestión que, como se verá más adelante, es observada al momento de redactarse la Constitución de 1826.

Dado que esta Constitución no contiene regulación alguna sobre la ciudadanía pero sí usa el término, ahonda en la confusión terminológica que nunca había logrado aclararse entre los conceptos de “todo hombre”, “nacional”, “ciudadano”, “natural”, etc. Si bien los antecedentes se acercaban a vislumbrar las distinciones, el hecho de que la primera Carta Magna no propusiera ningún parámetro resultó un retroceso.

Al rechazar la Constitución de 1819 y al disolverse las autoridades nacionales (Directorio y Congreso) después de la batalla de Cepeda, las provincias se gobernaron de modo autónomo mediante sus propias instituciones y se relacionaron entre sí por medio del sistema de pactos interprovinciales. En dichos documentos siempre se dejó constancia de la intención de constituir un Estado federal, lo cual demuestra la conciencia y la voluntad de la transitoriedad de esta atomización gubernamental.

Los pactos interprovinciales que se firmaron en el año 1920 tendieron a la unión y organización del país por medio de la reunión de un Congreso que sentara las bases federales del Estado argentino. Pero esto no se logró de inmediato porque el gobierno de Buenos Aires consideró inoportuno hacerlo hasta tanto cada provincia lograra el funcionamiento de sus instituciones. Con la realización de profundas reformas en la provincia de Buenos Aires, el ministro Rivadavia la preparó para ejercer su influencia en todo el país por medio del Congreso General Constituyente de 1824.

8. Las relaciones internacionales con España, Estados Unidos y Gran Bretaña

En diciembre de 1820, llegaron a Buenos Aires Comisionados Regios enviados por Fernando VII para tratar de concertar un acuerdo con las colonias insurrectas. El gobierno local respondió que solo negociaría sobre la base del reconocimiento de la independencia, por lo que los enviados españoles regresaron sin dar respuesta.

En enero de 1822, se produjo un hecho de gran importancia: el gobierno de los Estados Unidos de América reconoció la independencia de las Provincias Unidas, luego de haber efectuado la compra de la Florida a España, negocio que le permitió quebrar la neutralidad que había mantenido hasta entonces.

En el último Congreso de la Santa Alianza, llevado a cabo en 1822, se resolvió enviar un ejército a España para restablecer el régimen absolutista de Fernando VII y ayudarlo a recuperar las colonias. No obstante, el ministro inglés se opuso a la intervención de la Santa Alianza en América y el presidente norteamericano declaró en su mensaje al Congreso de la Unión del 2 de diciembre de 1823 que América no debía ser considerada como objeto de posible futura colonización por las potencias europeas.

En 1823 España inició nuevas gestiones porque la independencia ya aparecía como un hecho irreversible y su reconocimiento, inevitable. La pretensión, entonces, era lograr, al menos, ventajas comerciales.

Cuando llegaron los Comisionados Regios con el propósito de separar el Río de la Plata de las demás colonias insurrectas, el gobierno manifestó que no celebraría con Fernando VII ningún tratado si no se aceptaba el cese de las hostilidades en todos los países emancipados y el reconocimiento de sus independencias.

Los Comisionados firmaron un convenio preliminar que suspendía las hostilidades hasta que se negociase la paz definitiva con un plenipotenciario de las Provincias Unidas. Las tratativas fracasaron porque en España cayó el gobierno constitucional y Fernando VII desconoció los poderes que este les había dado a los Comisionados y, por lo tanto, sus gestiones quedaron sin valor.

En 1825 se celebró con Inglaterra un tratado que versaba sobre términos de paz, comercio y navegación ("Tratado con Inglaterra sobre amistad, comercio y navegación entre los Gobiernos de las Provincias Unidas y de S. M. B"). Por él Gran Bretaña reconocía la independencia de las Provincias Unidas del Río de la Plata, se establecía el libre comercio entre las dos naciones y se garantizaba la libertad de culto para los ciudadanos ingleses. Esta última medida permitió por primera vez la introducción de cultos disidentes del católico con lo cual puede notarse el enorme privilegio que recaía sobre los británicos y la necesidad de pactar de las Provincias. Asimismo, se reconocía a los súbditos ingleses la facultad de comerciar, transitar, adquirir bienes y testar, derechos que hasta entonces solo estaban reservados a los nativos. Los términos de este tratado no se modificarían aún en el supuesto de un conflicto armado con Inglaterra. Como puede notarse, los ingleses se constituyeron en los únicos extranjeros privilegiados en términos de algunos derechos a cambio del reconocimiento de la soberanía y la independencia de las Provincias Unidas. El impacto de este tratado no era menor dado que Gran Bretaña era una potencia hegemónica a nivel mundial.

Si bien las Provincias Unidas no obtenían grandes beneficios en términos comerciales o de navegación dado que no existía una flota naval de las dimensiones necesarias para cruzar el océano rumbo a Inglaterra, sí fue de suma relevancia por haber obtenido el reconocimiento de la independencia. De esta manera, el trato especial a los ingleses por sobre otros extranjeros resultó ser un objeto de intercambio entre dos Estados y, por lo tanto, el plano común de discusión, junto con el reconocimiento de la soberanía, en términos de relaciones internacionales.

9. La Constitución de 1826

El 16 de diciembre de 1824 se inauguró el Congreso General Constituyente de 1824. Este órgano, el 23 de enero de 1825, mediante la conocida como Ley Fundamental, declaró la existencia de una Nación integrada por las Provincias Unidas y reconocida por pactos preexistentes que reafirman la independencia.

El 24 de diciembre de 1826, el Congreso culminó su tarea con la aprobación de una nueva Constitución. Esta Carta Magna no gozó de éxito alguno ya que fue rechazada por casi todas las provincias por su carácter marcadamente centralista y unitario. Además, las provincias desconocieron al Congreso y las leyes de Presidencia y Capitalización. Finalmente, en agosto de 1827 se disolvieron las autoridades nacionales y las provincias volvieron a regirse mediante el sistema de pactos.

Respecto de la Constitución de 1826 cabe detenerse en algunas cuestiones relevantes. En primer lugar, se destaca que el Informe de la Comisión de Negocios Constitucionales que acompaña el Proyecto de Constitución, de fecha del 29 de agosto de 1826, resalta la ausencia, en la Constitución de 1819, de disposiciones que regularan sobre ciudadanía. Se expone también que estipulaciones en dicha materia son relevantes por cuanto organizan las relaciones interiores y porque son indispensables para clasificar las personas que pueden tomar parte de las deliberaciones públicas y/u ocupar cargos.

El breve párrafo del Informe que expone lo anterior revela la plena conciencia de lo que implicaba ser ciudadano (deliberar sobre los asuntos públicos y ocupar altos cargos de gobierno) y de los distintos estatus de personas que existían en el territorio nacional; de hecho, la experiencia ya lo había demostrado y había inspirado diferentes reglamentos. Esta carencia de la primera Constitución solo pudo arrojar dudas ya que hasta ese entonces el concepto de ciudadanía era amplio, pero esa extensión había sido

variable durante los nueve años que transcurrieron entre la Revolución de Mayo y la Carta Magna de 1819.

La Constitución Nacional de 1826 dispone que son ciudadanos: 1) todos los hombres libres, nacidos en territorio argentino, y los hijos de estos, donde quiera que nazcan; 2) los extranjeros que han combatido o combatieren en los ejércitos de mar y tierra de la República; 3) los extranjeros establecidos en el país desde antes del año 1816 que se inscriban en el registro cívico; 4) los demás extranjeros establecidos, o que se establecieren después de aquella época, que obtengan carta de ciudadanía. Por lo tanto, los extranjeros podían ser ciudadanos en aquellos casos especiales: por haber aportado o aportar a la labor de las milicias, por haber sido parte de la Argentina antes de la declaración de la independencia y estar inscriptos en el registro cívico y por obtener carta de ciudadanía.

Asimismo, la ciudadanía podía perderse por la aceptación de empleos, distinciones, o títulos de otra nación sin la autorización del Congreso. Es decir, existía cierto recelo respecto de la participación de los ciudadanos en los intereses de otras naciones o en la recepción de honores por parte de ellas.

En cuanto a la ciudadanía pasiva se establece la necesidad de contar con una cantidad de años en calidad de ciudadano para ser legislador (siete, para ser representante y nueve para ser senador). En cambio, para ser presidente era indispensable haber nacido en el territorio de la República.

10. Las relaciones políticas y económicas con Francia

Durante el gobierno de Rosas, Inglaterra y Francia realizaron una intervención armada para mantener sus privilegios comerciales. En aquel entonces, ambos Estados experimentaban un gran desarrollo y necesitaban nuevos mercados para expandir sus horizontes económicos. Los incidentes producidos permitieron a Rosas asumir el papel de defensor de la soberanía nacional contra las pretensiones extranjeras.

Inglaterra ya gozaba de privilegios de libre navegación y comercio desde 1825. En cambio, Francia reconoció la independencia rioplatense con los Orleáns, aunque no se firmó ningún tratado. Este Estado reclamó igualdad de condiciones con Gran Bretaña y, al no lograrlo, la escuadra francesa del Atlántico Sur bloqueó el puerto de Buenos Aires en marzo de 1838 y ocupó la isla Martín García sin que mediara declaración de Guerra.

El conflicto con Francia tenía, además, otros motivos: entre ellos, que sus súbditos fueran eximidos de prestar servicios en la milicia de acuerdo con lo que establecía una ley del 10 de abril de 1821 (obligaba a los extranjeros, incluso los transeúntes, a incorporarse al ejército), de la que habían quedado excluidos los ingleses y norteamericanos en virtud de haber reconocido la independencia de las Provincias Unidas[7]. La potencia europea pretendía que sus nacionales participaran de un pacto de amistad y hospitalidad semejante al de los nacionales de los Estados que habían reconocido la independencia de la Confederación.

En efecto, el Cónsul General de Francia había efectuado múltiples reclamos ante los sucesivos enrolamientos de ciudadanos franceses en las milicias de las provincias argentinas. Ante ello, Arana, Ministro de Relaciones Exteriores, respondió, el 8 de noviembre de 1830, que los extranjeros gozaban en el territorio de los mismos derechos que los naturales y que ello conllevaba, como contracara, la imposición de las mismas cargas. Asimismo, se aclara un punto que resulta sumamente relevante ya que se agrega que, si se permitiera que los extranjeros desarrollaran actividades comerciales al tiempo que los nacionales debían destinar su tiempo a defender a la patria, el perjuicio recaería únicamente sobre estos últimos.

> Esta reciprocidad de derechos y deberes, que hasta ahora no ha sido mejorada en país alguno de Europa, lejos de merecer la menor censura, se hace tan necesaria en el nuestro, cuanto que si los extranjeros establecidos en el se considerasen como transeúntes para el servicio de la milicia, su concurrencia privaría a los naturales de los medios de subsistir: estos no podrían entonces competir con los extranjeros en la porción de trabajo: no podrían aprovechar con igual libertad el tiempo; no podrían llenar el mismo modo y a los mismos plazos sus compromisos: se alejaría de ellos la demanda, y su ruina seria inevitable. (En France. Consulat (Buenos Aires, Argentina), 1838)

Aquí puede verse que el motivo de la igualdad entre los extranjeros y los nativos se debe a que es necesario equiparar en las cargas y obligaciones a unos y a los otros, de lo contrario, se podría generar un grave perjuicio para los propios nacionales. Es decir, si

[7] El intercambio completo de las misivas entre el consulado francés y Arana, en su calidad de Ministro de Relaciones Exteriores, puede ser consultado en France. Consulat (Buenos Aires, Argentina) (1838).

los extranjeros gozaran de todos los derechos civiles y no tuvieran obligación alguna para con el país que se los reconoce, los nacionales se encontrarían en una situación desventajosa.

En otra respuesta, del 11 de diciembre de 1830, Arana es sumamente explícito respecto de los motivos del trato diferencial brindado a los franceses respecto de los ingleses y norteamericanos: Francia no ha reconocido la independencia de las Provincias.

> Sin embargo, el Sr. Cónsul General dice, que obligar a servir a los franceses en la milicia y no hacer otro tanto con los ingleses y norteamericanos, es una arbitrariedad, es una injusticia. (…) todo el mundo sabe que los Estados Unidos de Norteamérica e Inglaterra fueron los primeros en reconocer nuestra independencia política, y que a la liberalidad de su conducta para con nosotros, debemos el hallarnos hoy día en una posición mas feliz que la que nos hubiera tocado en caso contrario. ¿Qué tiene, pues, de estraño, que en prueba de gratitud a nuestros primeros amigos y bienhechores, exonere el Gobierno de hecho y por ahora del servicio de la milicia a los norteamericanos e ingleses que se domicilian en el país (…)? El Sr. Cónsul General debe persuadirse que sobre este particular nada importa el rango y poderío de una nación: lo que importa son los títulos que la han hecho acreedora a nuestra gratitud; y esta Provincia y demás de la República deben a los Estados Unidos de Norte América y a Inglaterra consideraciones que no han obtenido de Francia ni de ninguna otra nación. (En France. Consulat (Buenos Aires, Argentina), 1838)

De esta manera, aparece notoriamente la distinción entre *xénos* con los que existe un pacto de amistad y *xénos* con los que no. Hay un intercambio: el reconocimiento de la independencia por el trato preferencial de los nativos de otros países.

Durante el primer gobierno de Rosas, las relaciones con el consulado francés no eran óptimas; ellas experimentaron una mejora durante el segundo gobierno hasta que el cónsul protestó por el encarcelamiento de dos súbditos franceses a causa de delitos comunes. Como estas demandas no fueron satisfechas, la escuadra francesa estableció el bloqueo.

También en esta actitud influyó la ley de Aduana de 1836, de carácter proteccionista, porque fuertes comerciantes franceses de Montevideo se vieron perjudicados.

Finalmente, Francia, influida por Inglaterra que se perjudicaba económicamente, levantó el bloqueo del puerto de Buenos Aires y firmó la Convención celebrada por el Gobierno de Buenos Aires encargado de las relaciones exteriores de la República Argentina y el Vice-Almirante francés, Barón de Mackau, para el arreglo de las diferencias existentes entre los respectivos países (31 de octubre de 1840).

El artículo 5° de dicho documento otorga a los nacionales franceses las mismas prerrogativas de las que gozaban los ingleses y los estadounidenses e incluso aquellas que fueran dispendiadas a otros extranjeros y que fueran aún más favorables a las anteriores.

En Montevideo, el bloqueo perjudicaba a Inglaterra y Francia cuyos intereses comerciales con el litoral y la campaña oriental se veían obstaculizados. Por ello, se envió a Florencio Varela para gestionar la ayuda de estos dos Estados. Ambos países acreditaron entonces representantes ante Rosas para llegar a un acuerdo por vía diplomática, pero como las gestiones resultaron infructuosas una escuadra anglo-francesa bloqueo el Río de la Plata y sus barcos se internaron por los ríos Paraná y Paraguay a pesar de la resistencia que se les presentó en la Vuelta de Obligado en noviembre de 1845.

Como las hostilidades continuaron, Inglaterra levantó el bloqueo en 1847 porque el conflicto la perjudicaba económicamente y firmó la paz dos años después. En cambio, Francia continuó hasta que en 1848 el gobierno surgido de la revolución de ese año, decidió terminar su intervención armada en el Río de la Plata. Se firmó entonces la Convención de paz y amistad celebrada con el representante del Gobierno francés (Le Predour), el 31 de agosto de 1850. Allí se consignaba una cuestión de suma relevancia: el reconocimiento francés hacia la independencia de las Provincias Unidas (se declara que la República Argentina se encuentra en incontestable posesión de todos los derechos que pertenecen a un Estado independiente).

Este tratado, que finalmente lograba el reconocimiento francés de la independencia de la Confederación Argentina, no llegó a ratificarse debido a la caída de Rosas. No obstante, inaugura el reconocimiento francés para con la soberanía nacional. Una vez más, el trato preferencial hacia ciertos extranjeros se convirtió en una prestación a ser intercambiada por el reconocimiento en calidad de pares con otro Estado.

11. El Proyecto de Juan Bautista Alberdi y la Constitución Nacional de 1853

El triunfo del Ejército Grande sobre las fuerzas que mandaba Rosas en Caseros significó la iniciación del proceso de organización institucional argentina. Urquiza procuró lograr la adhesión de los gobernadores del interior vinculados a Rosas hasta el momento de su caída y logró que delegaran en él las relaciones exteriores hasta la reunión de un Congreso Constituyente.

Las provincias del litoral procedieron a realizar idéntica delegación pero de distinto modo pues los cuatro gobernadores se reunieron previamente en la residencia de Urquiza y redactaron el Protocolo de Palermo el 6 de abril de 1852.

El Protocolo determinaba la reunión de un Congreso General Constituyente que sería convocado por la Comisión Representativa. Pero, para evitar dilaciones, Urquiza organizó una reunión con los gobernadores para establecer las bases de la organización del país. Así surgió el Acuerdo de San Nicolás de los Arroyos (31 de mayo de 1852) cuyas primeras trece cláusulas se destinan a establecer cómo, dónde y cuándo se reuniría el Congreso; las seis restantes se referían a los poderes otorgados a Urquiza.

La Constitución Nacional de 1853 se adecuó a las exigencias de federalismo pero su éxito se vio oscurecido por la separación de Buenos Aires del resto de la Confederación. Esta situación perduró hasta que, mediante el Pacto de San José de Flores, se concedió a Buenos Aires el derecho de revisar la Constitución previo a aprobarla dado que no había participado del Congreso de 1852. Desde 1852 hasta noviembre de 1859, Buenos Aires formó un Estado independiente.

El Congreso Constituyente designó una comisión que debía redactar el proyecto constitucional. Una vez hecho esto, aprobó la mayoría de los artículos sin discusión, aunque algunos de ellos fueron motivo de debates que concluyeron en abril para que la Constitución se firmara el 1° de mayo en celebración del segundo aniversario del pronunciamiento de Urquiza.

Los convencionales utilizaron diversas fuentes para redactar la Constitución. Una de ellas es el Proyecto de Constitución de Alberdi. Este documento resulta interesante por cuanto respecto de la ciudadanía y de los extranjeros incluye algunas disposiciones que no fueron receptadas en la Carta Magna aprobada aunque no difieren con ella en gran medida dado que ambos reconocen la igualdad civil entre naturales y extranjeros. En el artículo 16 de dicha propuesta se señala con claridad que la

Constitución garantiza los derechos que allí se enumeran a todos los habitantes de la Confederación, sean naturales o extranjeros. El artículo 17 complementa al anterior al señalar que, en cuanto a la igualdad, la ley civil no reconoce diferencia entre extranjeros y nacionales. No obstante, los derechos políticos ya no son conferidos a los extranjeros como en otras instancias de la historia constitucional. Esto es, en cierta manera, paradójico, en tanto fue una aspiración de Alberdi y de la Constitución de 1853 el atraer la inmigración europea. Asimismo, las Bases incluyen un capítulo en la Parte Primera denominado: "Derecho público deferido a los extranjeros". Allí se proclama la igualdad de derechos entre los extranjeros, es decir, se dan por concluidas las prerrogativas fundadas en la nacionalidad (art. 21). Más aún, no se exige reciprocidad entre los Estados para bridar dicha garantía.

En cuanto a la ciudadanía pasiva, conforme al artículo 57, para ser senador se requiere haber sido cuatro años ciudadano de la Confederación y para ser diputado, dos años (art. 62). Para ser presidente se requiere haber nacido en el territorio argentino o ser hijo de ciudadano nativo, habiendo nacido en país extranjero (Art. 78).

Finalmente, la Constitución de la Nación Argentina de 1853 (con las reformas de 1860, 1866, 1898, 1957 y 1994), en el preámbulo señala que los valores que se aspira a consagrar son "para nosotros, para nuestra posteridad y para todos los hombres del mundo que quieran habitar el suelo argentino".

Asimismo, como se expone en el capítulo 3, existen diversos artículos en la parte dogmática de la Constitución destinados a regular los derechos de los extranjeros en el país y al fomento de su llegada. Cabe destacar, por un lado, que el artículo 20 brinda los mismos derechos civiles a los extranjeros que a los nacionales y también regula la posibilidad de nacionalizarse tras dos años de residencia. Por el otro, el artículo 25 apunta al fomento de la inmigración europea.

En cuanto a la ciudadanía pasiva, para ser diputado se requiere cuatro años de ejercicio de la ciudadanía (art 40) y para ser senador, seis (art. 47). Para ser presidente o vicepresidente se requiere haber nacido en el territorio argentino o ser hijo de ciudadano nativo habiendo nacido en país extranjero (75).

Si bien la Constitución de 1853 destaca la necesidad de contar con una política inmigratoria, otorga claramente derechos a los inmigrantes y los destaca como sujetos bienvenidos, resulta paradójico que no reconozca derechos políticos como sí lo hacen

otros antecedentes constitucionales. Es decir, el fruto de los avances históricos resultó más restrictivo que aquellos.

12. Las necesidades de definir quiénes son los ciudadanos y sus concreciones legales

El afianzamiento de las instituciones argentinas tuvo lugar en las presidencias de Mitre (1852-1868), Sarmiento (1868-1874) y Avellaneda (1874-1880), durante las cuales se realizó una trascendente labor en las materias político, social, económico y cultural.

España había reconocido la independencia de la República Argentina por un tratado de 1857 pero aún se encontraba vigente el problema de la nacionalidad de los hijos de españoles nacidos en suelo argentino. Por eso, en 1863, se firmó un convenio que establecía que, para determinar la nacionalidad de españoles y argentinos, se observarían en cada país las disposiciones consignadas en sus respectivas constituciones y leyes.

A este panorama se agregó, el 3 de octubre de 1869, la ley nacional n° 346. En ella se disponía la distinción entre argentinos nacidos en territorio (incluyendo allí los espacios con pabellón nacional) o hijos de ciudadanos argentinos y los ciudadanos por naturalización. En cuanto a la isegoría cosmopolita, se regulan los derechos políticos de los argentinos pero no se menciona esta potestad para los inmigrantes como tales.

Esta ley, si bien permitía que los extranjeros tuvieran acceso a los derechos políticos, exigía la nacionalización o naturalización de estos. No obstante, los derechos civiles ya se encontraban reconocidos por la Constitución. A pesar de las facilidades que esta ley ofrecía a los extranjeros para nacionalizarse, Lorenzo (1997: 453) destaca que las peticiones fueron escasas o nulas porque el goce de los derechos políticos no parecía una gran ventaja en una etapa de la historia donde ni siquiera los ciudadanos argentinos nativos gozaban plenamente de ellos. Aquella era la etapa del fraude y la violencia electorales que solo alejaban a la ciudadanía de las urnas y generaban desconfianza respecto de la legitimidad de los electos.

13. La Ley Avellaneda

Durante la gobernación de Martín Rodríguez en la provincia de Buenos Aires, y a instancia de su ministro Rivadavia, se habían estructurado medidas concretas en materia de política inmigratoria que culminaron con el establecimiento de 220 escoceses en la

zona de Montegrande en el año 1826. En la época de Rosas llegaron al país alrededor de 80.000 extranjeros entre franceses, ingleses, norteamericanos, españoles e italianos (Lorenzo, 1997: 447).

El enorme territorio argentino estuvo prácticamente despoblado desde la época colonial. En 1845, en el *Facundo*, Sarmiento señalaba que "el mal que aqueja a la República Argentina es la extensión: el desierto la rodea por todas partes, y se le insinúa en las entrañas; la soledad, el despoblado sin una habitación humana son, por lo general, los límites incuestionables entre unas y otras provincias…" (Sarmiento, 1982: 26-27). Además de ello, gran parte del territorio se encontraba en mano de las poblaciones originarias, no solo consideradas como inferiores sino también como una permanente amenaza a erradicar.

La política inmigratoria de los gobiernos posteriores a Caseros apuntó al estímulo del ingreso de inmigrantes a partir de la adjudicación de tierras o el desarrollo de los procesos de colonización de las tierras públicas tanto nacionales como provinciales.

En ese sentido y también en pos del desarrollo de un modelo económico, el gobierno apoyó proyectos de colonización que se concretaron mediante la celebración de contratos entre las provincias de Corrientes, Santa Fe y Entre Ríos con particulares. La provincia de Corrientes celebró un contrato con el francés Augusto Brougnes; los colonos comenzaron a llegar en 1855 y se los ubicó en tierras luego conocidas como Colonia San Juan. La iniciativa fracasó por varias razones, entre otras, la pésima elección de las tierras, el escaso tamaño de los lotes entregado a los colonos y la inadecuada selección de los cultivos. La experiencia santafesina, por el contrario, fue exitosa: el contrato celebrado con Aarón Castellanos produjo la creación y el crecimiento de la Colonia Esperanza donde se asentaron colonos de origen suizo, alemán, francés e italiano. Otra iniciativa, con la empresa Beck y Herzog, dio lugar a la colonia San Carlos; el tercer logro fue San Gerónimo. La provincia de Entre Ríos, gracias a tierras donadas por Urquiza, tuvo su experiencia colonizadora con la fundación de la Colonia San José. Debe tenerse presente que los contratistas debían traer a los colonos por su cuenta y como contraprestación gozaban de una serie de privilegios otorgados por las autoridades y celebraban convenciones particulares con los inmigrantes (Lorenzo, 1997: 450-451).

Las concesiones de amplias extensiones de tierras abrieron las puestas a la especulación y los negociados; como consecuencia del poblamiento y trabajo de las tierras por parte de los inmigrantes se elevó considerablemente el valor de la propiedad inmueble y los especuladores se quedaron rápidamente con los mejores lotes. El

presidente Sarmiento, en el Mensaje a las Cámaras del 5 de mayo de 1869, manifestó que, como consecuencia de un sistema de colonización un tanto improvisado, la parte más rica del territorio había pasado a manos privadas y que los inmigrantes no tenían dónde asentarse. Así, uno de los desafíos lo constituía generar una política de fácil acceso a la adquisición de tierras y que redistribuyan el dominio para evitar la concentración en pocas manos.

Buenos Aires, por su parte, siguió el camino de la libre empresa tomado del sistema norteamericano: las tierras públicas eran vendidas a los inmigrantes a bajos precios y con facilidades de pago. El caso de Chivilcoy se erige como típico ejemplo del sistema bonaerense pero tampoco se pudo impedir el crecimiento del latifundio en la provincia (Lorenzo, 1997: 450-451).

Desde 1874 hasta 1880 gobernó la fórmula Avellaneda-Acosta. El gobierno hizo grandes esfuerzos para incrementar la colonización a través de la inmigración. En 1875, Avellaneda fortaleció la colonia galesa instalada en Chubut y entregó a cada colono 100 hectáreas más de las 25 que se les habían entregado diez años antes cuando llegaron.

El 19 de octubre de 1876, se dictó la ley general de inmigración y colonización n° 817. Ella tuvo gran éxito en cuanto al resultado inmigratorio puesto que entre 1870 y 1890 llegaron 1.500.000 personas pero no cumplió su cometido en cuanto a la colonización pues los trabajadores extranjeros se desalentaron ante las dificultades para obtener la propiedad de la tierra y buscaron dedicarse a las industrias y a las obras públicas en las ciudades.

La estrategia agroexportadora, clave en el desarrollo político y económico, requirió, ante todo, la afluencia de capital y de mano de obra extranjera, además de los vastos territorios a explotar. El modelo de sociedad que subyace a este modelo productivo es el positivista confiado en el progreso. No obstante, la concentración de la propiedad territorial impidió a los inmigrantes el acceso a la tierra y los relegó, en la generalidad de los casos, a ser arrendatarios o asalariados rurales (Novick, 2008).

La ley nacional n° 817 de inmigración y colonización o “ley Avellaneda” brinda por primera vez una definición de inmigrante y señala que este es todo extranjero jornalero, artesano, industrial, agricultor o profesor, menor de sesenta años, que acredite su moralidad y sus aptitudes, y que hubiese arribado a la Argentina con el fin de establecerse, pagando pasaje de segunda o tercera clase, o teniendo el viaje pagado por

cuenta de la Nación, de las provincias, o de las empresas particulares protectoras de la inmigración y la colonización.

La presidencia de Roca (1880-1886) fue el período cumbre en el proceso inmigratorio. Varios fenómenos se conjugaron en Europa para que la Argentina se convirtiese junto a los Estados Unidos en uno de los principales países receptores de inmigrantes: la crisis agraria europea, el crecimiento demográfico fruto de los avances en materia de salud que prolongaron la expectativa de vida, el reemplazo parcial de la mano de obra humana por algunos avances tecnológicos, la desocupación, las dificultades de acceso a la propiedad de la tierra, etc.

Por otra parte, y en relación específica a nuestro país, la llamada "conquista del desierto" y la eliminación del indio fueron medidas para posibilitar el desarrollo de la agricultura y la ganadería —y, también, viceversa, era necesario recibir mano de obra para posibilitar y concretar el modelo agroexportador a partir del cultivo de las respectivas tierras ganadas—, además de hacer imperioso fundar asentamientos estables para impedir el regreso de los indígenas. Para ello, por supuesto, se necesitaba mano de obra trabajadora y familias dispuestas a asentarse.

No obstante, en muchos casos, ante la imposibilidad de acceder a la propiedad de la tierra y la existencia de puestos de trabajo en el puerto y en las industrias, los inmigrantes se radicaron en las grandes ciudades como Buenos Aires y Rosario.

En cuanto a este período, Míguez (2015) destaca que en el primer censo nacional (1869) la población total era de 1.750.000 habitantes. En el segundo censo (1895), era de más de 4.000.000 y ya en 1914, la cifra se había duplicado. Hacia 1930, la estimación era de casi 12.000.000. El extraordinario crecimiento poblacional fue factible por el aporte de millones de inmigrantes. No obstante, este panorama de apogeo en cuanto al aluvión de nuevos habitantes no fue lineal, sino que tuvo una estrecha relación con los ciclos económicos argentinos. Así, explica este autor que, aunque a fines de los años sesenta y comienzos de los setenta la inmigración había comenzado a crecer, una crisis a mediados de 1870 retrajo el número de llegadas que volvieron a aumentar sobre fines de ella. En el decenio de 1880 se produjo una explosión de la inmigración masiva. De hecho, sobre 1889, en zonas como Buenos Aires o Rosario, uno de cada cinco o seis adultos era extranjero recién llegado. Por el contrario, solo un 12% emigraba del país. En 1890, se

produjo una crisis económica[8] que detuvo los arribos e incrementó los retornos (Míguez, 2012).

El desmesurado crecimiento demográfico en Buenos Aires y Rosario, sumado a la falta de viviendas y las malas condiciones de vida, provocó una profunda crisis habitacional. El fenómeno urbanístico elevó el valor de la propiedad inmueble y de los alquileres con la consecuente especulación que tuvo su máxima expresión con la aparición de los conventillos donde las personas moraban en condiciones de hacinamiento e insalubridad. La cuestión del alto precio de los alquileres y las cláusulas contractuales abusivas derivó, en 1907, en Buenos Aires y Rosario, en una huelga de inquilinos. Los huelguistas reclamaban reducción de los alquileres en un 30% y garantías contra el desalojo (Lorenzo, 1997: 550-452).

Las presidencias que se sucedieron desde 1880 hasta 1910, período del mayor auge inmigratorio, bajo la intención de lograr el progreso general de la Nación, desarrollaron algunos planes de acción desde lo socio-económico y desde lo político. En particular, se impulsó la inversión extranjera que se orientó en gran medida a la infraestructura de comunicaciones y exportación. De esta manera se extendieron las vías férreas, se construyeron puentes y mejoraron las carreteras, se fomentaron las industrias (principalmente la cárnica con los frigoríficos), etc. Paralelamente se promovió la educación primaria gradual y obligatoria (ley n° 1420) que fue relevante en términos de la integración de las familias de inmigrantes.

14. Los extranjeros, la cuestión social y los conflictos sindicales

Como señala Sebrelli (2004), si bien para los ilustrados de la generación del ’37 la inmigración era la civilización, el progreso, para la del ’80, comenzaba a ser la causa de la degradación. Este autor recuerda que en un debate en el Congreso en 1887 señaló:

[8] Esta crisis, enmarcada en una de carácter internacional, se debió al no ingreso de divisas en la Argentina, al fuerte gasto público por parte del gobierno nacional y a que aún no se encontraba desarrollado el modelo agroexportador, entre otras causas. Respecto de esta crisis financiera y sus causas y su repercusión en la banca argentina, ver Alvarellos, 2018.

> … nos hallaremos un día transformados en una Nación que no tendrá lengua, ni tradiciones, ni carácter, ni bandera (…). ¡Es que nosotros vamos perdiendo el sentimiento de la nacionalidad con la asimilación del elemento extranjero (…)! La nacionalidad no se forma cuando la masa es extraña. (Intervención de Zeballos citada en Sebrelli, 2004: 81)

También destaca que Marco Avellaneda (en Sebrelli, 2004: 81) en 1896 expuso: "El desierto tiende a desaparecer, pero queda de pie un nuevo peligro: el extranjero".

Paulatinamente, las clases dirigentes comenzaron a vincular a los extranjeros con las luchas sociales y las ideologías de izquierda.

Durante la segunda presidencia de Roca se produjeron conflictos sociales por los bajos salarios y las malas condiciones de vida de los obreros. Los trabajadores buscaron organizarse para reforzar sus reclamos y también llevar a cabo huelgas.

Los orígenes del movimiento obrero argentino se deberían a los extranjeros que arribaban desde Europa. El movimiento obrero argentino, desde sus comienzos hasta aproximadamente 1910, fue un reflejo bastante fiel del movimiento obrero europeo (Baily, 1986: 20).

Los primeros trabajadores se nuclearon en asociaciones de corte mutualista con objetivos de auxilio recíproco entre sus miembros y de defensa de la profesión. Con el correr del tiempo, aquellas asociaciones mutualistas derivaron en los primeros sindicatos que se nutrieron fundamentalmente de la masa de inmigrantes que arribó al país a partir de la década de 1880 y que se incorporó a los procesos productivos como mano de obra asalariada (Lorenzo, 1997: 447).

Las condiciones de vida de los trabajadores eran precarias. Los salarios eran bajos, las jornadas laborales eran extensas, los lugares, insalubres, en los conventillos existía un fuerte hacinamiento, etc. Estos fenómenos dieron lugar a la denominada cuestión social. La lucha por la mejora de las circunstancias y las respuestas estatales fue llevada a cabo principalmente por movimientos socialistas, anarquistas y sindicalistas.

En Argentina fueron los socialistas los primeros en iniciar las tareas de organización de los trabajadores cuando, en el año 1891, se fundó la Federación Obrera. Esta institución duró poco tiempo dado que era integrada por pocos gremios.

En 1902 se constituyó la Federación Obrera Argentina (FOA), dominada por los anarquistas —en 1904 pasó a llamarse Federación Obrera Regional Argentina (FORA)—

y la Unión General de Trabajadores (UGT), en manos de los sindicalistas, que se conformó en el año 1906. En el año 1909, desapareció la UGT al integrarse a ella misma varios sindicatos autónomos. Se conformó entonces la Confederación Obrera de la República Argentina (CORA).

También, en el año 1902, se produjo una importante huelga que paralizó los principales puertos del país y aparejó la represión física por parte de la policía y la represión legal con la declaración del estado de sitio, la sanción de las leyes de Residencia en el año 1902 y de Seguridad Social en 1910, las que trasuntaban una fuerte reacción xenofóbica contra la presencia de inmigrantes europeos en el país (Lorenzo, 1997: 475-478).

La ley nacional n° 4144, de Residencia y Extrañamiento de Extranjeros, disponía que el Poder Ejecutivo podía ordenar la salida de todo extranjero cuya conducta comprometiera la seguridad nacional o perturbara el orden público e impedir la entrada al territorio a los extranjeros que pudieran representar una amenaza.

En 1909 tuvo lugar una huelga general que duró una semana ya que para la conmemoración del 1° de mayo se convocaron dos manifestaciones en la Capital Federal: una por los Socialistas en la Plaza Constitución y otra por los anarquistas en la Plaza Lorea. Esta última fue atacada por la policía con el saldo de ocho trabajadores muertos y cuarenta heridos. La respuesta fue la huelga general y el asesinato del coronel Ramón Falcon, jefe de la represión en Plaza Lorea (Lorenzo, 1997: 478-479).

Un año más tarde, a raíz de este incidente, el 8 de julio de 1910, se sancionó la ley nacional n° 7029, ley de defensa social, que estipulaba la prohibición de la entrada al país de extranjeros que hubieren tenido condenas por ciertos delitos, que fueren anarquistas o que simpatizaran con actos de violencia contra funcionarios públicos o las instituciones y que hubieren sido expulsados anteriormente.

Esta ley fue derogada recién once años más tarde, en noviembre de 1921, mediante la ley n° 11179 de Admisión de extranjeros en el territorio argentino.

Si bien estas piezas jurídicas no establecen ningún derecho político para los extranjeros, poseen relevancia por cuanto muestran la representación existente en torno a estos sujetos como fuente de conflicto. En el capítulo anterior, se ha postulado la posibilidad de concebir diferentes tratos a los *xénos* según la existencia o no de un pacto de amistad. Como puede notarse, en este caso, el factor ideológico se ha erigido en un factor de ruptura del respectivo pacto.

15. Las reformas electorales

Luego de asumir la presidencia el 12 de octubre de 1910, Roque Sáenz Peña inició el proceso de la reforma electoral que se concreta en un plexo normativo de tres leyes: la ley n° 8129, de enrolamiento general, la ley n° 8130, de formación del padrón electoral y la ley n° 8871, de elecciones nacionales o "Sáenz Peña".

La primera de estas leyes data de julio de 1911 y en ella se dispuso que el Poder Ejecutivo debía proceder a efectuar el enrolamiento general de todos los ciudadanos nativos y por naturalización. El enrolamiento era obligatorio y se llevaba a cabo al cumplir los 18 años a fin de cumplir con el servicio militar. En ese acto se otorgaba la libreta de enrolamiento que era, además, el documento habilitante para votar.

La segunda ley de entre las mencionadas, también de julio de 1911, señala que los encargados de la formación de los padrones electorales serían los jueces federales con asiento en la capital de cada provincia y en la Capital Federal en el juez federal más antiguo. En estos padrones, como es lógico, figuraban los ciudadanos que se enrolaban en el ejército (y quedaban inscriptos hasta su fallecimiento). Expresa el artículo 7: "La Libreta de Enrolamiento sirve a los que resulten inscriptos en el padrón electoral, como partida cívica para el ejercicio del sufragio y el domicilio dado en ella determina la sección donde debe votar el elector".

Finalmente, en la tercera ley, sancionada el 13 de febrero de 1912, estableció el sufragio universal, obligatorio, individual y secreto. Es dable destacar que la universalidad del sufragio no era muy amplia: solo se extendía a los varones, ciudadanos nativos y naturalizados, que hubieran cumplido los dieciocho años y que figuraran en el padrón (art. 1°). Por este motivo, en términos de isegoría cosmopolita, esta ley no agrega nada.

16. La Constitución Nacional de 1949

En 1946, con el apoyo de fuerzas heterogéneas triunfó el binomio Perón-Quijano en el marco de la contienda electoral para el Poder Ejecutivo. Durante este gobierno acaecieron múltiples cambios en la vida política y jurídica argentina.

En el año 1947, se consagró por primera vez (y luego de más de veinte proyectos presentados en el Congreso) el derecho al voto de las mujeres en virtud de la ley n° 13010.

El artículo 1° de esta norma disponía: “Las mujeres argentinas tendrán los mismos derechos políticos y estarán sujetas a las mismas obligaciones que les acuerdan o imponen las leyes a los varones argentinos”. El voto femenino en las urnas se concretó en las elecciones presidenciales de 1951.

Por otro lado, durante el gobierno de Perón, se reemplazó la Constitución de 1853, de inspiración liberal, por una de tendencia hacia un Estado social de bienestar y con un fuerte componente estatista. Respecto de los extranjeros y sus derechos, en esta Carta Magna se mantiene la idea de estimular la inmigración europea y la isonomía cosmopolita como igualdad de derechos civiles. Para acceder a los derechos políticos activos, los extranjeros debían nacionalizarse (a partir de dos años de residencia en el país) y, para los pasivos, según el cargo, debían tener un mayor período de residencia que los argentinos nativos. El Poder Ejecutivo les estaba vedado e incluso se eliminó la posibilidad de ser electo presidente (o vicepresidente) a los hijos de argentinos nacidos en el exterior.

Tras el derrocamiento de Perón, la Constitución Nacional de 1949 fue derogada y se restituyó la plena vigencia de la Constitución de 1853 (con sus respectivas reformas). Además, se incorporó a ella un artículo que consagraba los derechos individuales y colectivos de los trabajadores y de la seguridad social.

17. La ley Videla

En el marco de las convulsiones por la crisis política de 1962 y sus consecuencias que se extendieron sobre la legitimidad del gobierno electo en las elecciones generales del 7 de julio de 1963, se dictó el decreto nacional n° 4805/63 (sobre Extranjeros: régimen de admisión, permanencia y expulsión del territorio de la República). En él se definen dos tipos de ilegalidad: ilegales por ingreso (esto es, quienes entran por puntos no autorizados o eludiendo controles) e ilegales por permanencia (es decir, quienes permanecen en el territorio argentino luego de vencido del plazo de permanencia autorizado). Además, esta norma autoriza a la Dirección Nacional de Migraciones a disponer la expulsión y ordenar la detención del extranjero.

Trece años más tarde, el 24 de marzo de 1976, el Estado de Derecho en la República Argentina vivió una interrupción de la constitucionalidad de su gobierno. En aquella fecha ocurrió el inicio del golpe de facto más sangriento de la historia nacional.

Los comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas, Jorge Rafael Videla, Eduardo Massera y Orlando Agosti se constituyeron en Junta Militar en tanto la presidenta María Estela Martínez de Perón era detenida y trasladada al sur. El Congreso fue disuelto, los ministros de la Corte Suprema de Justicia, depuestos y las provincias, intervenidas. El 26 de marzo la Junta designó al general Videla como presidente.

Durante el gobierno dictatorial, el modelo político y económico preponderante se basa en la ideología neoliberal y, por lo tanto, tiene como eje central un modelo aperturista anclado sobre el mercado internacional que desplaza al interno, a una desindustrialización, a la privatización de los bienes estatales y a la disminución de las responsabilidades sociales estatales. Por otro lado, el control disciplinario de la sociedad se acentúa enormemente en particular en torno al factor ideológico que conduce, incluso, a la desaparición forzada de personas (Novick, 2008).

Durante este gobierno se dictó la ley conocida como "ley Videla", que reguló el fenómeno migratorio en la Argentina hasta el año 2004. El decreto–ley nacional n° 22439/1981, Ley general de migraciones y del fomento de la inmigración, que data del 27 de marzo de 1981, dispone la promoción de la inmigración de extranjeros que, por cuyas características culturales, pudieran integrarse a la sociedad argentina. En virtud de que el Congreso se encontraba disuelto, el proyecto fue elaborado por el Poder Ejecutivo y supervisado por una comisión en la cual las tres fuerzas armadas se encontraban representadas (Marina, Ejército y Aérea).

En general, esta norma establece diversas regulaciones sobre los inmigrantes indocumentados o cuya condición en el país adoleciera de alguna irregularidad. Si bien, en principio, el objetivo inmediato era documentar a los extranjeros en el país, el mediato apuntaba a lograr el ingreso de cierto modelo de inmigrante más calificado (por ej. que tuvieran capital, profesionales, que instalaran industrias, etc.) (Novick, 2008).

Por otro lado, esta ley regula los tipos de residencia y las actividades que pueden desarrollarse según cada uno y las condiciones de expulsión de los extranjeros. No obstante, en términos de derechos políticos, esta ley no tiene ninguna disposición por lo que no es relevante para el análisis de la isegoría cosmopolita.

Si bien hasta el año 2004, cuando se sancionó la ley conocida como "Giustiniani", ninguno de los gobiernos democráticos cambió esta ley migratoria realizada en un gobierno de facto (aunque sí existieron diversos proyectos en el seno del

Congreso), todos ofrecieron amnistías migratorias a través de los decretos de regulación documentaria para evitar deportaciones ante situaciones de irregularidad burocrática. Los beneficiarios de estas amnistías eran los inmigrantes provenientes de países limítrofes y cuya estadía se hubiera tornado ilegal. Con la amnistía se disminuían los requisitos y costos del trámite de residencia. Señala Sassone (1987) que la efectividad de estas medidas en la regularización de la situación legal de los inmigrantes es notoria: hasta 1985, del total de extranjeros que realizaron tramitación para radicación definitiva entre 1958 y 1985, el 60% lo hizo a través de los decretos de amnistía.

La ley Videla fue reglamentada durante el gobierno constitucional y democrático de Raúl Alfonsín, mediante el decreto nacional n° 1434/87. Si bien regula el ingreso y permanencia de los extranjeros, no incluye ningún precepto en torno a los derechos políticos de los extranjeros.

Alfonsín fue sucedido en su presidencia por Carlos Menem. Bajo su gobierno no solo se reformó la Constitución Nacional (al no modificar la parte dogmática, permaneció el estímulo de la inmigración europea) sino que, también, se dictó el decreto nacional n° 1023/94 que regulaba la admisión de extranjeros. No obstante, nada agrega en materia de isegoría cosmopolita.

Menem gobernó durante dos mandatos ya que la Constitución reformada habilitaba la reelección. Tras completar su segundo mandato, en 1999, fue electo Fernando de la Rúa, candidato de la Alianza, con el 48% de los votos frente a la fórmula peronista Duhalde-Ortega. El gobierno de de la Rua fue breve: dejó el cargo en el marco de una severa crisis económica y política en el año 2001[9]. En el marco de días de estado de sitio, se retiró de la Casa Rosada en un helicóptero mientras que afuera se desarrollaban saqueos, marchas y protestas que eran reprimidas por las fuerzas de seguridad. Su vicepresidente había renunciado un año antes al denunciar casos de corrupción en el gobierno. Durante los años 1999-2001, aún regía el tipo de cambio “uno a uno”, es decir, un dólar equivalía a un peso. No obstante, sobre fines del año 2001, esta política fue insostenible. Se había intentado controlar el gasto público sobre todo con ajustes en áreas como la educación, la salud y la seguridad social y el aumento de la recaudación fiscal

[9] Al presentar el trasfondo partidario del proyecto del año 2012, se expone brevemente el contexto de dicha crisis.

(estas políticas se acentuaron tras la renuncia de Machinea al cargo de Ministro de Economía y la asunción de López Murphy —duró solo dieciséis días en el cargo— y Cavallo), entre otras medidas. También existieron enfrentamientos con los gremios (se realizaron siete paros en dos años), rupturas internas dentro de la Alianza, trabas en el Congreso (si bien se tenía una mayoría en la Cámara de Diputados, esta era mínima; en el Senado, en cambio, la mayoría pertenecía al Partido Justicialista), los gobernadores, en su mayoría, respondían al peronismo, aumentó la desocupación, decreció notoriamente el PBI, se inició el Megacanje para abonar los compromisos de la deuda externa, se produjo una fuerte devaluación, etc. Por otro lado, la inestabilidad en los cuadros políticos y en el contexto económico y social condujo a que se retiraran inversiones y que, además, las personas retiraran sus ahorros de los bancos. A raíz de ello, se impuso el conocido "corralito" para impedir el retiro de los depósitos bancarios.

Tras la renuncia de de la Rúa, se inició la sucesión presidencial. En once días, la Argentina tuvo cinco presidentes siguiendo la ley de Acefalía. En el año 2003, durante la presidencia de Duhalde, se convocaron a elecciones democráticas, en las cuales fue electo Néstor Kirchner cuando Carlos Ménem renunció a concurrir a un ballotage.

18. La ley Giustiniani

En 1999, se consensuó en la Cámara de Diputados un proyecto unificado tendiente a reemplazar la ley Videla. Esta pieza fue redactada por el diputado Giustiniani y fue presentada en el Congreso en diciembre de 2001 y nuevamente en marzo de 2003. En diciembre de 2003, se aprobó en la sesión del día. Trece días después, en el Senado, se trató sobre tablas el proyecto y también fue aprobado (Novick, 2008). Finalmente, en el año 2004, bajo la presidencia de Néstor Kirchner se promulgó la ley n° 25871 que fue reglamentada mediante el decreto n° 616/2010.

Las dos piezas jurídicas mencionadas (ley y decreto) son tratadas en el apartado siguiente por las remisiones que se realizan a ellas en el proyecto de ley del año 2012, por lo que aquí no se incluyen. No obstante, sí cabe destacar que la Ley Nacional de Migraciones posee un apartado dedicado a los derechos y libertades de los extranjeros en el cual, en primer lugar, destaca que migración es un derecho esencial e inalienable de la persona; es, de hecho, considerada un derecho humano y se coloca al Estado como garante de él. Luego, explicita diversos derechos básicos de los cuales gozan los extranjeros en la

Argentina (aquí es donde se nota principalmente el cambio ya que la preocupación central es garantizar derechos y no someter el goce de estos a la regularización del ingreso y permanencia en el país) pero no se consagra la participación política de los extranjeros. No obstante, un tímido esbozo de ello aparece a continuación:

> ARTICULO 11. La República Argentina 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.

Esta ley ha sido considerada como una normativa de puertas abiertas que ha cambiado el paradigma represivo que se dio a lo largo de todo un siglo aunque habría tenido como trasfondo la voluntad política de adaptarse al contexto del Mercosur y facilitar la movilidad en el marco de dicho sistema de integración económica (Norambuena y Matamoros, 2016).

19. Los proyectos de ley en el Congreso de la Nación

En el año 2012, en el Congreso de la Nación Argentina, se presentó un proyecto de ley tendiente a incorporar en el electorado a nivel nacional a los extranjeros que hayan residido en el territorio estatal durante al menos dos años. Esta medida que presenta como objetivos generar una mayor igualdad entre quienes habitan el suelo argentino, consagrar un sistema democrático coherente y cumplir con los propósitos constitucionales, se enmarca en un amplio campo de debates respecto de la conformación de la ciudadanía y de las representaciones sobre la "argentinidad" y la inmigración deseada/indeseada. Dicho proyecto, si bien tuvo un muy escaso grado de discusión en el Senado (cámara de origen) y fue archivado en 2014, actuó como movilizador para la reflexión sobre la posibilidad de que sujetos no nacionales puedan intervenir activamente en la vida de la nación. A pesar del poco éxito de dicha propuesta, en diciembre de 2016, en la Cámara de Diputados, se presentó otro de semejante tenor, lo cual demuestra que el tema se ha instalado como un tópico que requiere discusión.

A efectos de contextualizar las propuestas, es interesante traer a colación algunos datos demográficos.

Cuadro 1: Comparación del porcentaje de extranjeros según lugar de proveniencia por sobre el total de la población						
	Total de la población	Total población extranjera	Total de extranjeros de países de fronteras cercanas	Total de extranjeros de países de fronteras no cercanas	Porcentaje de extranjeros de países provenientes de países de fronteras cercanas por sobre el total de la población**	Porcentaje de extranjeros de países provenientes de países de fronteras cercanas en comparación con los provenientes de países de fronteras no cercanas**
1980	27.947.447	1.911.720	761.989	1.149.731	2,73%	39,86%
1991	32.615.528	1.644.399	833.367	811.032	2,56%	50,68%
2001	36.260.130	1.619.456	1.010.761	608.695	2,79%	62,41%
2010	40.117.096	1.805.957	1.402.568	403.389	3,50%	77,66%
**Aclaración: Se entiende por países de fronteras cercanas a aquellos limítrofes: Chile, Brasil, Uruguay, Bolivia y Paraguay y uno no limítrofe: Perú, el cual por la proximidad y facilidad de llegada a la Argentina es considerado dentro de este grupo. Se entiende por países de fronteras no cercanas a todos los países no limítrofes a la Argentina y Perú.						
Fuente: Elaboración propia conforme a Indec (1996) y Censos 1991, 2001 y 2010.						

Al iniciarse la década de 2010, es decir, aquella en la cual se presentaron ambos proyectos de ley, el porcentaje de extranjeros en el territorio argentino es del 4,5%. De este número, solo el 1% proviene de países de fronteras no cercanas mientras que el 3,5% restante es oriundo de países limítrofes o de Perú. Como puede apreciarse en el Cuadro 1, el porcentaje de extranjeros provenientes de países de fronteras cercanas ha aumentado notoriamente en las últimas décadas. Si bien en términos absolutos el aumento no parece llamativo, sí puede serlo si se observa que, con el transcurso de las décadas, mientras que el número de extranjeros provenientes de países limítrofes y de Perú aumenta, decrece el número de extranjeros provenientes de otros países. En la última columna puede verse que, en cuanto a los extranjeros provenientes de un país limítrofe, en 2010, es del 77,66% (incluye extranjeros provenientes de Perú). Si bien el porcentaje aumenta progresivamente, en 1991, se observa el punto de inflexión en el cual más de la mitad de los inmigrantes provienen de países de fronteras cercanas.

Cuadro 2: Comparación del aumento o descenso del porcentaje de población extranjera de países de fronteras cercanas en relación con la cantidad de población del país

	Porcentaje de población extranjera de países de fronteras cercanas sobre el total de población del país**	Aumento o descenso del porcentaje en relación con el censo anterior
1960*	2,34	---
1970*	2,28	Descendió 0,60%
1980	2,73	Aumentó 0,55%
1991	2,56	Descendió 0,17%
2001	2,79	Aumentó 0,23%
2010	3,50	Aumentó 0,71%

*Aclaración: los años de 1960 y 1970 solo brindan el dato de extranjeros provenientes de países limítrofes y no limítrofes sin discriminar por país de procedencia. Por este motivo, en las filas correspondiente a estos años, los oriundos de Perú se encuentran contemplados en la primera columna. A raíz de esta circunstancia, la comparación es más exacta entre los tres últimos censos.

**Aclaración: Se entiende por países de fronteras cercanas a aquellos limítrofes: Chile, Brasil, Uruguay, Bolivia y Paraguay y uno no limítrofe: Perú, el cual por la proximidad y facilidad de llegada a la Argentina es considerado dentro de este grupo.

Fuente: Elaboración propia conforme a Indec (1996) y Censos 1991, 2001 y 2010.

En el Cuadro 2, puede apreciarse que el porcentaje de población extranjera de países de fronteras cercanas ha oscilado a lo largo de los últimos cincuenta años. En la década de 1970, se produce un aumento del 0,55% aunque durante la década de 1980

existe un leve descenso del 0,17%. A partir de 1991 y hasta el 2010, se produce un aumento paulatino (más acentuado entre el 2001 y el 2010), de la presencia de extranjeros de países limítrofes y de Perú.

Cuadro 3: Comparación del aumento o descenso del porcentaje de población extranjera de países de fronteras cercanas en relación con la cantidad de población extranjera proveniente de países de fronteras no cercanas		
	Porcentaje de población extranjera de países de fronteras cercanas sobre el total de extranjeros en el país**	Aumento o descenso del porcentaje en relación con el censo anterior
1960*	17,94%	---
1970*	24,15%	Aumentó 6,21%
1980	39,86%	Aumentó 15,61%
1991	50,68%	Aumentó 10,82%
2001	62,41%	Aumentó 11,73%
2010	77,66%	Aumentó 15,25%
*Aclaración: los años de 1960 y 1970 solo brindan el dato de extranjeros provenientes de países limítrofes y no limítrofes sin discriminar por país de procedencia. Por este motivo, en las filas correspondiente a estos años, los oriundos de Perú se encuentran contemplados en la primera columna. A raíz de esta circunstancia, la comparación es más exacta entre los tres últimos censos.		
**Aclaración: Se entiende por países de fronteras cercanas a aquellos limítrofes: Chile, Brasil, Uruguay, Bolivia y Paraguay y uno no limítrofe: Perú, el cual por la proximidad y facilidad de llegada a la Argentina es considerado dentro de este grupo.		
Fuente: Elaboración propia conforme a Indec (1996) y Censos 1991, 2001 y 2010.		

En el Cuadro 3, puede notarse cómo comparativamente aumenta la cantidad de población extranjera proveniente de países limítrofes y de Perú en los últimos cincuenta años dentro del total de extranjeros en el país. Entre 1960 y 2010, ha habido un aumento acumulativo del 59,72%. En particular, en la década de 1970, existió un ascenso significativo del porcentaje (15,61%) y en la década de 2001 (15,25%). La contracara de este aumento es el descenso del número de extranjeros provenientes de otros Estados de fronteras no cercanas. El Cuadro 4 ilustra esta circunstancia: en 1960, el 82,06% de los extranjeros provenía de fronteras no cercanas y en 2010, tan solo un 22,34%. Este dato no es irrelevante, sobre todo, si se tiene en cuenta que la Constitución continúa preceptuando que se debe fomentar la inmigración europea, es decir, dentro de ese tímido 22,34% tan solo un pequeño porcentaje es europeo ya que en el número global también se computan a los americanos, asiáticos, de Oceanía y África. Según el Censo 2010, solo 299.394 personas habitantes en la Argentina habían nacido en territorio europeo.

Cuadro 4: Comparación de extranjeros de países de fronteras cercanas en relación con países de fronteras no cercanas		
Censo	Extranjeros provenientes de países de fronteras no cercanas** (%)	Extranjeros provenientes de países de fronteras cercanas** (%)
1960*	82,06	17,94
1970*	75,85	24,15
1980	60,14	39,86
1991	49,32	50,68
2001	37,59	62,41
2010	22,34	77,66
*Aclaración: los años de 1960 y 1970 solo brindan el dato de extranjeros provenientes de países limítrofes y no limítrofes sin discriminar por país de procedencia. Por este motivo, en las filas correspondiente a estos años, los oriundos de Perú se encuentran contemplados en la primera columna. A raíz de esta circunstancia, la comparación es más exacta entre los tres últimos censos.		
**Aclaración: Se entiende por países de fronteras cercanas a aquellos limítrofes: Chile, Brasil, Uruguay, Bolivia y Paraguay y uno no limítrofe: Perú, el cual por la proximidad y facilidad de llegada a la Argentina es considerado dentro de este grupo. Se entiende por países de fronteras no cercanas a todos los países no limítrofes a la Argentina y Perú.		
Fuente: Elaboración propia conforme a Indec (1996) y Censos 1991, 2001 y 2010.		

Cuadro 5: Porcentaje de extranjeros por año de llegada (según Censo 2010)			
	Antes de 1991	Entre 1991-2001	Entre 2002-2010
Países limítrofes	46%	20,3%	33,7%
Perú	10,7%	39,3%	50%
Otros países de América	19,2%	14%	66,8%
Europa	88,3%	4,2%	7,5%
Oceanía	25,5%	17,5%	57,0%
Asia	47,1%	27,4%	25,5%
África	37,6%	13,6%	48,7%
Fuente: Elaboración propia conforme al Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas de 2010.			

El 28,35% de los extranjeros provenientes de países con fronteras cercanas (es decir, de los limítrofes y Perú), en el año 2010, llevaban en la Argentina al menos 19 años; el 29,8%, entre nueve y diecinueve años y el 41,85% restante, podría haber arribado en un lapso de ocho años a un día. La gran mayoría de los extranjeros de países limítrofes y de Perú, al inicio de la década, llevaba más de diez años en el país. De hecho, el 39,2% del total de extranjeros lleva en el país más de diecinueve años; el 19,47% lleva entre nueve y diecinueve años y el 41,3% entre nueve años y un día.

Si se considera que el proyecto de Fernández y Corregido contemplaba la necesidad de contar con dos años transcurridos desde obtenida la residencia permanente, y que, entre el último censo (octubre de 2010) y la fecha de presentación de dicho proyecto (octubre de 2012) habían transcurrido dos años, gran parte de los 1.805.957 extranjeros presentes en el país (4,5% sobre el total de la población, según el Cuadro 1), podría haber estado en condiciones de sufragar. Al señalar "gran parte", se intenta referir a que no todos podrían votar: habría que excluir a los que no contaran con residencia permanente, los que no tuvieran la edad mínima para votar y aquellos que hubieran fallecido. Este número es significativo si se considera que, ante un caso de ballotage en una elección presidencial, una cantidad de votantes de este tipo, podría llegar a definir una elección y que, según la distribución provincial, pueden implicar la mayor o menor obtención de bancas en la Cámara de Diputados o en el Senado[29].

Frente a este panorama poblacional migratorio se inicia la década de 2010, en la cual se presentan los proyectos de ley tendientes a otorgar derechos políticos activos a los extranjeros a nivel nacional: un número relativamente significativo de población extranjera (4,5%) dentro del cual gran parte proviene de países limítrofes y de Perú, y con presencia de larga data en el país.

19.1. El proyecto de ley del año 2012

El proyecto de ley tendiente a incorporar a los extranjeros al padrón nacional, caratulado S-2696/12 s/ "Proyecto de ley modificando la ley 19945 —Código Electoral—, por el que se incorpora a los ciudadanos desde los dieciséis años y a los extranjeros con residencia permanente como electores nacionales" fue presentado por los senadores nacionales Aníbal Fernández y Elena Corregido. Ambos representantes pertenecen al Partido Justicialista e integran el Frente para la Victoria. El primero de ellos fue electo en el año 2011 y ocupó su banca hasta el 16 de diciembre de 2014, cuando dejó el cargo para asumir la Secretaría General de la Presidencia de la Nación. Representó, en el Senado, a la provincia de Buenos Aires de donde es oriundo. La segunda, nacida en Buenos Aires,

[29] En el caso de la Cámara de Diputados, la cantidad de bancas se define en relación con el número de habitantes de cada provincia, por lo que el valor de cada voto se calcula con base en los votantes. En el caso del Senado, tan solo un voto puede marcar la diferencia entre obtener dos bancas, una o ninguna en todas las provincias.

fue representante de la provincia de Chaco —donde reside desde hace muchos años y en la cual ha desarrollado su carrera política—. Fue electa en el año 2007 y ocupó su banca hasta el 2013.

El Frente para la Victoria (FpV), al cual pertenecen ambos senadores, se fundó en el año 2003, ante las elecciones presidenciales donde fue electo, finalmente, Néstor Kirchner luego de que el otro candidato en condiciones de hacerlo (Carlos Menem), decidiera no presentarse al ballotage. Surge en el escenario de una crisis económica y política de suma gravedad cuyo hito emblemático son los sucesos del mes de diciembre de 2001 que acabaron con represión en el marco de protestas, la declaración de estado de sitio, la renuncia del entonces Presidente, Fernando de la Rúa, y la sucesión de cinco mandatarios en el Poder Ejecutivo en el lapso de diez días. El último de los sucesores designado y que perduró en el cargo hasta el llamado a elecciones fue Eduardo Duhalde, quien respaldó la candidatura de Kirchner y la creación del Frente para la Victoria[30].

La respectiva crisis radicaba, principalmente, en la depreciación de la moneda argentina, la inseguridad jurídica y el "corralito" instaurado sobre los ahorros bancarios, entre otros factores económicos; pero también había derivado en una crisis de representación política que se concretaba en marchas ("cacerolazos") y en el eslogan "Que se vayan todos" (es decir, se pedía la renuncia de los representantes políticos)[31].

La calidad de "Frente", más allá de la denominación, se debe a que el FpV es una coalición con base federal formada por diferentes partidos, entre los cuales, el sector mayoritario es el del Partido Justicialista. Además de este, se compone por el Frente Grande, el Partido de la Victoria, el Partido Comunista, la Alianza Compromiso Federal, el Movimiento Nacional Alfonsinista, Nuevo Encuentro, Kolina, el Partido Solidario, la Unidad Socialista para la victoria y el Partido de la Concertación Forja[32].

Este frente es de centro-izquierda con una ideología peronista, populista y progresista. Si bien también se integra por partidos de tendencia socialista y comunista, estos son minoritarios. El principal componente ideológico que nuclea a los diversos

---

[30] Sobre las políticas económicas y sociales del gobierno de Duhalde, ver Zícari, 2017 y Raus, 2017.

[31] Para la reconstrucción de los hechos y la sucesión normativa de la crisis política y económica que desembocó en el estallido de diciembre de 2001, ver Monge, 2017.

[32] Respecto de la construcción y configuración del espacio político ver Gené, 2017.

grupos es la responsabilidad estatal respecto de la asistencia a los sectores tradicionalmente considerados como oprimidos por la "oligarquía" (trabajadores, jubilados, desocupados, mujeres, pueblos originarios, etc.) y por la lucha por los derechos humanos[33] (en particular por la reivindicación de la memoria por las víctimas de la última dictadura y los juicios a los represores). En materia de política internacional se caracterizó por la integración con países latinoamericanos con gobiernos populistas como Bolivia, Venezuela, Ecuador y Brasil. En el ámbito interno, se destacan en particular el antagonismo desatado con un grupo económico de medios de comunicación (Grupo Clarín) y con el sector rural (desatado a raíz de una resolución ministerial, la 125/08 ME, que establecía un 35% de retenciones a la exportación de soja)[34]. En cuanto al factor económico, la tendencia es proteccionista de la industria y los recursos naturales nacionales, la estatización y el control de las empresas (por ejemplo, los casos de Repsol YPF y de Aerolíneas Argentinas que fueron nacionalizadas)[35], la regulación del mercado, principalmente el cambiario, la reactivación a partir de la intervención estatal con foco en el desarrollo de la obra pública, conforme al modelo keynesiano, la reducción de la deuda externa (pago de deuda al FMI, en el año 2005, durante el gobierno de Néstor Kirchner y el arreglo con el Club de París, en el año 2014, durante la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner)[36] y también la decisión de no cancelar la deuda con los acreedores que no aceptaron el Plan Canje (conocidos como "fondos Buitres" o "holdouts") y que obtuvieron un fallo favorable en los tribunales estadounidenses[37].

---

[33] Para ampliar, ver Loreti y Lozano, 2017.

[34] Este conflicto acarró múltiples protestas en todo el país y cortes de ruta. La cuestión fue dirimida en el Congreso, en el 2008, en donde, tras un empate en la votación en el Senado, el vicepresidente de la Nación, Julio Cobos —un "radical K"—, votó en contra de la resolución. A partir de ese entonces, la relación entre la Presidente y el Vicepresidente fue mala, caracterizada por la desconfianza y la escasa comunicación (Pucciarelli, 2017).

[35] Kulfas (2016) explica que la redefinición del rol del Estado en algunos casos fue tibia e informal ya que se realizó con programas e instituciones heredados con algún grado de *aggiornamiento*. En otros casos, no obstante, señala que por medio de intervenciones más directas y explícitas se recuperó la participación en empresas que históricamente habían pertenecido a la órbita pública. Entre estas se encuentra la reestatización de los recursos previsionales (la disolución de las AFJP), de Aerolíneas Argentinas y del 51% de las acciones de YPF, así como el desempeño de un papel más activo en las áreas de defensa (industria militar, aeroespacial, satelital, comunicaciones, etc.) a través de la recuperación de las capacidades de producción y la articulación de la demanda con el sector privado.

[36] No obstante, la deuda externa aumentó levemente tras la nacionalización de YPF por la respectiva emisión de bonos para indemnizar a Repsol (Blanco, 2015).

[37] Esta descripción se basa en Kulfas, 2016; Porta, Santarcángelo y Schteingart, 2017; Schorr y Wainer, 2017; Castellani y Gaggero, 2017, Heredia y Gaillardou, 2017 y Kern Nemiña, 2017.

Respecto del modelo social que propugna, el Frente para la Victoria tiene como base la asistencia ya sea directa (a través de ayudas económicas, subsidios, planes, etc.) o indirecta (a partir del crecimiento del sector público en materia de servicios sociales, educativos, asistenciales, etc.) a los sectores populares a partir de la redistribución de la riqueza, lo cual ha llevado una confrontación con las clases altas. Por otro lado, el discurso central ha sido el de la promoción diversas políticas públicas y medidas tendientes a la visibilización de sectores tradicionalmente considerados como desfavorecidos en la estructura social (por ejemplo, diversas medidas a favor de los trabajadores, jubilaciones otorgadas a amas de casa que no habían realizado aportes, creación de universidades públicas en sectores pobres del conurbano bonaerense que, en general, no tenían acceso a los estudios superiores, matrimonio igualitario para los homosexuales que, hasta la reforma del Código Civil, no podían casarse legalmente, propuesta de subsidios para el colectivo trans, el voto joven de carácter voluntario para personas mayores de dieciséis años, entre otras)[38].

En el marco de esta vinculación ideológica entre el frente político y los sectores tradicionalmente considerados como desfavorecidos podría considerarse que se encuentra el proyecto de voto extranjero presentado por Fernández y Corregido. Por otro lado, vale recordar el valor estratégico de sumar el conjunto de votos de extranjeros en futuras contiendas electorales.

Cabe destacar dos cuestiones más que permiten contextualizar la presentación del proyecto. La primera de ellas es que, en términos políticos partidarios, tanto los autores del proyecto como la entonces Presidente pertenecían al Frente para la Victoria, es decir, existía concordancia en este sentido. Asimismo, tras las elecciones legislativas de octubre de 2011, el FpV tenía la mayoría en ambas cámaras del Congreso[39]. Esto implica que, de haberse impulsado la discusión del proyecto, técnicamente, en caso de haber habido acuerdo hacia el interior del bloque, este debería haberse sancionado por mayoría y no hubiera sido vetado. No obstante, como se ha mencionado antes, el proyecto no fue tratado.

---

[38] Esta descripción se basa en Perelmiter, 2017, Rocca Rivarola, 2017; Frente para la Victoria (2007).

[39] Ver *La Nación*, 24/10/2011

La segunda cuestión a resaltar es que, en el año 2012, no había existido ningún conflicto social o político extraordinario[40] en materia de población extranjera que pueda explicar en particular la presentación del proyecto o generar presión especial para ello. El tratamiento no tuvo urgencia ya que no fue tratado y fue archivado. Sin embargo, sí puede señalarse que, al haberse promovido la reforma del Código Electoral para otorgar el derecho al voto a los mayores de 18 años, era una oportunidad para introducir otras modificaciones.

El proyecto de ley procura establecer el voto extranjero a nivel nacional y, para ello, prevé el reemplazo del artículo 1 de la ley n° 19945[41] de manera tal que figuren dentro de la categoría de electores aquellos extranjeros con residencia permanente a partir de los veinticuatro meses de obtenida tal calidad. El resto del articulado resuelve adaptaciones de la legislación vigente a efectos de hacerla coherente con este cambio. Entre ellas merece destacarse la que se encuentra en el artículo 5 que incorpora el artículo 15 bis a la ley n° 25871 de política migratoria argentina y señala que "[l]os extranjeros admitidos en el país como residentes permanentes gozarán de plenos derechos políticos a partir de los VEINTICUATRO (24) meses de obtenida tal condición".

El voto extranjero, si bien se incorpora con la misma amplitud en tanto derecho que el voto de los nacionales, no tiene la misma fuerza como obligación ya que la concurrencia al acto comicial es voluntaria para los inmigrantes. Ello por cuanto una de las modificaciones propuestas por el proyecto de ley es la inclusión de los extranjeros dentro de los sujetos exentos del deber de votar (artículo 12, Código Electoral Nacional, ley n° 19945).

La residencia permanente es definida por el artículo 22 de la ley n° 25871 como aquella que se otorga: 1) a todo extranjero que, con el propósito de establecerse definitivamente en la Argentina, obtenga de la Dirección Nacional de Migraciones una admisión en tal carácter, 2) a los inmigrantes parientes (cónyuge, hijos y padres) de

---

[40] Al plantear la característica de "extraordinario", se intenta hacer referencia a un hecho sobresaliente por sobre los problemas comunes y cotidianos que se dan en materia migratoria: xenofobia, demolición de barrios considerados de "inmigrantes ilegales", trata de personas, condiciones insalubres de trabajo, etc.

[41] El texto actual dice: "Son electores los argentinos nativos y por opción, desde los dieciséis (16) años de edad, y los argentinos naturalizados, desde los dieciocho (18) años de edad, que no tengan ninguna de las inhabilitaciones previstas en esta ley."

ciudadanos argentinos, nativos o por opción y 3) a los hijos de argentinos nativos o por opción que nacieren en el extranjero[42].

El decreto n° 610/10, reglamentario de la ley n° 25871, requiere que el extranjero que solicite su residencia permanente acredite:

> a) Ser cónyuge, progenitor o hijo de argentino nativo, naturalizado o por opción (...)
>
> b) Ser cónyuge, progenitor, hijo soltero menor de DIECIOCHO (18) años no emancipado o mayor con capacidad diferente, de un residente permanente (…)
>
> c) Tener arraigo por haber gozado de residencia temporaria por DOS (2) años continuos o más, si fuere nacional de los países del MERCADO COMUN DEL SUR (MERCOSUR) o Estados Asociados; y TRES (3) años continuos o más, en los demás casos (…)
>
> d) Haberse desempeñado como funcionario diplomático, consular o de Organismos Internacionales y haber permanecido en sus funciones en el territorio argentino por el tiempo previsto para cada caso en el inciso anterior.
>
> e) Tener la condición de refugiado y cumplir con alguno de los criterios previstos en los incisos a), b) o c) de este artículo; y el asilado que, cumpliendo con los mencionados criterios, obtuviera la autorización de la autoridad competente en la materia (art. 22, decreto n° 610/10).

Respecto del proyecto de ley bajo análisis, cabe destacar que fue ingresado en el Senado de la Nación el día 23 de agosto de 2012, perdió estado parlamentario el 28 de febrero de 2014 y finalmente fue enviado al archivo el día 8 de mayo del mismo año. Junto con este proyecto se presentó otra medida por la cual se proponía la instauración del fenómeno conocido como "voto joven" que otorgaba la posibilidad de sufragar a los jóvenes de entre dieciséis y dieciocho años. Esta última iniciativa prosperó y fue finalmente sancionada y promulgada. En cambio, el voto extranjero no gozó de aceptación. Esta circunstancia era conocida por los autores dado que, como lo expresa el senador Fernández en la sesión del 17 de octubre de 2012, ambas propuestas inicialmente

[42] Sobre las categorías de residencia y los distintos significados que puede adquirir este término en el vocabulario jurídico ver Chausovsky, 2009.

iban a ser presentadas en un solo documento. No obstante, debido a las diferencias entre los objetos y el grado de aceptación de cada una, se separaron los dos proyectos[43].

Resulta especialmente interesante la lectura de la exposición de motivos que acompaña el proyecto en cuestión. En un primer lugar, en dicha exposición se aclara que el plazo exigido de al menos dos años a computar desde conferida la residencia permanente para poder sufragar en el orden nacional toma como referencia el contemplado en el artículo 2 de la ley n° 346 (ley de ciudadanía)[44] para la naturalización y que, a su vez, hace presuponer que el extranjero ya habrá vivido (aunque como observador externo) para ese entonces el desarrollo de al menos un acto electoral previo. Cabe destacar que el plazo para la naturalización de la ley de ciudadanía y de la Constitución Nacional es de dos años de residencia continua, es decir, no se exige el carácter de "permanente", requisito que sí se encuentra presente en el proyecto. Por este motivo, en algunos casos (para aquellos que no ingresen directamente con residencia permanente), resultaría más sencillo acceder al sufragio por naturalización que por este proyecto de ley.

A continuación, el proyecto hace mención de la frase propia del Preámbulo constitucional: "…y para todos los hombres del mundo que quieran habitar el suelo argentino…" que sintetiza la generosidad de propósitos y la idea de contrato social abierto al que podían unirse quienes lo desearan. Asimismo, se dice, esta idea proporciona una mayor amplitud a lo preceptuado por el artículo 20 de la Carta Magna[45].

A partir de estos argumentos se concluye que los fundamentos legitimantes del sistema democrático no permiten la exclusión de los extranjeros del derecho a elegir a sus representantes en los órganos de gobierno.

---

[43] Esta circunstancia puede ser vista en el Acta de la 17° Reunión, 12° Sesión ordinaria del Senado de la Nación (17 de octubre de 2012).

[44] Dicho artículo establece: "Son ciudadanos por naturalización: 1.- Los extranjeros mayores de diez y ocho años que residieren en la República dos años continuos y manifiesten ante los Jueces Federales de sección su voluntad de serlo. (…)"

[45] "Artículo 20- Los extranjeros gozan en el territorio de la Nación de todos los derechos civiles del ciudadano; pueden ejercer su industria, comercio y profesión; poseer bienes raíces, comprarlos y enajenarlos; navegar los ríos y costas; ejercer libremente su culto; testar y casarse conforme a las leyes. No están obligados a admitir la ciudadanía, ni pagar contribuciones forzosas extraordinarias. Obtienen nacionalización residiendo dos años continuos en la Nación; pero la autoridad puede acortar este término a favor del que lo solicite, alegando y probando servicios a la República."

Asimismo, se agrega que desde el punto de vista utilitarista el sistema democrático es el que mejor sintetiza las preferencias de los votantes y en el cual las decisiones públicas se adoptan a partir de la acumulación de tales preferencias. Entonces, privar a los extranjeros del derecho a sufragar conlleva a excluir sus preferencias en la elaboración de políticas públicas. No obstante ello, dado que estas políticas les serán aplicables, es razonable la consideración de sus opiniones. Este argumento puede sintetizarse en la frase de que deben participar en la formación de la voluntad legal aquellos sobre quienes luego recaen los derechos y obligaciones que tales leyes establezcan.

Por otro lado, en el proyecto se señala que las instituciones políticas deben reflejar las problemáticas y posturas de los representados por lo cual es necesario un estrecho vínculo entre representantes y representados.

Luego se recurre a un trabajo de Noelia Gonzáles (al cual se hará mención en las páginas que siguen) y se expresa, junto con la autora, que el voto es un medio para alcanzar la integración.

En cuanto a la imagen del extranjero, el proyecto lo presenta como víctima de una doble exclusión: de la sociedad de la que es emigrante y de la sociedad en la cual es inmigrante.

Además, se argumenta la necesidad de coherencia sistémica entre los derechos reconocidos por el plexo normativo y se referencia el artículo 16 de la Constitución Nacional en cuanto establece el principio de igualdad. Como complemento, se trae a colación la conocida interpretación constitucional respecto de que la igualdad debe medirse en igualdad de circunstancias. Con ello y con los argumentos que continúan sobre las dificultades de trazar diferencias constitucionales o inconstitucionales se intenta soslayar la crítica respecto de que se estaría otorgando un privilegio a un sector en detrimento de otro.

En otro orden de ideas, se apunta que desde la perspectiva de los derechos humanos, el efectivo goce de las prerrogativas que implican una ciudadanía económica y social (todos los que habitan el territorio nacional gozan de derechos civiles, económicos y sociales en condiciones de igualdad, incluso aquellos que se encuentran en situación irregular pueden acceder a la educación y salud pública sin ser discriminados por su origen o situación migratoria) debería conllevar al reconocimiento de los derechos

políticos de quienes tienen voluntad de establecerse sin que tengan que abandonar su pertenencia nacional.

Para finalizar, se realiza un análisis de derecho comparado y se enumeran los países que han tomado medidas similares a la que se proyecta. Lo mismo se realiza en el orden provincial interno en tanto se expone cómo la mayoría de las provincias argentinas han reconocido el derecho a sufragar a los extranjeros para la elección de autoridades locales. Este argumento concluye con el interrogante acerca de si es posible ser ciudadano de la ciudad o la provincia donde se vive pero no del país. La respuesta que se brinda es negativa.

Por estos motivos, concluye el proyecto, "a los fines de remediar la injusta situación en la que se encuentran los extranjeros residentes respecto del ejercicio de los derechos políticos, principalmente el derecho a elegir" se solicita el apoyo de los legisladores para sancionar la correspondiente ley.

19.2. El proyecto de ley del año 2016

El 5 de diciembre de 2016 se dio ingreso formal a la Cámara de Diputados del Congreso de la Nación al proyecto presentado por Myriam Bregman (Expte. N° 8584-D-2016. Trámite parlamentario n° 182) tendiente a modificar el Código Electoral de la Nación a efectos de incorporar al padrón nacional a los inmigrantes con residencia permanente en el territorio argentino y titulado "Derecho al voto de las personas inmigrantes que residen en la Argentina".

La diputada Myriam Bregman fue electa por la provincia de Buenos Aires y pertenece al Partido de los Trabajadores Socialistas (PTS) que integra el Frente de Izquierda y de los Trabajadores (FIT). Ocupó su banca desde junio de 2015 hasta diciembre de 2016[46].

El FIT es un bloque político electoral basado en una alianza de tres partidos de izquierda: el Partido de los Trabajadores Socialistas, el Partido Obrero e Izquierda

[46] Conforme a un acuerdo interno de los distintos partidos que componen el FIT, existe un sistema de rotación durante el mandato de cuatro años de duración en el cargo de diputado. De esta manera, el predecesor de Bregman, Néstor Pitrola, renunció al cargo para permitir la asunción de esta. A su vez, Bregman, renunció para cederle el lugar a Juan Carlos Giordano.

Socialista. El núcleo ideológico que los une es la adscripción a las ideas trotskistas. En particular, el PTS —al cual pertenece Bregman— como plataforma política impulsa la movilización política de los trabajadores y de los sectores explotados contra el gobierno, las patronales y el Estado y la denuncia de la opresión política y del sistema capitalista sobre sectores marginados. Asimismo, se pronuncia por la independencia política de los sindicatos y contra la burocracia sindical, a favor de la nacionalización de los recursos naturales, de la redistribución de la riqueza, del monopolio estatal del mercado interno y del establecimiento de un sistema de democracia semidirecto que habilite la revocatoria de mandato de todos los funcionarios electos por parte del electorado (FIT, *s/d*).

El proyecto de ley fue presentado el último día en que Bregman ocupó la banca de diputada (al día siguiente renunció al cargo). El mismo día presentó nueve proyectos de ley. Esto, junto al hecho de que no existían conflictos extraordinarios que ameritaran la urgencia de la presentación del proyecto, puede implicar que, previo a dejar su banca, la representante tenía interés en plantear la temática. Por otro lado, como se señala más adelante, también existía otro grupo político elaborando un proyecto, por lo que, quizás, la presentación pudo deberse a la necesidad de anticiparse en la reivindicación para capturar el rédito político ya que dejaría de estar en el Congreso para la futura presentación o discusión.

En cuanto al contexto, en diciembre de 2016, se cumplía un año desde la asunción a la presidencia de Mauricio Macri, perteneciente a la coalición Cambiemos, de tendencia liberal y de centro-derecha. Este aniversario es más que un dato anecdótico ya que, en realidad, culminaban los primeros doce meses de un nuevo modelo político económico que había reemplazado al desarrollado por el kirchnerismo durante una docena de años.

Durante el 2016, la gobernabilidad de Cambiemos fue posibilitada por el apoyo de sectores del peronismo (encabezado por el gobernador de Salta, Juan Manuel Urtubey y otro grupo disidente del FpV, encabezado por Diego Bossio, en la Cámara de Diputados, y Miguel Ángel Pichetto, en el Senado) y por otros grupos en el Congreso (como, por ejemplo, UNEN, liderado por Sergio Massa), distintos mandatarios de otros países visitaron el país (entre los que se destaca la visita de Obama, presidente estadounidense), hubo un fuerte aumento en las tarifas de servicios (a raíz del retiro de subsidios), del tipo cambiario y de la inflación (el gobierno anunció que no había logrado cumplir la meta de bajar este índice conforme lo prometido en la campaña electoral), si bien se continuaron

las ayudas sociales, muchas de ellas comenzaron un proceso de revisión y recorte, el país emitió deuda, se eliminaron las retenciones, se liberó el cepo cambiario, entre otras medidas.

Vale explicitar que el FIT, al cual pertenece la diputada que presentó el proyecto, se encontraba en amplia minoría en el Congreso (con solo cuatro diputados y ningún senador) y su ideología política es completamente contraria a la sostenida por el Poder Ejecutivo (de tendencia liberal).

Si bien el proyecto de Bregman fue presentado en diciembre de 2016, cabe destacar que, en enero, la temática migratoria se encontró en el centro de atención ya que, mediante Decreto de Necesidad y Urgencia (nº 70/2017), se reguló sobre la posibilidad de expulsar de manera rápida a extranjeros que atraviesen un juicio por un delito que sea sancionado con pena privativa de libertad. Esta pieza legal, tal como se afirma en los considerandos, surge de la necesidad de acelerar los procesos de enjuiciamiento y expulsión atento a los casos de narcotráfico que se dieran en el país (si bien se señala que "son de público y notorio conocimiento", no se mencionan los casos en particular).

En cuanto al proyecto, el articulado, al igual que en el proyecto de Fernández y Corregido, es breve y propone los siguientes puntos:

1. Modificar el Código Electoral Nacional (ley n° 19945) de manera tal que, entre los electores, contemple a las personas extranjeras con residencia permanente en el territorio nacional a partir de obtenida tal condición (es decir, no tiene el requisito de los dos años que sí contemplaba el proyecto anterior), que no posean en ninguno de los casos las inhabilitaciones previstas en la ley.
2. Modificar la Ley de Migraciones (n° 25871) para que en ella figure literalmente que las personas extranjeras poseerían plenos derechos políticos desde su admisión como residentes permanentes en el país. Este artículo, a su vez, sería una ampliación de la base que asegura la Constitución Nacional (solo derechos civiles).
3. Modificar la Ley Orgánica de Partidos Políticos (n° 23.298) para que reconozca a los extranjeros con residencia permanente en el territorio argentino el derecho de asociación política para agruparse en partidos políticos.

En cuanto a la fundamentación, se parte de la ampliación electoral acaecida en el año 2012, al sancionarse el "voto joven" (es decir, la posibilidad de sufragar no vinculante a partir de los 16 años y hasta los 18). No obstante, menciona que,

contradictoriamente a la llamada política de “brazos abiertos” que figura en la Constitución Nacional, la Ley Nacional de Migraciones del año 2004 excluyó de los derechos políticos a las personas de origen extranjero que residen en el país.

Luego, se argumenta que las personas inmigrantes, en la Argentina, son ciudadanos “de segunda”, que el sufragio es un medio para alcanzar la integración y no una retribución, que la frecuentemente invocada “integración regional” constituye en la actualidad una mera formalidad dada la exclusión de la vida política de los migrantes y que del voto depende la posibilidad de llevar a cabo una garantía efectiva para el ejercicio de los derechos en general. “Reconocer a todos los integrantes de la sociedad como titulares del derecho de sufragio activo es, por lo tanto, un derecho democrático elemental que el Estado debe garantizar para todos sus miembros” (“Fundamentación”, Expte. N° 8584-D-2016. Bregman.).

Por otro lado, se destaca que el Censo Nacional del año 2010 ha arrojado como resultado que en el país habitan aproximadamente 1.800.000 extranjeros, lo cual representa el 4,5% de la población total. Asimismo, se explicita que, conforme a la misma fuente, aproximadamente el 60% de estas personas se encuentran ocupadas en puestos de trabajo informales, por lo que configuran una mano de obra barata.

A continuación se presenta una breve mención de los problemas que enfrentan los migrantes (escasos recursos para solventar los trámites de residencia, bajo nivel de acceso a la educación y a los programas de salud, entre otros) y de acciones emprendidas por el gobierno nacional en los últimos años (se refiere tanto al actual como al anterior), tales como el aumento de control en fronteras y aprobación del Código Procesal Penal de la Nación con cláusulas específicas destinadas a los inmigrantes.

En otro párrafo se menciona explícitamente el vínculo entre los derechos humanos y la participación en la vida política de un país (como elector o candidato) ya que no es posible negar el último y afirmar simultáneamente el primero.

Finalmente, se propone que el sufragio de los extranjeros no sea voluntario sino obligatorio con el fin de evitar medidas clientelistas por parte del gobierno y de las patronales y a partir del momento de la obtención de la residencia. De esta manera, marca dos diferencias sustanciosas respecto del proyecto presentado en el Senado en 2012.

Al margen de este proyecto concreto, cabe destacar que, en diciembre de 2016, el diputado Edgardo Depetri anunció la presentación de un proyecto con el mismo objeto,

es decir, instaurar el voto migrante. Esta noticia fue publicada en distintos medios aunque en una entrevista radial el funcionario mencionó estar trabajando en dicha idea[47]. En el mismo sentido, una agrupación representativa de un conjunto de inmigrantes (Red de Migrantes) anunció haber realizado reuniones con diputados y la futura presentación de una iniciativa del mismo tenor ante la cámara baja lo cual a la fecha no ha acaecido[48].

20. Recapitulación

Este capítulo se ha centrado en destacar que la isegoría cosmopolita ha existido en la Argentina desde sus mismos inicios, ya sea por su negación explícita, por su reconocimiento a través de negociaciones con potencias extranjeras, por su otorgamiento sin mayores condicionamientos o bien por ser otorgada a extranjeros previa adquisición documentada o registral del estatus de argentino naturalizado o ciudadano.

Es interesante remarcar que si bien los proyectos legislativos comentados en la última parte del capítulo no contaron con apoyo por parte de los legisladores, la propuesta no era original ni novedosa en relación con la historia nacional. El voto por parte de los extranjeros ha existido y los no nacionales también han podido ser electos gobernantes en algunas ocasiones. Resulta incluso extraño que frecuentemente, como argumento a favor de la ampliación del sufragio, se recuerde la incorporación de las mujeres a la vida política y a los jóvenes a partir de los dieciséis años (cabe agregar a esta enumeración a los habitantes de los ex territorios nacionales) y que, no obstante, no se recuerde que, para el momento en que esos hitos se concretaron, la isegoría cosmopolita ya había sufrido una enorme retracción.

Si bien, como señala Devoto (2002), la historia de la inmigración en la Argentina es una sumatoria demasiado diversa como para plantearla bajo un mismo denominador,

---

[47] Ejemplos de estas noticias se pueden encontrar en http://www.lanacion.com.ar/1961434-presentan-un-proyecto-de-ley-para-que-los-extranjeros-residentes-puedan-votar; http://puntoseguido.com.ar/info/buscan-que-los-extranjeros-residentes-puedan-votar/; http://tn.com.ar/politica/el-kirchnerismo-presento-un-proyecto-de-ley-para-que-voten-los-extranjeros_758064; Visitadas el 16/01/2017. La entrevista radial referenciada se encuentra en https://ar.radiocut.fm/audiocut/depetri-pichetto-esta-alineado-con-la-estrategia-de-macri-para-que-hoy-haya-500-mil-despidos/. Visitado el 16/01/2016. Se trata del programa radial "Nuevos Aires" de Radio Rivadavia, conducido por Ivana Nadal y Pedro Paulín. La entrevista fue emitida el 2/12/2016.

[48] Al respecto ver: http://conventillobabel.com/ley-nacional-de-voto-migrante/. Visitado el 16/01/2017 y http://reddemigrantes.com.ar/2016/12/02/presentacion-proyecto-de-ley-nacional-voto-migrante/ Visitado el 16/01/2017.

aquí se plantea solo un recorrido en torno al sufragio. Una rápida mirada sobre los documentos mencionados aquí constata algunas etapas definidas en torno a cómo o por qué se expanden o retraen los derechos políticos conferidos a los extranjeros. En una primera instancia, el rechazo a los extranjeros se concentraba solo en los españoles europeos (con excepción de los que adhirieran o colaboraran con la causa americana) y se otorgaban derechos a las personas provenientes de otras potencias cuya simpatía se pretendía ganar (como Portugal e Inglaterra).

En 1812, en el marco de las elecciones para representantes que integraran la Asamblea General, se dio un caso de isegoría cosmopolita en toda su amplitud, quizás el más claro de la historia nacional: votaron y podían ser electos los extranjeros (siempre que adhirieran a la causa americana). Por lo tanto, los extranjeros podían ser gobernantes y electores.

La Asamblea del Año XIII, si bien removió a los españoles de sus empleos, otorgó ciudadanía a muchos españoles europeos y a otros los autorizó a seguir en sus labores a raíz de la falta de técnicos locales que se desempeñaran en determinadas tareas.

En 1815, el Estatuto Provisional se ocupó de regular los derechos de los nacionales y de los extranjeros. Estos últimos también gozaron de derechos políticos activos y pasivos siempre que cumplieran con ciertos requisitos. Exceptuados de esta participación se encontraban los españoles. Lo más relevante de este documento es que allí aparece con toda claridad el motivo de la exclusión: el no reconocimiento de España de los derechos de las provincias.

En el Reglamento Provisorio de 1817 se mantenían disposiciones similares a las anteriores. No obstante, se agregan como requisitos para ejercer los derechos políticos activos y pasivos que el extranjero no aceptara empleos o distinciones de otra nación. Asimismo, se restringía el campo de actuación en el que podían desempeñarse solo a los empleos de la República (se excluían, entonces, los cargos gubernamentales).

A pesar de los avances en la regulación de las categorías de los ciudadanos y de los derechos que gozaban, la Constitución Nacional de 1819 no contó con ninguna disposición al respecto.

En 1820, al retomarse negociaciones con España, reaparece el reclamo por el reconocimiento de la soberanía cuando se impone esta exigencia como condición para negociar con los Comisionados Regios.

En 1822, Estados Unidos reconoció la independencia de las Provincias Unidas y, en 1825, hizo lo propio Inglaterra. El tratado con esta última potencia revela que el otorgamiento de derechos especiales a los extranjeros ingleses se debía a una negociación que tenía como contrapartida la consideración de las Provincias como un Estado independiente.

En el marco de la redacción de la Constitución de 1826, el informe de la comisión destacó la necesidad y relevancia de contar con especificaciones respecto de quiénes son ciudadanos y cómo categorizar a las personas que habitan el territorio ya que son ellas quienes toman parte en las deliberaciones populares y pueden ocupar los más altos cargos de gobierno. Hay que destacar que aquella Carta Magna otorgaba ciudadanía a los extranjeros pero exigía que estos se registraran como tales y que cumplieran determinados requisitos.

En la década de 1830, las discusiones con Francia vuelven a mostrar que el otorgamiento de derechos a los súbditos de otro Estado queda supeditado al reconocimiento de la soberanía de la Confederación.

Hasta esta instancia, el trato hacia los extranjeros se ve condicionado por la pretensión de construir un Estado independiente y de la necesidad de: 1) romper lazos con España y 2) lograr el apoyo y reconocimiento de otros Estados.

La preocupación central cambia en 1853 cuando, ya consolidado el Estado como independiente, comienza a desarrollarse una política inmigratoria tendiente a construir una civilización y a poblar el extenso territorio argentino. Si bien en un inicio los extranjeros (y solo ciertos extranjeros) eran deseados y bienvenidos, poco tiempo después la consideración social se revirtió.

Los sujetos que llegaron a estas tierras distaban de ser los distinguidos inmigrantes esperados y, además, trajeron conflictos sociales, luchas y reivindicaciones jurídicas, además de ideologías de izquierda. Paulatinamente, los extranjeros pasaron a ser más bien un estigma social.

Este breve repaso de los documentos pretende mostrar cómo estos “otros”, los extranjeros, son extraños y enemigos que, en virtud de ciertas convenciones motivadas en la conveniencia, generan relaciones de amistad y hospitalidad. De esta manera, se retorna a lo dicho en el capítulo 1 acerca del *xénos*, el enemigo que a veces es provisoriamente amigo. Esta impronta se ve con total claridad en el caso de los españoles

europeos, enemigos, en principio, amigos, en cambio, si adhieren a la causa americana. Lo mismo ocurre con los ciudadanos ingleses, estadounidenses y, posteriormente, franceses: son amigos que gozan de la hospitalidad si sus Estados reconocen la soberanía argentina. Por otro lado, los extranjeros son amigos bienvenidos cuando es necesario poblar de trabajadores el territorio y desarrollar la civilización; son enemigos cuando las expectativas nacionales son violadas y surgen los conflictos sociales. Una suerte de cláusula implícita es violada y la hospitalidad se quiebra.

El interrogante que queda pendiente es si el planteo de una política general de otorgamiento de sufragio activo y pasivo a extranjeros sin necesidad de su naturalización (como las que se presentaron en los años 2012 y 2016) posee también cláusulas implícitas que actúan a modo de contraprestación. ¿Qué se espera de estos extranjeros a cambio del derecho? ¿Es siempre la isegoría cosmopolita el resultado de una transacción? En principio, a raíz del desinterés en el tratamiento de los proyectos (ya que ninguno de los dos presentados ha llegado a un debate y votación), sumado a las circunstancias de sus presentaciones (en el caso del del año 2012, su postulación se efectuó junto con el proyecto de "voto joven" y el del 2016, en el último día como diputada de Bregman y junto con otras ocho iniciativas), pareciera que en estas ocasiones fueron más bien proclamas discursivas afines con las ideologías partidarias. No obstante, por otro lado, en el marco de los contextos electorales, al menos es de suponer que los partidos que han postulado las iniciativas podían tener la expectativa de obtener el caudal de votos en respaldo a sus postulaciones.

CAPÍTULO 3

LA ISEGORÍA COSMOPOLITA Y EL DISCURSO JURÍDICO

1. Introducción

En este capítulo se efectúa una serie de reflexiones respecto de los desafíos que se plantean a la democracia desde el plano participativo ciudadano como sistema político y de organización de la comunidad. En particular, se pretende repensar cómo la presencia de los extranjeros acciona mecanismos sociales de inclusión y de exclusión que son acompañados y respaldados por el discurso jurídico. Junto con ello, la noción de ciudadanía se encuentra presente y enfrenta procesos de retracción o de expansión.

El objeto de este capítulo, entonces, es el de postular un marco teórico desde el cual pensar la relación entre Estado, nación, ciudadanía, democracia y sufragio.

2. Marco de discusión

Para comenzar este apartado, es interesante incluir la siguiente cita de Carlos María Cárcova (1998: 81) que plantea con claridad la problemática sobre la cual se pretende reflexionar.

> Ello [el fenómeno migratorio] genera, naturalmente, una multiplicidad de efectos y plantea nuevos desafíos para la democracia, los derechos humanos, la tolerancia y otros valores propios de las sociedades occidentales, a los que interpela con severidad. Esos valores no están ya vinculados al desarrollo de una sociedad crecientemente homogeneizada, como la que habían hipotetizado Marx o Weber, sino a otra, plural, diversa, multirracial y multicultural. ¿Cómo resignificarlos sin traicionarlos?, ¿cómo reconocer y tolerar lo diverso, preservando a un tiempo lo propio?, ¿cómo neutralizar los fundamentalismos de uno y otro tipo?

La democracia se presenta como un modelo organizacional inclusivo y tolerante que pone en igualdad de condiciones a los diversos aunque frecuentemente encubre la desigualdad que persiste y determina la relación entre las personas en la sociedad (Villavicencio, 2000).

¿Por qué la democracia? La calificación de un régimen como democrático tiene connotaciones morales ya que existe un consenso general respecto de la característica de deseable para las organizaciones políticas en tanto presupone y tiende hacia la consagración de la reducción de desigualdades y, consecuentemente, a la igualación de los ciudadanos en la elaboración del derecho y las políticas que luego les serán aplicables. En síntesis, la democracia presupone un Estado/ordenamiento jurídico que atribuye carta de ciudadanía a ciertos sujetos sobre una base universalista e incluyente (O'Donnell, 2007).

Es ciudadano todo aquel que por ser miembro de un Estado tiene la obligación de obedecer el ordenamiento jurídico. Como contrapartida, el ciudadano tiene derecho a concurrir a la formación de las normas. No obstante ello, esta base de presupuestos que aparece en términos ideales requiere para su consagración fáctica que todos los sujetos a los que se pretende igualar tengan un *locus* de enunciación desde el cual bregar por sus propios derechos y adaptación de las normas generales a sus particularidades, esto es, que posean reales posibilidades de peticionar por sus intereses, de ser oídos y de cumplir sus objetivos. Por ello, pareciera más adecuado, en contraposición con las afirmaciones anteriores, entender la democracia no como un espacio homogéneo de mera agregación de intereses mayoritarios sino más bien como un espacio político de litigio y de manifestación de la diferencia (Penchaszadeh, 2012b).

En relación con lo antedicho, vale aclarar que la ciudadanía, concebida como estatus unitario, iguala jurídicamente a los sujetos por la asignación equitativa de derechos (civiles, políticos y sociales), deberes, responsabilidades, libertades y potestades (Villavicencio, 2003). Desde el punto de vista político, la unidad entre el heterogéneo grupo de sujetos normativos se funda en el respeto de los ciudadanos hacia una ley común (Villavicencio, 2008).

Si, de acuerdo a la visión kelseniana (1958 y 1960), el Estado se extiende sobre aquellos sujetos que se encuentran coexistiendo en el ámbito de validez y eficacia de un ordenamiento jurídico, entonces, no existirían razones suficientes para excluir de las regulaciones jurídicas a un conjunto de inmigrantes[1]. No obstante, los Estados son reticentes a la aceptación de estos inmigrantes como propios, al menos, en muchos casos

[1] Inmigrantes que, como contrapartida, son emigrantes/emigrados de otro Estado (Sayad, 2008)

según las representaciones existentes sobre la inmigración y los países de origen. De esta manera, se produce un desfasaje entre los sujetos destinatarios de las normas jurídicas (sujetos normativos) y los sujetos productores (autoridad normativa)[2].

Ahora bien, dado que el régimen democrático supone la igualación de los ciudadanos, el conferir derechos políticos a los residentes, es decir, a los extranjeros que no se han nacionalizado, provoca una paradoja puesto que, en realidad, aparecería una desigualdad. La "tesis de la desigualdad" puede ser formulada en los siguientes términos: mientras algunos deben ser de nacionalidad argentina para ejercer sus derechos políticos en relación con el Estado Argentino, otros pueden ejercerlos sin ser argentinos en los términos de la ley n° 346 (arts. 1 y 2).

Esta cuestión es clave, más allá de los proyectos en particular o de las circunstancias argentinas. Lo que es trascendente aquí es el trasfondo de la discusión: ¿se le deben conferir derechos y obligaciones a todos los habitantes de un territorio? Si la respuesta es afirmativa, entonces, todos son ciudadanos en los mismos términos, sea una persona nacional o no lo sea. Si todos son iguales ¿por qué hablar de nacionales, extranjeros, residentes, etc.?

3. Los derechos constitucionales de los extranjeros

Como señala María Angélica Gelli (2009), el artículo 20 de la Constitución Nacional junto con el art. 25[3] y el Preámbulo[4] forman el entramado de un "contrato social abierto" en tanto a la igualdad de derechos que surge implícitamente de la enunciación de derechos reconocidos a todos los habitantes (categoría que incluiría a los argentinos nativos y a los extranjeros) (art. 14 CN[5]) se le suman las medidas para favorecer e incentivar la inmigración.

---

[2] La terminología corresponde a von Wright (1970).

[3] "Artículo 25- El Gobierno Federal fomentará la inmigración europea; y no podrá restringir, limitar ni gravar con impuesto alguno la entrada en el territorio argentino de los extranjeros que traigan por objeto labrar la tierra, mejorar las industrias, e introducir y enseñar las ciencias y las artes."

[4] En su parte pertinente dice: "… y para todos los hombres del mundo que quieran habitar en el suelo argentino."

[5] "Artículo 14- Todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio; a saber: de trabajar y ejercer toda industria lícita; de navegar y comerciar; de peticionar a las autoridades; de entrar, permanecer, transitar y salir del territorio argentino;

La reglamentación de esta disposición constitucional requiere, para el efectivo goce de los derechos, el ingreso y la estadía conforme a la legislación inmigratoria. Esta pauta es razonable "porque deriva del poder estatal para atender el cumplimiento de intereses públicos, como la seguridad, la salubridad, las necesidades de la población y las posibilidades de incorporar a los inmigrantes al mercado de trabajo sin crear desequilibrios sociales" (Gelli, 2009: 373). No obstante ello, aquellos extranjeros que hubieren ingresado ilegalmente o cuya residencia hubiere devenido en ilegal poseen la garantía procesal de defensa en juicio.

Asimismo, el espíritu constitucional originario, esto es, el de 1853, aspiraba a poblar el territorio mediante el estímulo de la inmigración especialmente europea, como lo señala el art. 25 CN. Como consecuencia de ello, las disposiciones constitucionales favorecerían la situación de los eventuales inmigrantes a los efectos de atraerlos. En ese marco, no se exigió la aceptación de la ciudadanía para el ejercicio de los derechos civiles y, por ende, se respetó la identidad nacional de los llegados al territorio (Gelli, 2009).

Lo antedicho no es una cuestión menor en cuanto la noción de ciudadanía utilizada se encuentra asociada a la idea de nacionalidad. En ese sentido, en la actualidad, el proyecto de ley para implementar el voto extranjero implica que los no nacionales tendrían derechos políticos y, si el ser ciudadano se define precisamente por la titularidad de tales derechos, ergo, se estaría otorgando la ciudadanía argentina y la posibilidad de intervenir en los asuntos públicos a quienes no desean ser parte de la identidad nacional argentina.

4. Lo Mismo y lo Otro

Pregunta Foucault (2007) en qué condiciones o a partir de qué *a priori* histórico el pensamiento clásico reflexionó sobre la similaridad o equivalencia entre las cosas que fundamentan las palabras, las clasificaciones y las categorías. En otros términos: ¿cuál es el tablero de las identidades claras y distintas que se establece sobre el fondo indefinido de las diferencias? Lo Otro es aquello extraño para una cultura que debe excluirse para

---

de publicar sus ideas por la prensa sin censura previa; de usar y disponer de su propiedad; de asociarse con fines útiles; de profesar libremente su culto; de enseñar y aprender."

conjurar un peligro interior. Lo Mismo, por su parte, es aquello disperso y aparente que se recoge en identidades.

El ordenamiento jurídico es un orden de reparto (Rancière, 2009) que asigna o no asigna derechos en forma explícita o implícita. De esta manera, construye categorías entre los que revisten cierto estatus y entre quienes no. Entonces, el sistema normativo constituye el tablero de definición sobre el cual separar lo Mismo de lo Otro.

Si la subjetividad se construye en base a los derechos y obligaciones imputados[6], también se edifica a partir de los potencialmente imputables y no imputados ya sea expresa o implícitamente. Además, si las normas son proposiciones lingüísticas performativas[7], son constructoras del propio objeto al que se refieren al incluir en el mundo jurídico aquello sobre lo que versan y del modo en que lo hacen. En este sentido, la naturaleza de las cosas materiales es una cuestión lingüística en tanto implica la búsqueda de una definición.

Entonces, se puede afirmar la posibilidad de conocer las categorías de ciudadanos a partir del estudio de las normas jurídicas y cómo ellas se refieren a los sujetos normados. El ciudadano, como antecedente de un predicado, es una construcción textual y discursiva. Textual, por ser creada por las imputaciones que cada norma realiza. Discursiva porque es un producto lingüístico emitido e interpretado conforme a las circunstancias y roles de los actores. Lo no dicho en un texto es imprescindible y definitorio en el significado de un mensaje dado que el texto no es la mera sumatoria de oraciones (Raiter, Zullo, Pérez, Unamuno, Labonia y Muñoz, 1999). Lo elidido presupone una ideología que determina qué es o no pertinente enunciar.

Las creencias operan sobre la conducta humana en tanto la dirigen conforme al imaginario reinante (Wolfzun, *s/d*). Por ello, no es casual que, ante la idea de diferencia respecto de lo Otro, el discurso jurídico se sirva de formas simbólicas distintivas para quienes no encuadran en lo Mismo. Las creencias, entonces, inspiran el orden que se le

---

[6] Respecto del concepto de persona como noción jurídica, es decir como centro de imputaciones de derechos y obligaciones, véase Kelsen (1960). Allí, el autor aborda el dualismo presentado por la teoría tradicional entre la persona y la persona jurídica. Así, el autor al disolverlo señala que ambos conceptos son parte de lo mismo pues toda persona es jurídica y, por lo tanto, acompañar al sustantivo con tal calificativo es una redundancia.

[7] Los enunciados realizativos o performativos son, según John Austin, aquellos con los cuales se hace algo y, por lo tanto, no describen, ni son verdaderos ni falsos. Por ejemplo: ‘Los declaro marido y mujer’ (cf. Austin, 1971).

da al mundo, a las clasificaciones y rótulos de lo que se halla dispuesto en la realidad, o sea, brindan una conceptualización, una inteligibilidad de lo heteróclito. Este "otro", en la historia constitucional argentina, en lo que respecta a la isegoría cosmopolita, ha sido categorizado de diferentes maneras y ha recibido tratos diversos: en una instancia, los españoles que no adherían a la causa americana eran los indeseados mientras que los demás europeos podían residir y trabajar en el país; más tarde, existían extranjeros cuyas naciones eran dignas de gratitud (Estados Unidos e Inglaterra) y otras que no (como lo revela el intercambio epistolar entre los gobiernos francés y argentino); durante la primera etapa constitucional posterior a 1853, son un agente civilizador y mano de obra para el desarrollo de un modelo económico, pero a principios del siglo XX conviven esa imagen positiva con una negativa: el extranjero como fuente de conflictos, de ideas socialistas y anarquistas. Finalmente, la visibilización de la inmigración limítrofe o proveniente de países no europeos fue asociada (como se menciona en los apartados que continúan) con amenazas para el Estado. Las diferentes regulaciones, a través de los derechos que se atribuyen o niegan (ya sea explícita —como por ejemplo, las expulsiones que recayeron sobre los españoles no simpatizantes con la causa americana— o implícitamente —como la no atribución de derechos políticos a los extranjeros en la actualidad que no se encuentra proscripta pero tampoco reconocida—), constituyen las categorías y los diferentes estatus que revisten las personas.

En relación con la idea de lo Mismo y lo Otro, el inmigrante se convierte en una figura social de la alteridad que, definido como extraño, con su sola presencia dispara el proceso de identificación de la sociedad en torno a su diferencia al permitir redefinir las representaciones más elementales de sí misma. Así, los discursos sobre la migración utilizan una lógica binaria que oscila entre "nosotros" y "ellos" basada en un "nacionalismo metodológico" (Lurbe y Santamarina, 2007).

Por último, no obstante lo dicho, resulta menester señalar, junto con Lurbe y Santamarina (2007), que las alteridades no son lo Otro y sus características sino que son el producto de las relaciones que se mantienen, en determinados contextos, entre los distintos actores sociales. La alteridad, entonces, no se define como la cualidad de una identidad otra, sino como el efecto de relación entre al menos dos heterogeneidades. En consecuencia, parecería más adecuada la noción de "relación de alteridad". Cabe recordar lo señalado en el capítulo 1 respecto de que un *hostis* solo es tal para otro *hostis* y un

cives, solo es tal ante otro *cives*. Los roles se juegan respecto de la subjetividad que se tiene delante, la mismidad u otredad no se acaece *per se* sino a partir de un ser con otro.

5. La cultura política

La ciudadanía en un marco democrático debe ser concebida como el vínculo que permite, a través del ejercicio de los derechos civiles, sociales y políticos, una convivencia civil que preserve la pluralidad cultural de los sujetos y los grupos que se hallan sujetos a ese marco. La ciudadanía, entonces, no se orienta, pues, a la conservación de una identidad étnica o socio-cultural determinada, sino únicamente de una cultura política que, en un Estado constitucional democrático, sea compatible con una pluralidad cultural individual y colectiva (Aláez Corral, *s/d*).

Ahora bien, si se reconoce la totalidad de derechos a los extranjeros que cumplen las condiciones legales, es decir, se les otorga la ciudadanía completa, ¿tiene sentido la distinción entre lo Mismo y lo Otro en estos casos? Para Penchaszadeh (2012a), igualmente se continuaría hablando de extranjeros pues, en caso de que esta figura desapareciese, acaecería un gesto de represión de los procesos de extranjerización propio de las democracias actuales.

> La cuestión de la diferencia espaciotemporal que supone la condición de extranjería, "condición" que implica la posibilidad de marcar un adentro y un afuera de la comunidad, es central en el marco de nuestras sociedades posfundacionales (de ahí que el espectro de la xenofobia no abandone jamás los discursos políticos y se haga más acusado en momentos de crisis). Los extranjeros dispensan a las sociedades (en especial, a las anárquicas sociedades democráticas tardo-capitalistas) de pensar acerca de los elementos que las constituyen en términos "positivos" (es decir, no basados en una exclusión, si es que algo así existe) (Penchaszadeh, 2012a: 46)

Los derechos políticos, en este contexto, cumplen una función paliativa de la diferencia persistente y que roza constantemente con los condimentos igualitarios de la democracia, pues si todas las sociedades determinan una identidad a través de la creación de lo Mismo y lo Otro basándose en la figura del extranjero (aunque no solo de los

extranjeros), eliminar definitivamente la diferencia entre residentes y nacionales a partir del reconocimiento igual del conjunto de derechos y, en especial, de los derechos políticos, implicaría un reconocimiento igual frente al Estado y en el Estado. Los extranjeros pasarían a formar parte activa del Estado y podrían tomar decisiones y definir las políticas públicas (Penchaszadeh, 2012a). Serían, entonces, parte de lo Mismo y no de lo Otro. Los *hostis* se transformarían en *cives*. El componente de enemistad dentro del *xénos* desaparecería.

Ahora bien, las bases sobre las que se articula este tablero jurídico que traza límites entre lo Mismo y lo Otro remiten a la voluntad estatal. Esta arbitrariedad política para establecer clasificaciones se manifiesta en dos dimensiones en las cuales opera el poder soberano de definir una inclusión en la exclusión y una exclusión en la inclusión: 1) la dimensión espacial que parte de definiciones conservadoras de la nacionalidad e implica: a) la posibilidad de deslocalización por externalización de la pertenencia ("acá vivo, allá voto"), y b) la territorialización de la pertenencia por internalización de las políticas de residencia ("aquí vivo, aquí voto").

> No habría, entonces, a priori un criterio certero de determinación de la pertenencia en su dimensión espacial, quedando entonces supeditado a los vaivenes políticos y a una historicidad de la frontera: el nosotros podría estar "allá", deslocalizado, fuera del territorio, así como los "otros" podrían estar desde siempre "aquí", "adentro" claramente en el territorio. (Penchaszadeh, 2012a: 47);

y 2) la dimensión política soberana que reconoce el hecho de la presencia "sostenida" de los extranjeros en determinados países (Penchaszeh, 2012a).

Por otro lado, ¿qué significa la "pertenencia" a un lugar, a un territorio? Como señala Penchaszadeh (2012b), algunos sienten pertenencia porque sus ancestros vivieron en un lugar y por ello son portadores de todos los derechos aunque jamás hayan pisado ese país; otros son titulares de los derechos de un país en el cual nacieron pero en el cual ya no habitan, no piensan volver a habitar y tampoco tienen interés por la participación en los asuntos públicos; otros nacieron y viven en un país, gozan de un conjunto de derechos y deciden no participar de la vida política; otros han dejado de vivir en un país mucho tiempo atrás y aún participan en los asuntos comunes; otros son inmigrantes de segunda o tercera generación y son excluidos sistemáticamente de una comunidad de la

que son parte efectiva y concreta; entre tantas otras situaciones. Ante todas estas circunstancias, las leyes dan forma a la ciudadanía como "pertenencia acreditada" y así, el discurso jurídico construye espacios de acción legítima con base en divisiones arbitrarias.

Esta idea de la "pertenencia acreditada" resulta relevante en cuanto la ciudadanía, que se ha definido desde la Grecia antigua como la participación en los asuntos comunes y a partir de cierta simetría entre gobernantes y gobernados, implica un concepto flexible que ha acompañado formas variables de participación en los asuntos de una comunidad. De allí que en la medida en que no se reconozcan derechos políticos activos a un miembro de la comunidad, no puede hablarse de una ciudadanía completa (Penchaszadeh, 2012b).

¿Cómo se acredita la pertenencia? O más bien, ¿qué acredita la pertenencia? Cada Estado define su política para otorgar la ciudadanía y extender la barrera entre lo Mismo y lo Otro. En algunos casos, como el del proyecto de ley argentino, la residencia en el territorio bajo la calidad de "permanente", es decir la sumisión al ordenamiento jurídico que sobre él rige, durante un período, es suficiente. En otros casos, como el régimen legal vigente en la Argentina, no lo es.

6. El Otro del ciudadano

La instauración de una nación cívica implica generar una homogeneidad identificada con valores en común. A partir de ello, el ciudadano ideal es aquel que reúne todas las cualidades en la forma óptima de sus realizaciones.

Sin embargo, ante la definición del ciudadano ideal, se delimita un interior y un exterior. Por ello, cuando se genera la figura del ciudadano, simultáneamente nace la contracara: el no-ciudadano (Villavicencio, 2003). En el apartado "Dos modelos de ciudad y de ciudadanos" del capítulo 1 se señaló que un ciudadano solo es tal frente a otro ciudadano y un enemigo solo lo es para otro enemigo. Hay un mundo de lo Mismo y una esfera de lo Otro. El Otro representa una amenaza (por su raza, nacionalidad, ideología, cultura, etc.) al orden político deseado. Si es así ¿por qué permitirle la participación política? Lo Otro es el entorno de lo Mismo y, continuamente, en el intercambio, se ponen en crisis conceptos que no logran dar explicaciones universales satisfactorias.

La nación y la ciudadanía son dos conceptos modernos. La primera es un referente de la integración social y posee tres formas de autarquía: la económica, la diplomática y la pasional. Esta última implica el sentimiento de identificación afectiva en la comunidad política y el rechazo a lo externo (Villavicencio, 2008). Por ello, cuando una nación posee ambición de erigir una organización de gobierno, pretende que la ciudadanía responda a los valores de ese *volksgeist.* Ello se traduce en todas las creaciones culturales, entre las cuales se halla el Derecho. De allí que las normas recepten la pertenencia pasional de un grupo y traduzcan formas simbólicas de inclusión/exclusión, de amistad/enemistad.

En relación con lo antedicho y respecto de las representaciones de la otredad, resulta interesante traer a colación cómo se ha construido la idea de la "argentinidad" (como lo Mismo) en relación con la inmigración, ya que históricamente, en una primera instancia, existía una radicalización de la oposición entre patriotas y realistas, con una fuerte preocupación respecto de los españoles (el resto de los extranjeros eran clasificados según su Estado de procedencia fuera afín o no a la causa americana). En un segundo término, tras la sanción de la Constitución de 1853, se procuró poblar los vastos territorios con población proveniente de Europa (tal como aún preceptúa el art. 25 CN). Así, el alud inmigratorio resultante de una política de Estado de fines del siglo XIX dio lugar a la conocida fama de la Argentina como un "crisol de razas"[8].

Respecto de los tiempos actuales, Alejandro Grimson (2006) comenta que, durante los años noventa, el gobierno anunció la llegada de una nueva oleada de inmigrantes comparable con la acaecida un siglo atrás. No obstante ello, esta vez, la población ya no provenía del viejo continente sino de Bolivia, Paraguay y Perú.

Poco tiempo después, estos inmigrantes fueron responsabilizados de la creciente desocupación y la sensación de inseguridad a la par que eran acusados de usufructuar los servicios públicos de los argentinos (salud y educación, entre otros). Sin embargo, los datos sociodemográficos no indican un salto cualitativo de la cantidad de inmigrantes (Grimson, 2006). Benencia (2002 y 2003) destaca que, desde determinados ámbitos del

[8] En cuanto al tipo de sociedad resultante del alud inmigratorio de fines del siglo XIX y principios del XX, se suscitaron al menos dos grandes líneas interpretativas entre los estudiosos del fenómeno: por un lado, un grupo propugnaba la teoría del crisol de razas y que los inmigrantes se integraron rápida y exitosamente a la sociedad argentina; por el otro, un conjunto de académicos defendía la tesis del pluralismo cultural que postulaba que los inmigrantes constituyeron sus propios espacios sociales, manteniendo sus pautas culturales de origen (Devoto y Otero, 2003: 199).

Estado, se asociaron los problemas sociales y económicos del país a la inmigración, a tal punto que se caracterizó a los extranjeros como una amenaza a la sanidad, al empleo y al orden público.

Señala Grimson que en los años noventa comenzó un proceso de visibilización de la diferencia y de la etnicidad mientras en otros países latinoamericanos se reconocía la multiculturalidad en términos constitucionales[9]. En la Argentina, la tendencia a la etnización significaba la organización social de los migrantes de países limítrofes para reclamar y gestionar su legalización y documentación y la difusión de su cultura para desmitificar ciertas valoraciones negativas. En otras palabras, los grupos de inmigrantes se hicieron visibles a la par que reivindicaban su identidad.

Esto resultó particularmente problemático en un país como la Argentina donde se había instituido la idea de que se trataba de un país sin "negros" ni "indios" (Grimson, 2006). Así, este Estado debía asemejarse más a los estados europeos (puesto que su población "descendió de los barcos"), que a los sudamericanos. Esto derivó en que, en estos términos, parte de la población argentina no fuera tal.

Ahora bien, ¿de dónde provienen los prejuicios sobre la inmigración? Como puede verse respecto a la diversidad de reglamentaciones que existen a escala mundial sobre los movimientos migratorios, los recortes no son objetivos sino que son el resultado de políticas estatales. Como señala Castles (2000), la migración internacional se produce en un mundo dividido en el que quedarse en el país de nacimiento es la norma e irse a otro país, la excepción. El desplazamiento o el estar fuera del lugar propio constituye una imagen cuyo contrario puede ser pensado como el "estar en su sitio" (Anthias, 2006). Por ello suele considerarse que la migración constituye un problema, una amenaza, algo que requiere control porque puede traer consigo cambios impredecibles (Castles, 2000).

[9] Benencia (1998/1999), por su parte, manifiesta que el aumento de población extranjera proveniente de países limítrofes se visibilizó en particular desde la década de 1970 a raíz de la mayor cantidad de asentamientos en Capital Federal y el conurbano bonaerense. Un análisis semejante es realizado por Vapñarsky, 1994.

7. Fundamentos de la extensión de los derechos políticos

En un interesante artículo, Noelia González (*s/d*) explica que la presencia de un alto índice de población migrante en las distintas sociedades ha llevado consigo la generalización de los derechos civiles y sociales que otrora estaban reservados solo a quienes eran considerados nacionales. No obstante ello, no ha ocurrido lo mismo con los derechos políticos.

> Este hecho podría poner en tela de juicio el carácter democrático de dichos Estados, pues se produce una asimetría insostenible entre quienes tienen poder de intervenir en el momento legislativo (a través de sus representantes) y quienes son destinatarios de las normas. Cuanto más aumente la tasa de población inmigrante y se restringa su derecho de participación política, más se contribuye al debilitamiento de las bases de la democracia (González, *s/d*: 1)

Para Aláez Corral (2008, 2005 y *s/d*) la exigencia definitoria del principio democrático de que los sometidos al poder del Estado y a su ordenamiento jurídico puedan participar de forma libre, igual y plural en la creación normativa a la que van a estar sujetos constituye un condicionamiento estructural.

Las citas efectuadas apuntan directamente a la necesidad de basar la ciudadanía en un modelo que se aparte del tradicional Estado-Nación o de la nacionalidad como fundamento.

Antes de proseguir, debe realizarse la distinción conceptual entre ciudadanía y nacionalidad. Así, esta última es el vínculo que define cuál es el pueblo de un Estado sobre el que se aplica la protección diplomática en el derecho internacional público, y que determina la ley personal en el derecho internacional privado. En contrapartida, la ciudadanía es la capacidad de participación del individuo como miembro de pleno derecho de la comunidad estatal a la que está sometido (Aláez Corral, 2008 y *s/d*). Agregan Kymlicka y Norman (*s/d*) que la ciudadanía no es simplemente un estatus legal que se define por derechos y afinidades sino que también es una identidad, es la expresión de la pertenencia a una comunidad política.

La discusión antedicha respecto de la necesidad de desnacionalizar la ciudadanía ha abierto un amplio debate entre los doctrinarios. Por su parte, González (*s/d*) apunta que la desnacionalización de la ciudadanía favorecería la integración social de los nuevos

miembros a la comunidad política en tanto funcionaría como un medio para alcanzar la inclusión y no al revés.

Kymlicka y Norman (*s/d*) recuerdan que, para la ortodoxia de posguerra, la más plena expresión de la ciudadanía requiere un Estado de bienestar liberal-democrático que garantice a todos los derechos civiles, políticos y sociales, y, así, cada miembro de la comunidad se sentiría capaz de participar y de disfrutar de la vida en común. Esta concepción es calificada como "pasiva" en tanto pone el acento en el goce de los derechos y en la no obligatoriedad de la participación en la vida pública. A ella se le critica que es necesario revisar la definición de ciudadanía generalmente aceptada con el fin de incorporar el creciente pluralismo social y cultural de las sociedades modernas.

> ¿Puede la ciudadanía aportar una experiencia común de identidad y lealtad a los miembros de la sociedad? ¿Es suficiente por sí misma para incluir en pie de igualdad a los grupos históricamente excluidos o, al menos en algunos casos, es necesario agregar disposiciones particulares? Esta cuestión se discute en la última sección. (Kymlicka y Norman, *s/d*: 9)

Sassen (2003), luego de presentar la noción de "ciudadanía desnacionalizada" como un nuevo concepto que toma elementos localizados, no desterritorializados, intenta comprender cómo las transformaciones asociadas a la globalización acarrean continuidades o discontinuidades en la forma institucional de la ciudadanía. Apunta, además, que, lejos de tratarse de una condición unitaria o una simple condición legal, la nacionalidad y la ciudadanía pueden tener una naturaleza contradictoria y que el impacto desestabilizador de la globalización contribuye a acentuar la singularidad de ellos.

> Un ejemplo pertinente, en este sentido, viene dado por la creciente tensión entre la forma legal, y el proyecto normativo, señalado por la progresiva inclusión de minorías y de sectores desfavorecidos, a medida que ganan cierta visibilidad en sus reclamaciones. Un punto crítico aquí es el fracaso de la mayoría de los países en su capacidad de garantizar un estatuto de ciudadanía «igualitario» –no sólo como algo formal, sino también efectivo. (Sassen, 2003: 89)

Penchaszadeh (2012b) también insiste en la idea de que la extensión de la ciudadanía debe partir del cuestionamiento de la nacionalidad como fundamento

exclusivo y excluyente puesto que las condiciones de las sociedades actuales, y, en particular las latinoamericanas, se han modificado sustancialmente.

En estos términos, la propuesta de desnacionalizar la ciudadanía implica que esta última se defina por la residencia o el *ius domicilii*[10] de quienes son miembros de una comunidad política (ya sea como reconocidos tácita o explícitamente). De esta manera, la residencia en el territorio de un Estado bajo la categoría de residente sería suficiente para obtener la ciudadanía y ejercer los derechos civiles, sociales y políticos (González, *s/d*). ¿Por qué este sería un buen criterio? González (*s/d*) brinda tres motivos: 1) porque la residencia presupone la aceptación del ordenamiento jurídico de un Estado; 2) la residencia, que suele estar condicionada a la existencia de un contrato de trabajo, indica no solo la inserción laboral sino también un cierto sentimiento de arraigo; y 3) es un criterio objetivo que no depende de la voluntad del Estado de reconocer o no el carácter de miembro de su comunidad a cierto individuo.

Entre los principales argumentos a favor de la generalización del derecho al voto[11], se destaca el principio democrático. Para continuar en la misma línea kelseniana, cabe remitirse a la concepción de este autor sobre la democracia. Para el maestro vienés, esta es una forma de Estado en la cual la voluntad colectiva es creada por todos los sujetos sometidos al orden social, o sea, por el pueblo (Kelsen, 1977 y González, *s/d*). Conforme a ello, señala también González (*s/d*) que los extranjeros residentes, en tanto se encuentran sometidos al ordenamiento jurídico del Estado, deben tener voz y participación en la toma de decisiones. Lo contrario implica generar una suerte de estatuto de ciudadanos de segunda categoría o de sujetos cargados de obligaciones sin posibilidades de intervención dialógica en la creación de tales cargas.

En consecuencia, brindar la posibilidad de sufragar a los inmigrantes dota de una mayor legitimidad a las democracias estatales a la par que suaviza ciertos roces entre las proclamaciones democráticas discursivas incluyentes y las prácticas excluyentes. Por otro lado, la atribución de este derecho aumenta las posibilidades de una mejor representación

---

[10] Ello en contraste con los dos grandes sistemas tradicionales de otorgamiento de la nacionalidad: el *ius soli* y el *ius sanguinis*. No obstante, cabe recordar que en muchos Estados también se otorga acceso a la nacionalidad a los descendientes de los nacionales con algunas limitaciones.

[11] González (*s/d*) enumera los siguientes: a) *no taxation without representation*; b) el principio de autonomía pública; c) el principio de autogobierno, y d) el principio democrático.

política en cuanto traduce la mayor diversidad social, es decir, independientemente de quienes resulten electos, los distintos ciudadanos/habitantes de un territorio/sujetos normativos tienen la posibilidad de concurrir a las urnas y elegir sus candidatos y, por lo tanto, sus opiniones inciden en la formación de políticas públicas y son responsables de las acciones de las autoridades normativas democráticamente electas.

Desde una perspectiva histórica, Aláez Corral (*s/d*) señala que la distinción entre ciudadanía y nacionalidad implicaba una ciudadanía relativa (pasiva), atributiva de la condición de representado políticamente, y de la garantía de los derechos civiles, y una ciudadanía absoluta (activa), ligada a la atribución de derechos políticos que correspondía a un círculo de sujetos más reducido de ciudadanos. Este círculo se ha expandido con el devenir temporal como consecuencia del axioma igualitario democrático. Así, concluye el autor que la primera noción descripta devino en lo que hoy modernamente conocemos como nacionalidad y la segunda se corresponde con la moderna ciudadanía.

8. Contradicciones en la atribución de derechos diferenciados

Señala Kymlicka (*s/d*) que el final del siglo XX ha sido descripto como la "era de la migración" en virtud de las grandes cantidades de personas que han atravesado las fronteras y generado la multiculturalidad y polietnicidad de los diferentes Estados. Como consecuencia, las normas establecidas de la vida política se ven cuestionadas por una nueva "política de la diferencia cultural" que instala medidas favorables a las minorías. Esta política ha sido vista por muchos como una amenaza a la democracia liberal. En una posición menos extrema y más concentrada en los inmigrantes/emigrantes, algunos temen que los derechos multiculturales impidan el proceso de integración al crear un confuso "hogar a medio camino" entre su antigua nación y su nueva ciudadanía (Kymlicka y Norman, *s/d*).

En cuanto a las medidas a tomar para erradicar las injusticias, estas pueden incluir los derechos poliétnicos y de representación de manera que sean posibles las minorías étnicas y culturales junto a la que daría en llamarse "nación mayoritaria". Sin tales medidas efectivas, toda proclamación jurídica no es más que una manera de tapar las injusticias étnicas y nacionales. En este marco, los derechos de las minorías deben respetar dos restricciones: 1) no deben permitir que ningún grupo oprima a otro y 2) no deben permitir que un grupo oprima a sus propios miembros. Esto quiere decir que el

desafío democrático liberal requiere asegurar igualdad entre los grupos e igualdad dentro de los grupos (Kymlicka, *s/d*).

Por otro lado, la estabilidad de la democracia moderna no solo depende de la estructura básica sino también de las actitudes de sus ciudadanos, es decir, ante todo, la capacidad para convivir, tolerar y trabajar en conjunto con sujetos diferentes (Kymlicka y Norman, *s/d*).

No obstante lo antedicho, y aun cuando en el plano formal son titulares de los derechos propios de la ciudadanía, muchos grupos (debido a su raza, etnia, religión, color, sexualidad, etc.) todavía son excluidos de la "cultura compartida" en términos materiales a causa de su identidad sociocultural, de su "diferencia" (Kymlicka y Norman, *s/d*).

> Un creciente número de teóricos, a los que llamaremos "pluralistas culturales", sostienen que el concepto de ciudadanía debe tener en cuenta estas diferencias. Los pluralistas culturales creen que los derechos de ciudadanía, originalmente definidos por y para los hombres blancos, no pueden dar respuesta a las necesidades específicas de los grupos minoritarios. Estos grupos sólo pueden ser integrados a la cultura común si adoptamos lo que Iris Marion Young llama una concepción de la "ciudadanía diferenciada" (Kymlicka y Norman, *s/d:* 27)

En conformidad con estos lineamientos, los miembros de ciertos grupos serían incorporados a la comunidad política no solo como sujetos individuales sino también como parte de un grupo mayor y, así, sus derechos dependerían en parte de su pertenencia a él (Kymlicka y Norman, *s/d*).

El grave inconveniente que surge con la concepción de la ciudadanía diferenciada es que implica una contradicción con los mismos principios de esta institución. La ciudadanía es, como se ha mencionado antes, un factor de igualdad de derechos ante la ley. Esto ha sido resultado de una conquista sobre el feudalismo que determinaba el estatus político en función de la pertenencia a determinada clase, etnia o confesión religiosa. No obstante ello, algunos autores insisten en la injusticia de una concepción universal de la ciudadanía que trascienda diferencias grupales ya que persiste en la opresión de los grupos excluidos. Al respecto, se señala que la genuina igualdad requiere reafirmar las diferencias porque los grupos culturalmente excluidos están en desventaja en el proceso político y es necesario proveer medios institucionales para su

representación y porque los grupos excluidos tienen necesidades propias y particulares que solo se pueden satisfacer mediante políticas diferenciadas (Kymlicka y Norman, *s/d*).

Cabe destacar que la ciudadanía diferenciada solo constituiría una prerrogativa en favor de ciertos grupos que aparecen como desfavorecidos por ser distintos a un grupo mayoritario. Entonces, el justificativo que elimina la arbitrariedad a la atribución de una prerrogativa que viola la igualdad es, justamente, la diferencia. Ahora bien, la diferencia siempre es bilateral por lo que nuevamente aparece la contradicción: se establece una prerrogativa a favor de un grupo y en detrimento de otro. Así la base igualitaria de la ciudadanía se menoscaba al intentar alcanzarla. Este es el problema clave que encuentra la ciudadanía y el desafío democrático en las sociedades complejas.

Para finalizar la reflexión de este apartado es pertinente la siguiente cita:

> Parece claro, pues, que éste es un punto en donde realmente necesitamos una teoría de la ciudadanía y no solamente una teoría de la democracia o de la justicia. ¿Cómo podemos construir una identidad común en un país donde la gente no sólo pertenece a comunidades políticas distintas sino que lo hace de diferentes maneras -esto es, algunos se incorporan como individuos y otros a través de la pertenencia comunitaria.-? (Kymlicka y Norman, *s/d:* 36)

9. Recapitulación

En este capítulo se ha partido de las diferentes propuestas y concreciones que se han dado en la historia constitucional argentina sobre la isegoría cosmopolita y, en especial, de los dos proyectos de ley presentados en el Congreso de la Nación en los últimos años. Una propuesta de este tipo resulta interesante en cuanto despierta un conjunto de vínculos teóricos y de interrogantes con incidencias prácticas. En particular, se ha traído a colación la relación entre el concepto de ciudadanía y el Estado como ordenamiento jurídico a los efectos de transparentar un desafío a la democracia en su concepción liberal, esto es, aquella que se encuentra extendida en la tradición de los países occidentales.

El concepto de ciudadanía es una construcción jurídica en cuanto implica la pertenencia a un Estado por el mero hecho de habitar un territorio como ámbito de validez

normativo y —derivado de esto último— de ser sujeto pasivo de los derechos y obligaciones que el sistema jurídico imputa. El problema que esto acarrea es que esta noción de Estado parte del presupuesto de homogeneidad sustancial y cultural en la población y olvida los procesos ideológicos de inclusión/exclusión que se dan en la estructura social. Respecto de este último punto, cobra especial importancia el fenómeno migratorio en cuanto aporta nuevos habitantes de un territorio distintos de los miembros nacionales de este (a la par que resta población al Estado de origen). Aún más, no todos los inmigrantes reciben el mismo trato, es decir, si bien legalmente todos poseen el estatus de extranjeros, socialmente algunos de ellos son vistos como una amenaza, tal como lo ilustran Grimson (2006) y Benencia (2002 y 2003).

¿Por qué lo antedicho es caracterizado como un problema? La democracia, como forma política de gobierno, es considerada, al menos moralmente deseable, buena o correcta. Así, en la organización democrática de la comunidad no puede negarse explícitamente la igualdad de todos los habitantes estatales. Entonces, los ordenamientos jurídicos se ven obligados a admitir la imposibilidad de generar una normatividad jurídica que legitime la imposición de las decisiones unilaterales de un grupo de pobladores a otros que no han tenido participación en dicho proceso. En términos democráticos ideales, todos aquellos que están obligados por las normas jurídicas deberían intervenir en la formación de tales prescripciones, aunque sea indirectamente, a través de la delegación de su representación en el acto de sufragar. Lo contrario implica una asimetría insalvable entre el electorado y los representantes electos, entre la voluntad de los sujetos que forman lo público y quienes deben consagrarla en normas positivas. En otras palabras: 1) instituir un régimen político democrático implica la aceptación de la diversidad; 2) para ser una democracia verdadera, no puede propugnarse la supremacía de los Mismos por sobre los Otros y 3) las decisiones normativas deben ser adoptadas mediante un proceso dialógico con la intervención de todos los grupos afectados. Entonces, el régimen normativo estatal debe tender a la armonización de sentidos, como una forma de unidad entre la pluralidad y no una carta de admisión de lo posible o imposible.

La participación en la esfera política de un Estado por parte de los extranjeros requiere brindar una definición de la ciudadanía que no se acote a los nacionales exclusivamente. Así, el hecho de encontrarse en un territorio en el cual rige un ordenamiento jurídico y, por lo tanto, el de estar sometido a este, fuerza la consideración

acerca de la aplicación democrática de las normas jurídicas y de la necesaria representación de la totalidad de los individuos en tales circunstancias.

La intervención de los grupos divergentes y minoritarios en los asuntos públicos requiere que estos tengan efectivas posibilidades de participar, de ser oídos y de concretar en realidades sus peticiones. Para que esto ocurra, a menudo es necesaria la toma de medidas diferentes que facilitan la intervención. Se trata de una discriminación positiva puesto que, si bien implica un trato desigual en relación al que se le otorga a quienes son parte de lo Mismo, lo es con el fin de beneficiar a los desfavorecidos y de llevar a cabo una práctica democrática coherente con sus principios teóricos.

En ese marco, atribuir la titularidad de los derechos políticos a los inmigrantes resulta una medida concreta para constituir una ciudadanía igualitaria entre quienes habitan un Estado. Sin embargo, si bien hasta aquí se ha solventado exitosamente una contradicción en términos democráticos y de igualdad, la cuestión vuelve a complicarse dado que, para constituir esa igualdad, se consagra un trato desigual. Mientras que un grupo posee el derecho de sufragar e intervenir en lo público en virtud de su nacionalidad, otro grupo no nacional adquiere el mismo estatus de ciudadano por el hecho de ser residente. Si, como se ha afirmado, la alteridad se define como concepto relacional entre dos heterogeneidades, entonces el inconveniente radica en que a un grupo se lo trata en forma desigual aunque favorable por ser diferente y menos favorecido y como contrapartida a otro grupo se lo trata en forma desigual pero desfavorable en términos comparativos. El *hostis* se planta frente al *civis* en un pie de igualdad y equipara su estatus. El problema es que, como se señaló en el capítulo 1, un *hostis* solo es tal para otro *hostis*. Así, quienes entre sí son *civis*, se enfrentan a un *hostis* y adquieren dicho carácter, juegan distintos roles según el escenario de la ciudad (en los términos expuestos en el capítulo 1). ¿Por qué los que revisten el carácter de *civis* acogerían en una relación de amistad a un *hostis*? Diferentes tipos de respuestas han aparecido en la revisión efectuada en el capítulo 2: por estrategia en términos de relaciones internacionales, por gratitud a los Estados que han reconocido la independencia y soberanía, por repudio a la Corona española, por políticas civilizatorias, etc.

Al respecto, es interesante cómo la argentinidad se ha construido en torno a la inmigración. Por un lado, la Constitución Nacional la fomenta explícitamente y brinda a los venidos a este territorio la posibilidad de contar con la totalidad de los derechos civiles sin obligación de nacionalizarse. No obstante ello, el art. 25 CN señala como deseable a

la inmigración europea. Ello se debe a la representación que del viejo continente existía en la época propia de la Constitución originaria, es decir, la de 1853: Europa implicaba el progreso y la civilización, entre tantas otras virtudes. El aluvión inmigratorio de fines de siglo XIX y principios del XX derivó en el "crisol de razas" que conformaban la Argentina y en el slogan de que "los argentinos descendemos de los barcos". Así, este país no tenía negros ni indios y se asemejaba a Europa pues era una síntesis de la diversidad de pueblos que allí existen. De esta forma comenzó a delimitarse una idea de lo Mismo y lo Otro, lo que se reconoce como propio y lo que no.

Si bien la presencia de extranjeros provenientes de Estados limítrofes ha existido desde larga data, a partir de la década de 1970 se ha hecho más notoria, ya sea por el decrecimiento del ingreso de población de origen europeo o (y, por sobre todo), por la instalación en lugares de mayor visibilidad (principalmente, en el Gran Buenos Aires).

La cuestión de la categorización social y jurídica de los habitantes de un territorio que se traduce en la atribución o no de la ciudadanía se enrola en un marco jurídico mayor por cuanto el Estado garantiza los derechos de sus ciudadanos. Ahora bien, ¿qué ocurre con aquellos habitantes que no son ciudadanos en el territorio que habitan y tampoco pueden ejercer sus derechos en el territorio que han dejado de habitar? Si la ciudadanía es el fundamento para la tutela estatal a través de las políticas de Estado, entonces todos los destinatarios deben poder formar parte en algún punto de la formación de dicha voluntad. Lo contrario significa su invisibilización en términos de representación, es decir, no han delegado su representación mediante el voto en ningún representante.

En síntesis, la construcción más democrática posible de la ciudadanía requiere la participación de todos los grupos involucrados y, por ende, que todos los sujetos tengan reales posibilidades de tomar parte en la esfera pública, esto es, que tengan un *locus* de enunciación desde el cual manifestarse.

CONSIDERACIONES FINALES

Esta tesis, titulada "Isegoría cosmopolita. Análisis conceptual y contraste en la historia constitucional argentina", ha procurado efectuar un análisis del concepto de isegoría cosmopolita y contrastar el plano teórico con su concreción normativa en la Argentina en tanto elemento que puede resultar esencial en el proceso de democratización estatal. Ello, a partir del análisis de los planteos tendientes a consagrar la participación política de los extranjeros en la historia constitucional. Esta tarea se llevó a cabo a partir de presentar, en primer lugar, el concepto de isegoría cosmopolita como fenómeno representativo del valor del voto extranjero (capítulo 1). En segundo término, se expuso una serie de antecedentes normativos propios de la historia constitucional argentina que permiten a dar cuenta de los vaivenes históricos que ha tenido la concreción de la participación política activa de los extranjeros y se han descripto dos proyectos presentados en el Congreso de la Nación (uno en 2012, el otro en 2016) tendientes a incorporar en el padrón electoral nacional a los extranjeros que gocen de residencia permanente en el territorio (capítulo 2). Por sobre todo, el relevamiento documental muestra que los actuales proyectos no son novedosos sino que retoman un fenómeno que existió previamente en la diacronía nacional y que se perdió en el transcurso del tiempo a la par que variaban las representaciones sociales sobre los extranjeros. Por último, se desarrolla un marco teórico crítico acerca de la posibilidad de sufragar y de deliberar en las instancias públicas de los inmigrantes conforme al marco jurídico argentino (capítulo 3).

En los términos antedichos, la isegoría cosmopolita constituye una institución cuya indagación conceptual, además de mostrar otras nociones vinculadas, permite realizar una mirada comparativa de un fenómeno concreto, localizado tempo-espacialmente (la participación política de los extranjeros en la historia constitucional argentina). Así, como concepto, se encuentra en un plano metahistórico y, por lo tanto, no se encuentra sometido a los vaivenes diacrónicos aunque los contiene y permite compararlos y notar los cambios que se dan en el curso del tiempo.

En este marco, la hipótesis planteada fue que la isegoría cosmopolita no es novedosa en la historia constitucional argentina, que su concreción ha sido variable y que

ha sido utilizada más bien como un recurso estratégico en términos de relaciones internacionales que como un elemento democratizador.

La primera cuestión, es decir, la carencia de originalidad de la isegoría cosmopolita planteada en los proyectos legislativos de los años 2012 y 2016, queda demostrada en la descripción de antecedentes históricos que dan cuenta de algunas experiencias al respecto.

Asimismo, en cuanto a las variaciones, puede verse cómo se han producido cambios en la perspectiva diacrónica puesto que desde la desconfianza en los españoles y la "hospitalidad" para con otros extranjeros que habilitaba la participación política de estos últimos (como puede notarse, por ejemplo, en la Circular para elegir representantes para la Asamblea del año XIII, el Estatuto Provisional de 1815 y el Reglamento Provisional de 1817) hasta las leyes de extrañamiento. Hasta la Constitución Nacional de 1853, la participación política de los extranjeros se redujo notablemente hacia la desaparición por completo. De allí en adelante, la cuestión se haría aún más difícil puesto que la representación que existía sobre los foráneos era claramente más negativa.

Finalmente, en cuanto al tercer detalle destacado, es decir, al uso como recurso estratégico en términos de relaciones internacionales de la isegoría cosmopolita, también puede darse por fundamentado puesto que, al menos en los primeros años de la historia argentina, los tratos privilegiados a los extranjeros eran dispensados a cambio del reconocimiento de la soberanía de las Provincias Unidas del Río de La Plata, por un lado, y, sobre todo durante los años de búsqueda de independencia de la metrópolis, la negación de la isegoría para con los españoles que no adhirieran a la causa americana era más bien un castigo implícito puesto que los colocaba en una peor situación que la de otros extranjeros o incluso que la de los españoles simpatizantes con las luchas independentistas. Cabe destacar que, en algunas ocasiones, los "privilegios" o derechos otorgados abarcaban la participación política y, en otras, se limitaban a ciertos derechos civiles o laborales o a excepciones en los reclutamientos militares. Tras la Constitución Nacional de 1853, la estrategia deja el plano internacional y, si bien se erradican los derechos políticos, se piensa a los inmigrantes como posibles habitantes del enorme territorio, como un factor civilizatorio en términos culturales y como mano de obra. A principios del siglo XX, coexisten dos representaciones acerca de los inmigrantes (como subversivos y como agentes civilizadores) y, a fines del mismo siglo, en el marco de ciclos de crisis económicas, esta visión continúa, solo que la connotación negativa se

traslada hacia los inmigrantes de países limítrofes que habían alcanzado mayor visibilidad. En este marco, el trato de hospitalidad implícito para con el *xénos* quedó lejos en la historia y se remite a los primeros intentos de formación de un Estado Nación.

Traer a colación la isegoría cosmopolita como elemento vinculado a la democracia en el marco de un Estado surge de la posibilidad de identificar esta con un fundamento incondicionado y desvinculado territorialmente de los derechos humanos. Es decir, interesa este concepto como parte de lo que Arendt (1948/2013) concibió como el derecho a tener derechos.

En el inicio se destacó que la isegoría, en la antigua Grecia constituía junto con la isonomía uno de los elementos fundantes de la democracia. La primera implica una igualdad de participar activamente, es decir, de poder pronunciar la propia postura, en la deliberación pública. La segunda es una igualdad frente a la ley, es decir, a ser tratado en los mismos términos jurídicos que los demás ciudadanos. Mientras que la isegoría es *a priori*, la isonomía es *a posteriori* de la elaboración normativa. Este último detalle no es menor por cuanto colabora en la disminución de las posibles injusticias a partir del estatus quo jurídico consolidado; es decir, evita que algunos sujetos reciban el mismo trato discriminatorio ante la ley y que puedan funcionar como meros chivos expiatorios de los males sociales. Este panorama puede darse cuando no todos los sujetos obligados pueden participar en la elaboración normativa y, por lo tanto, sus perspectivas no son tenidas en cuenta. Conforme a lo dicho, el derecho a crear los propios derechos resulta esencial en clave democrática.

El calificativo de "cosmopolita" deviene de la ciudadanía del mundo, es decir, de alguna manera, hace referencia a una desnacionalización del concepto.

Cabe destacar que, en el mismo juego de palabras que permite retomar conceptos clásicos para proyectarlos a la actualidad, es interesante analizar la idea del ξένος (*xénos*), el extranjero que, por haber nacido fuera de la ciudad, es enemigo, pero que, a la vez, puede ser receptor de un trato especial basado en un pacto de paz o amistad temporal. Así, un no ciudadano puede recibir un trato hospitalario. En el latín, la terminología revela algo más: un ciudadano, un *cives*, solo reviste este carácter frente a un par; un *hostis*, por su parte, solo es tal frente a otro *hostis*. Así, el concepto de ciudadano o extranjero no se define por un vínculo territorial en sí mismo sino más bien por una relación personal

intersubjetiva. Ello conduce a que un mismo individuo juegue distintos roles y personifique simultáneamente a un *cives* y a un *hostis*.

La ciudad (hoy, el Estado Nación), en este marco, aparece como un escenario que marca el guion, las pautas, las posibilidades e imposibilidades de cada personaje. Qué derechos tiene cada sujeto y cuáles no, qué obligaciones, qué permisiones, etc. son construcciones jurídicas ya sea por alusión o por omisión. Justamente, en la teoría jurídica, el núcleo de imputación de derechos y obligaciones es la persona. No en vano se ha tomado del teatro antiguo la metáfora de la máscara-personaje. La ciudad establece qué es y qué puede hacer una persona.

Los extranjeros que residen de manera permanente en la Argentina y que han obtenido reglamentariamente la documentación que así lo declara constituyen sujetos un tanto paradójicos para el ordenamiento jurídico. Ello, por cuanto no son nacionales del Estado pero poseen otras características difíciles de ignorar: habitan el suelo estatal, son agentes de producción económica, son sujetos obligados jurídicamente, tienen un vínculo pasional (al menos por la elección de vivir en el territorio), en algunos casos han construido una familia, etc. Es decir, están integrados en las instituciones jurídicas, son sujetos de algunos derechos y de obligaciones, pero no pueden concurrir a la elaboración normativa.

En términos democráticos, esto último representa un inconveniente puesto que, cuanto mayor sea el grado de simetría entre obligados y partícipes en la elaboración de las normas, mayor será el grado de concreción democrática y, por lo tanto, de legitimidad de las decisiones que surgen de la esfera pública. De esta manera, la presencia en el territorio estatal de sujetos que no votan en alguna de las escalas (en el caso de esta tesis, a nivel nacional), constituye un factor que opera en detrimento de la legitimidad estatal misma.

Hasta aquí pareciera sencillo solucionar el problema: simplemente incluir en la deliberación política a los extranjeros. No obstante, esto no resulta tan sencillo puesto que cada decisión jurídica se enmarca en un proceso histórico cultural que implica representaciones acerca de la otredad y la mismidad y que, por lo tanto, acciona mecanismos de inclusión y exclusión. Por este motivo, resulta relevante tener presente la dicotomía que encierra la idea de *xénos*: aquel del que se desconfía, el que es un enemigo *a priori*, pero que puede gozar de un trato amistoso y hospitalario por cierto motivo.

¿Y qué ha ocurrido en la historia Argentina? Al margen de los proyectos legislativos que se han traído a colación, el voto extranjero no ha sido una medida que tuviera posibilidades concretas de consolidarse en las últimas décadas. Esto resulta extraño por cuanto, a la par que el padrón nacional se ha ampliado (al incorporar a las mujeres, a los habitantes de los ex territorios nacionales y a los jóvenes de más de dieciséis años), la posibilidad de sufragar para los no nacionales residentes en la Argentina se vio restringida gravemente y por completo olvidada. Como se vio en el capítulo 2, los extranjeros han gozado de derechos políticos en la historia constitucional: han votado y han podido ser electos.

En este punto, resulta pertinente destacar algo que ya resulta un tanto obvio: si bien la isegoría cosmopolita tiene como aspecto central al voto extranjero, es mucho más amplia que este. Abarca no solo la posibilidad de sufragar como instancia de delegación del derecho político de intervenir en el gobierno sino también la de participar activamente, de pronunciarse, de ser representante, de poder manifestarse por sí mismo, de poder deliberar con la mayor extensión del término en cualquier instancia política.

En la historia argentina, los vaivenes de la isegoría cosmopolita han corrido de la mano de las preocupaciones por las políticas de diseño estatal. Anteriormente se mencionó que el trato hospitalario dispensado a los extranjeros se debe a una suerte de acuerdo de paz o de símil amistad. ¿En qué se funda esta amistad? ¿Cuál es el motivo?

Los antecedentes normativos que se han presentado en el capítulo 2 resultan ejemplos de respuestas a estos últimos interrogantes. En una primera etapa, en la cual la preocupación central era la de obtener la independencia definitiva de la Corona española y de obtener el reconocimiento de la soberanía por parte de otros Estados, los extranjeros gozaban de ciertos derechos y, conforme a algunos documentos, de derechos políticos. Ello, claro está, con excepción de los españoles, salvo que, habiendo teniendo dicha nacionalidad, manifestaran su adhesión a la causa de las Provincias Unidas.

Un caso muy concreto e interesante que demuestra cómo se han formado las relaciones de amistad a partir de brindar derechos a cambio del reconocimiento de la independencia y soberanía, lo constituye el Tratado de Libre Comercio de 1825 con Inglaterra. Las Provincias Unidas tenían pocos recursos para explotar las ventajas de dicho tratado a nivel comercial, pero obtuvieron, a cambio de ciertos derechos, el respaldo de una potencia. De la misma manera, el intercambio epistolar durante el gobierno de Rosas con los representantes franceses da una clara prueba de que los privilegios eran

otorgados como retribución por el respectivo reconocimiento de la calidad de Estado a la confederación.

Cuando la preocupación por la aceptación de la independencia de las Provincias Unidas deja de ser una preocupación y, sobre todo, cuando se atisba un intento sólido de sancionar la Constitución Nacional en 1853 (luego de dos intentos fallidos), la visión sobre los extranjeros cambia. Si bien la Carta Magna resulta más restrictiva que el proyecto de Alberdi, las pautas normativas, aclamadas por conformar un pacto social abierto hacia los inmigrantes (especialmente, los europeos) distan enormemente de los derechos gozados anteriormente por los extranjeros. La isonomía cosmopolita es reconocida; en cambio, la isegoría con dicho alcance desaparece por completo.

El panorama continúa empeorado en términos de legitimación democrática puesto que, al llegar los esperados inmigrantes europeos, estos no eran lo pretendido. No era la Ilustración lo que llegaba sino tan solo la mano de obra. Esto no era completamente desventajoso puesto que aportaba trabajo y pobladores al extenso territorio que necesitaba habitarse.

No obstante, la masa de inmigrantes no solo trajo capacidad laboral consigo, sino que también trajo ideas socialistas y comunistas. Más aún, acarreó prácticas de protesta aparejadas con dichas ideas como los paros y huelgas. Así, los extranjeros se convirtieron en enemigos, en una mala influencia y sus aportes distaron de ser los civilizatorios que soñara Sarmiento. El pacto tácito de paz temporal con el *xénos* llegó a su fin.

Si bien (y aunque la normativa jurídica no lo refleje con claridad) hacia los tiempos actuales la representación sobre los extranjeros europeos ha mejorado sustanciosamente, aquella que recae sobre los provenientes de países limítrofes no ha corrido la misma suerte.

A pesar de las mejores o peores representaciones sociales sobre la inmigración ultramarina o limítrofe, los derechos políticos no se encuentran al alcance de ningún extranjero.

En cuanto a las representaciones sobre la inmigración y la posibilidad de que los extranjeros participen de las elecciones a nivel nacional existe el inconveniente recurrente respecto del vínculo entre el Estado y la nación. Así, ciudadano de un Estado es aquel que es nacional y no solo habitante. Por este motivo, el Estado Nación acaba por ser aquel que tiene derecho a juzgar y a proteger, a reclamar frente a violaciones de derechos

humanos y el deber de garantizarlos, tal como lo denunciara Arendt. Esto provoca una desvinculación de los derechos con los sujetos que quedan a merced de la voluntad estatal nacional. Por ello es que aquí se ha insistido en la necesidad de independizar el concepto de ciudadanía del de nacionalidad, es decir, en la necesidad de recuperar el derecho a tener derechos y a participar en la deliberación publica, en la elaboración normativa.

Quien es excluido de la participación política pierde capacidad en la determinación de su propio plan de vida a partir de la proyección de su opinión en la esfera pública, es decir, pierde autonomía y, por lo tanto, parte de su subjetividad se ve menoscabada. Esto lleva a considerar que, en buena medida, la posibilidad plena de bregar por la concreción del propio plan de vida y de luchar por los propios derechos en lo común queda ligada al Estado Nación de pertenencia. El problema no es dónde se habita sino dónde se tiene la nacionalidad. La plenitud del individuo a través de garantizar su autonomía está, entonces, también vinculada al Estado Nación. Al igual que en el juego de palabras *polis-polítes*, el Estado Nación tiene primacía por sobre el sujeto.

Cabe señalar una cuestión más al respecto: la isonomía cosmopolita es reconocida con amplitud en el Estado argentino y goza de jerarquía constitucional. Por lo tanto, extrañamente, los derechos civiles no están atados a la nacionalidad. Distinta es la situación de la isegoría cosmopolita que sí se encuentra fundada en las relaciones entre individuo y territorio de la propia nacionalidad. Este hecho muestra que la diferencia entre derechos políticos y civiles radica en la nacionalidad argentina y, por lo tanto, tienen un basamento en el Estado Nación.

La propuesta de pensar en la isegoría cosmopolita como elemento democratizador del Estado tiende a reflexionar acerca de que la intervención de los extranjeros con residencia permanente en el territorio nacional constituye un aporte en términos de legitimidad y brinda un mayor equilibrio en la simetría entre sujetos obligados y sujetos partícipes. Es decir, aumenta el grado de autonomía en la elaboración normativa.

Asimismo, la desnacionalización de la ciudadanía a partir de la desvinculación del territorio del Estado de origen para vincularlo al carácter del individuo como titular de derechos traslada el fundamento hacia el sujeto. Así, la persona deja de ser una construcción hecha por el Estado a partir de las potencias e impotencias dadas por ordenamiento jurídico para ser un verdadero sujeto de derechos con prevalencia

ontológica. La isegoría cosmopolita se configura, entonces, como un derecho a tener derechos.

Tras lo dicho, resta señalar que esta tesis deja algunas deudas pendientes que constituyen el punto de partida para futuras investigaciones, como por ejemplo, realizar un estudio comparativo de experiencias de isegoría cosmopolita en otros Estados, una descripción pormenorizada de las variantes con las que se ha concretado el sufragio extranjero en las provincias y cómo han resultado dichas experiencias, la opinión de los inmigrantes al respecto, una indagación en cómo operan los tratados internacionales de derechos humanos en los distintos sistemas (principalmente, en el universal, el americano y el europeo), entre otros.

Los proyectos presentados en los últimos años en el Congreso de la Nación muestran el interés legislativo en el tema y por sobre todo la necesidad de generar un debate político al respecto. Más allá de la discusión que pueda darse en la actualidad, esta tesis ha procurado señalar la relevancia de conocer la historia de una institución y de su construcción y detracción en el marco de la diacronía de la construcción del Estado argentino. Los proyectos actuales señalan como una deuda el voto extranjero tras el logro del voto femenino, de los habitantes de los ex territorios nacionales y del voto joven. No obstante, ninguno rescata que más que una deuda es una institución abandonada en el tiempo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aláez Corral, Benito (2005). "Nacionalidad y ciudadanía ante las exigencias del Estado constitucional democrático". *Revista de Estudios Políticos*. 127. Nueva Época. Enero/Marzo. Madrid. Pp. 129-160.

Aláez Corral, Benito (2008). "Los condicionamientos constitucional-democráticos de la nacionalidad y la ciudadanía". Costa, Pietro y Aláez Corral, Benito. *Nacionalidad y ciudadanía*. Madrid: Fundación Coloquio Jurídico Europeo.

Aláez Corral, Benito (*s/d*). "Los condicionamientos constitucional-democráticos de la nacionalidad y la ciudadanía". Disponible en http://www.fcje.org.es/wp-content/uploads/file/jornada7/2_Benito%20Alaez.pdf. Consultado el 15/01/2013.

Alegre, Marcelo (2008). "Las formas de la igualdad según la Corte". Asociación por los Derechos Civiles ADC. *La Corte y los Derechos. Informe 2005/2007. Cómo impactan en la vida de los ciudadanos las decisiones del máximo tribunal*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Alvarellos, Edith (2018). "La banca argentina después de 1890 (1891-1914)" en Lell, H. (comp.). *Actas del II Congreso Internacional "Instituciones e interdisciplina. Alcances jurídicos, económicos y epistemológicos*". Santa Rosa: EdUNLPam.

Ansaldi, Waldo (1989) "Soñar con Rousseau y despertar con Hobbes: Una introducción al estudio de la formación del Estado nacional argentino". Ansaldi, Waldo y Moreno, José Luis (1989). *Estado y Sociedad en el pensamiento nacional. Antología conceptual para el análisis comparado.* San Martín, Buenos Aires. Cántaro.

Anthias, F., (2006) "Género, etnicidad, clase y migración: interseccionalidad y pertenencia translocalizacional". Rodríguez, P. (ed.). *Feminismos periféricos*, Granada: Editorial Alhulia, pp. 49-68.

Arendt, Hannah (1948/2013). Los orígenes del totalitarismo. Madrid: Alianza

Arendt, Hannah (2005). *¿Qué es la política?* Rosa Sala Carbó (trad.). Paidós.

Aseff Lucía María (2003). *Argumentación jurídica y semiosis social*. Rosario: Juris.

Austin, John L. (1971) *Palabras y acciones. Cómo hacer cosas con palabras*. Buenos Aires: Paidós.

Baily, Samuel (1986) *Movimiento obrero, nacionalismo y política en la Argentina*. Buenos Aires: Hyspamerica.

Bajtín, Michael. (1985). *Estética de la creación verbal*. México: S. XXI.

Balibar, Etienne (1991). "La forma nación: historia e ideología". Balibar, Etienne y Wallerstein, Emmanuel. *Raza, Nación y clase*. Madrid: IEPALA.

Beneitez, Benita (2005). "La ciudadanía en la democracia ateniense*". Foro Interno. Anuario de Teoría Política*. N° 5 (2005). Madrid: Universidad Complutense de Madrid, pp. 37-58.

Benencia, R., (2003) "Apéndice: La inmigración limítrofe". Devoto, F., *Historia de la inmigración en Argentina,* Buenos Aires: Ed. Sudamericana, pp. 433-484.

Benencia, Roberto (1998/1999). “El fenómeno de la migración limítrofe en la Argentina: interrogantes y propuestas para seguir avanzando”. *Estudios Migratorios Latinoamericanos.* Vol. 13-14, Nº 40-41, 1998-1999, pp. 419-448

Benencia, Roberto (2002). “Migraciones y situaciones en el ámbito del trabajador”. *La voz del Fénix*. Año 3, Nº 21, 2012, pp. 12-17.

Benveniste, Émile (1983). *Vocabulario de las instituciones indoeuropeas*. España: Taurus.

Benveniste, Émile (1999). “Dos modelos lingüísticos de la ciudad”. *Problemas de lingüística general II.* 15° ed. México: Siglo XXI, pp. 274-282.

Bidart Campos, Germán (1969). *Historia e ideología de la Constitución Argentina*. Buenos Aires: Ediar.

Bidart Campos, Germán (2005). *Compendio de derecho constitucional*. Buenos Aires: Ediar.

Bidaseca, Karina y Vazquez Laba, Vanesa (*s/d*). “Feminismos y (des)colonialidad: recuperando las voces de las mujeres andinas situadas en el Noroeste argentino”. Disponible en www.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/Bidaseca-Vazquez-Laba.pdf. Consultado el 08/01/2013.

Blanco, C., (2000) *Las migraciones contemporáneas*. Madrid: Alianza Editorial.

Blanco, C., (2007) “Transnacionalismo. Emergencia y fundamentos de una nueva perspectiva migratoria”, *Papers*, núm. 85, pp. 13-29.

Blanco, Javier (2015). “Sube otra vez la deuda externa”. *La Nación*. Publicado el 21/3/2015.

Bordelois, Ivonne (2005). *La palabra amenazada*. 2° ed. Buenos Aires: Libros del Zorzal.

Bordelois, Ivonne (2006). *Etimología de las pasiones*. Buenos Aires: Libros del Zorzal.

Bovero, Michelangelo (1987). “Sobre los fundamentos filosóficos de la democracia”. *Dianoia*. Vol. 33. N°33. México: UNAM, pp. 149-165.

Briones, C., (2005) “Formaciones de alteridad: contextos globales, procesos nacionales y provinciales”, en Briones, C. (comp.), *Cartografías Argentinas. Políticas indigenistas y formaciones provinciales de alteridad*, Buenos Aires: Antropofagia, pp. 11-43.

Burckhardt, Martin (2010). Pequeña historia de las grandes ideas. Cómo la filosofía inventó nuestro mundo. España: El Ojo del Tiempo Siruela.

Cacopardo, M. C., (2011) *Extranjeras en la Argentina y argentinas en el Extranjero*, Buenos Aires: Biblos.

Candau, Joël (2008). *Memoria e identidad.* Buenos Aires: Ediciones del Sol.

Cansanello, Oreste Carlos (2003). *De súbditos a ciudadanos. Ensayo sobre las libertades en los orígenes republicanos. Buenos Aires, 1810-1852*, Buenos Aires, Imago Mundi.

Cantera, Carmen (2016). *Déspotas, invasores, usurpadores y anarquistas. Representacioens rioplatenses de los ‘otros’: enemigos y extranjeros durante las primeras décadas del siglo XIX*. Bahía Blanca: EdiUNS.

Cárcova, Carlos María (). "¿Hay una traducción correcta de las normas?". *Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones "Ambrosio L. Gioja"* - Año III, Número 4, 2009, pp. 35-42;

Cárcova, Carlos María (1998). *La opacidad del derecho*. Madrid: Trotta.

Cárcova, Carlos María (2006). *La opacidad del derecho*. 2° ed. Madrid: Trotta.

Castán Pérez Gómez, Santiago (2013). "Una aproximación a la Democracia Romana a través del Sufragio Activo y Pasivo". Valmaña-Ochaíta, Alicia (coord.). *Democracia en el mundo antiguo y en la actualidad.* Santiago de Compostela: Andavira.

Castellani, Ana y Gaggero, Alejandro (2017). "La relación entre el Estado y la élite económica". Pucciarelli, A. y Castellani, A. (coords.). *Los años del Kirchnerismo. La disputa hegemónica tras la crisis del orden neoliberal*. Buenos Aires: Siglo XXI. Pp. 175-208.

Castles, S., (2000). "Migración internacional a comienzos del siglo XXI: tendencias y problemas mundiales". *Revista Internacional de Ciencias Sociales de UNESCO.* N° 165. Disponible en http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001238/123852s.pdf. Consultado el 20/01/2013.

Chantraine, Pierre. *Dictionnaire Étymologique de la Langue Greque. Histoire des mots*. Tomos I y III. Paris: Éditions Klincksieck, 1968.

Chausovsky, Gabriel (2009). "Las categorías migratorias en la Ley argentina 25871" *Estudios Migratorios Latinoamericanos.* Vol. 22-23, Nº. 66. Pp. 177-192.

Ciuro Caldani, Miguel Ángel (2007). "Perspectivas trialistas para el reconocimiento de la adecuación de los conceptos normativos". *Revista del Centro de Investigaciones en Filosofía Jurídica y Filosofía Social*. Vol. 30. Publicado en http://www.cartapacio.edu.ar/ojs/index.php/centro/article/viewFile/1061/895. Consultado el 20/01/2012.

Ciuro Caldani, Miguel Ángel (2009). "El verbo en el antecedente de la norma jurídica (un aporte a la 'Jurislingüística' con especial referencia a la lengua española)". *Revista del Centro de Investigaciones en Filosofía Jurídica y Filosofía Social*. Vol. 32.

Ciuro Caldani, Miguel Ángel (2011). "Dos nuevos aportes a la jurilingüística" y "La modificación de las referencias jurídicas adverbiales en una nueva era. Para la "Jurilingüistica" del adverbio", ambos artículos publicados en *Investigación y Docencia*. Vol. 44 (2011). Centro de Investigaciones de Filosofía Jurídica y Filosofía Social, Facultad de Derecho. UNR, pp. 23-54 y 55-77, respectivamente.

Cornu, Gérard (2005) *Linguistique juridique*. 3° ed. París: Montchrestien.

Corominas, Joan (2005). *Breve diccionario etimológico de la lengua castellana*. 3° ed. Madrid: Gredos.

Courtis, Corina y Pacecca, María Inés (2007). "Migración y derechos humanos: una aproximación crítica al "nuevo paradigma" para el tratamiento de la cuestión migratoria en la Argentina." *Revista Jurídica de Buenos Aires. Número especial sobre Derechos Humanos*. Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires, pp. 183-200.

Courtis, Corina y Pacecca, María Inés (2010). "Género y trayectoria migratoria: mujeres migrantes y trabajo doméstico en el Área Metropolitana de Buenos Aires". *Papeles de Población, Vol. 16, Nº 63,* enero-marzo 2010.

Cuesta Bustillo, Josefina (ed.) (1998). *Memoria e historia.* Madrid: Marcial Pons.

de Souza Santos, B. (2006). *Renovar la teoría crítica y reinventar la emancipación social (encuentros en Buenos Aires)*. Buenos Aires: Clacso.

de Souza Santos, Boaventura (2010). *Para descolonizar Occidente. Más allá del pensamiento abismal*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, CLACSO; Prometeo Libros.

Depetri, E. (2/12/2016). Entrevista con Ivana Nadal y Pedro Paulín. Radio Rivadavia [RadioCut file]. Recuperado de https://ar.radiocut.fm/audiocut/depetri-pichetto-esta-alineado-con-la-estrategia-de-macri-para-que-hoy-haya-500-mil-despidos/. Visitado el 16/01/2017.

Devoto, F., (2004) *Historia de la Inmigración en la Argentina,* Buenos Aires: Ed. Sudamericana.

Devoto, Fernando (2002) *Historia de la inmigración en la Argentina*. Buenos Aires: Sudamericana.

Devoto, Fernando y Otero, Hernán (2003). "Veinte años después. Una lectura sobre el Crisol de Razas, el Pluralismo Cultural y la historia nacional en la historiografía argentina". *Estudios Migratorios Latinoamericanos*. CEMLA, Buenos Aires. Nº 50, 2003.

Di Pietro, Alfredo y Lapieza Elli, Enrique (1982). *Manual de Derecho Romano.* Buenos Aires: Depalma.

Dirección Nacional Electoral (2015). "Electores Extranjeros Residentes en Argentina. Previsiones constitucionales y legales sobre el voto de los extranjeros ene le derecho público provincial" Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Disponible en http://www.argentinaelections.com/wp-content/uploads/2015/07/PREVISIONES-CONSTITUCIONALES-Y-LEGALES-SOBRE-EL-VOTO.pdf. Visitado el 16/01/2017.

Domenech, E., (2009) "La visión estatal sobre las migraciones en la Argentina reciente. De la retórica de la exclusión a la retórica de la inclusión", en: Domenech, E. (comp.), *Migraciones y política. El estado interrogado. Procesos actuales en Argentina y Sudamérica,* Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba, pp. 21-70.

Domenech, E., (2011) "La 'nueva política migratoria' en la Argentina: las paradojas del programa Patria Grande, en: Pizarro, C. (coord.), *Migraciones internacionales contemporáneas. Estudios para el debate*, Buenos Aires: Ediciones Ciccus, pp.119-142.

Entelman, Ricardo (1982). *El discurso jurídico.* Buenos Aires: Hachette.

Epictetus. *The Works of Epictetus: His Discourses, in Four Books, The Enchiridion, and Fragments. Epictetus.* Thomas Wentworth Higginson. Translator. New York. Thomas Nelson and Sons. 1890. Disponible en http://www.perseus.tufts.edu/hopper/text?doc=Perseus%3Atext%3A1999.01.0237%3Atext%3Denc%3Achapter%3D17. Visitado el 14/05/2015.

Ernout, Alfred et Meillet, Antoine. *Dictionnaire étimologique de la langue latine. Histoire des mots*. 4º ed. París: Klincksieck, 2001

Errazuriz Mackenna, Carlos José (1987). *Introducción crítica a la doctrina jurídica de Kelsen.* Chile: Editorial jurídica de Chile.

Etchart, Martha y Douzon, Marttha (1987). *Historia de las instituciones políticas y sociales argentinas y americanas desde 1810*. Buenos Aires: Itinerarium.

Ezquerra Samper, S., (2008) "Hacia un análisis interseccional de la regulación de las migraciones. La convergencia de género, raza y clase social", en: Santamaría, E. (ed.), *Retos epistemológicos de las migraciones transnacionales*, Barcelona: Anthropos, pp. 237-260.

Faralli, Carla (2013). *La filosofia del diritto contemporanea. I temi e le sfide*. Bari: Laterza.

Fernández, Jorge y Rondina, Julio César (2006). *Historia Argentina*. Tomo I (1810-1930). Santa Fe: UNL.

Ferrari, Jorge Luis y Miranda, Lidia Raquel (2012). *Europa, Europae. Textos y contextos para reflexionar sobre los temas de la tradición occidental*. Buenos Aires: Biebel.

Ferrater Mora, José (2004). "Persona". *Diccionario de Filosofía*. Tomo III (K-P). 1° ed. Actualizada. 3° reimp. Barcelona: Ariel.

Finley, Moses (1983). *Politics in the Ancient world.* 2° reimp. Cambridge University Press.

FIT (*s/d*). "¿Qué es el Frente de Izquierda y de los Trabajadores?" La Izquierda Diario. http://www.laizquierdadiario.com/Que-es-el-Frente-de-Izquierda-y-de-los-Trabajadores-FIT

Foucault, Michel (1968/2007). *Las palabras y las cosas. Una arqueología de las ciencias humanas*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina S.A.

France. Consulat (Buenos Aires, Argentina) (1838). Oficio del Cónsul encargado interinamente del Consulado General de Francia e Buenos Aires al Sr. Ministro de Relaciones Exteriores de la Confederación Argentina, reclamando a nombre del derecho de gentes, para que los franceses, que pública y notoriamente se hallan establecidos en la República con los mismos gocen de libertades civiles que los ciudadanos argentino, no sean considerados como domiciliarios del lugar en donde están establecidos. Contestación del Sr. Ministro, y otros documentos relativos al mismo asunto. Buenos Aires: Imprenta del Estado.

Frente para la Victoria (2007). "Plataforma electoral. El Estado: árbitro de las relaciones sociales". Disponible en https://www.pjn.gov.ar/cne/secelec/document/plataformas/684-3-frevictoi.pdf. Consultado el 3/01/2018.

Gallego, Julián (2003). *La democracia en tiempos de tragedia. Asamblea ateniense y subjetividad política.* Buenos Aires: Miño y Dávila.

Galletti, Alfredo (1972). Historia Constitucional Argentina. Tomo 1. La Plata: Editora Platense.

Galletti, Alfredo (1974). Historia Constitucional Argentina. Tomo 2. La Plata: Editora Platense.

Galletti, Alfredo (1974). *Historia Constitucional Argentina*. Tomos I y II. La Plata: Editora Platense.

Gałuskina, Ksenia. "Jurilinguistique: du langage spécialisé vers la linguistique de spécialité" *Romanica Cracoviensia*. Vol. 11. Kraków, 2012, pp. 146-153

Gelli, María Angélica (2009). *Constitución de la Nación Argentina*. *Comentada y Concordada*. Tomo I (Arts. 1 a 43). 4° ed. 2° reimp. Buenos Aires: La Ley.

Gené, Mariana (2017). "Alianzas y decisiones en el primer gobierno de Cristina Fernández de Kirchner. Sobre apuestas políticas y reconfiguraciones". Pucciarelli, A. y Castellani, A. (coords.). *Los años del Kirchnerismo. La disputa hegemónica tras la crisis del orden neoliberal*. Buenos Aires: Siglo XXI. Pp. 379-403.

Gente, Emilio (2017). *El líder y la masa. La génesis de la democracia recitativa.* Buenos Aires: Edhasa.

Gil Araujo, S. (2005) "Cartografías migratorias: migraciones internacionales en el marco de las relaciones Sur-Norte", en: Zúñiga García-Falces, N. (coord.), La migración, un camino entre el desarrollo y la cooperación. Madrid: Centro de Investigación para la Paz, pp. 13-52.

Gil Araujo, S., (2006) *Las argucias de la integración. Construcción nacional y gobierno de lo social a través de las políticas de 'integración de inmigrantes'. Los casos de Cataluña y Madrid*, Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, pp. 56-103.

Gil, Luis (1996). "Sobre la raigambre griega del sistema democrático". *Cuadernos de Filología Clásica. Estudios griegos e indoeuropeos.* Vol. 6 (1996). Madrid: Universidad Complutense de Madrid, pp. 11-21.

González, Noelia (*s/d*). "La desnacionalización de la ciudadanía: el derecho al voto de los extranjeros como requisito para la integración social". Disponible en http://www.ub.edu/demoment/jornadasfp/PDFs/18-Desnacionalizacion.pdf. Consultado el 15/01/2013.

Grimson, Alejandro (2006). "Nuevas xenofobias, nuevas políticas étnicas en Argentina". Grimson, A. y Jelin, E. (comps.). *Migraciones regionales hacia la Argentina. Diferencias, desigualdades y derechos,* Buenos Aires: Prometeo, pp. 37-62.

Guber, Rosana. (2013): "El proyecto de investigación en Ciencias Sociales. Acepción, concepción y redacción". En *Construcción de proyectos en ciencias sociales. Investigación cualitativa, acción social y gestión cultural,* CAICYT CONICET (http:/cursos.caicyt.gov.ar), Argentina.

Guber, Rosana. (2014) "La articulación etnográfica". En *Métodos cualitativos para la investigación social contemporánea: Técnicas y claves en etnografía y análisis del discurso*. FPyC/UNLP- CONICET (http://virtual.flacso.org.ar/), Argentina.

Heredia, Mariana y Gaillardou, Fernán (2017). "El debate económico. Del consenso a la antinomia." Pucciarelli, A. y Castellani, A. (coords.). *Los años del Kirchnerismo. La disputa hegemónica tras la crisis del orden neoliberal*. Buenos Aires: Siglo XXI. Pp. 209-237

Herzog, Tamar (2008). "Nosotros y ellos: españoles, americanos y extranjeros en Buenos Aires a finales de la época colonial". Fortea, José y Gelabert, Juan (eds.).

Ciudades en conflicto (siglos XVI-XVIII). Madrid: Marcial Pons Historia; pp. 241-257.

Hondagneu-Sotelo, P. (2011). "Estudios de género y migración: Una revisión desde la perspectiva del siglo XXI", *Migraciones Internacionales*, vol. 6, pp. 219-233.

INDEC (1996). *La población no nativa de la Argentina, 1869-1991*. Serie Análisis Demográficos, N. 6.

Joseph, Isaac (1988). *El transeúnte y el espacio urbano. Sobre la dispersión y el espacio público.* Barcelona: Gedisa.

Juliá, E. (1998) *Una revisión crítica de las teorías migratorias desde la perspectiva de género*. Disponible online en Centre d'estudis Demogràfics

Jung, Carl G. (1984). *El hombre y sus símbolos*. Barcelona: Caralt.

Kelsen, Hans (1958/1979) *Teoría General del Derecho y del Estado*. 2° ed. 2° reimp. México. Universidad Autónoma de México.

Kelsen, Hans (1960). *Teoría Pura del Derecho.* 4° edición. Buenos Aires: Eudeba.

Kelsen, Hans (1977). *Esencia y valor de la democracia.* Madrid: Guadarrama.

Kern, Alejandra y Nemiña, Pablo (2017). "La relación etre la Argentina y el FMI en el marco de las transformaciones del orden internacional. Difusión del poder y nuevas alianzas en política exterior". Pucciarelli, A. y Castellani, A. (coords.). *Los años del Kirchnerismo. La disputa hegemónica tras la crisis del orden neoliberal*. Buenos Aires: Siglo XXI. Pp. 241-264.

Koselleck, Reinhart, "Historia de los conceptos y conceptos de la historia" en *Ayer,* n° 53/2004 (1), págs. 27-45.

Koselleck, Reinhart, *Futuro pasado. Para una semántica de los tiempos históricos,* Barcelona/Buenos Aires/México, Paidós, 1993.

Kulfas, Matías (2016). *Los tres Kirchnerismos. Una historia de la economía argentina 2003-2015*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Kymlicka, Will (*s/d*). "Ciudadanía multicultural". Disponible en http://www.stanford.edu/~cmendoza/kymlickabook.html. Consultado el 20/12/2012.

Kymlicka, Will y Norman, Wayne (*s/d*) "El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía". *Ágora.* N° 7, invierno de 1997, pp. 5-42.

La Nación (24/10/2011). "El kirchnerismo recupera el control del Congreso" Disponible en http://www.lanacion.com.ar/1417169-la-nueva-composicion-del-congreso-tras-las-elecciones-2011. Consultado el 10/01/2018.

Lambré, Tomás (coord.) (2010). *El redactor de la Asamblea del año XIII*, Buenos Aires, Del nuevo Extremo.

Lell, Helga (2015). "Tres afirmaciones para el análisis de normas constitucionales. Una aproximación desde la Lingüística". Ponencia presentada en las II Jornadas de Teoría Constitucional Contemporánea. Córdoba, Centro de Investigaciones en Ciencias Jurídicas y Sociales; 11 de diciembre de 2015.

Lell, Helga (2018). “Las tensiones en el estudio conceptual de las instituciones”. Lell, H. (comp.). Actas del II Congreso Internacional “Instituciones e interdisciplina. Alcances jurídicos, económicos y epistemológicos”. Santa Rosa: EdUNLPam.

Lell, Helga María (2013). “La etimología: herramienta hermenéutica para el desentrañamiento de metáforas olvidadas” en Miranda, L. R. (ed.). *Palabras y algo más. Esbozos prácticos para el estudio del nivel léxico-semántico.* Santa Rosa, EdUNLPam. En prensa. Con referato.

Lell, Helga María (2017a). *Paralelismos entre la Ciencia del Derecho y la Lingüística. Aproximaciones desde semejanzas en los objetos disciplinares y en los abordajes epistemológicos.* Tesis doctoral. Santa Rosa: EdUNLPam.

Lell, Helga María (2017b). “Las palabras de la ley y la interpretación normativa. El clásico problema del Derecho y el lenguaje”. *Derecho y Ciencias Sociales*, n. 17, p. 164-184, nov. 2017.

Lidell, Henry George and Scott, Robert. *A Greek-English Lexicon.* Oxford: Clarendon Press, 1995.

Linares Quintana, Segundo V. (1981). *Derecho constitucional e instituciones políticas. Teoría empírica de las instituciones políticas.* 3 tomos. Buenos Aires: Plus Ultra.

López Rosas, José Rafael (1996). *Historia Constitucional argentina*. 5° ed. Ampliada y actualizada. Buenos Aires: Astrea.

Lorenzo, Celso (1994). *Manual de Historia Constitucional Argentina*. Tomo I Rosario: Juris.

Lorenzo, Celso (1997). *Manual de Historia Constitucional Argentina*. Tomo II Rosario: Juris.

Lorenzo, Celso (1999). *Manual de Historia Constitucional Argentina*. Tomo III Rosario: Juris.

Lurbe, Kàtia y Santamaría, Enrique (2007) “Entre (nos)otros… o la necesidad de re-pensar la construcción de las alteridades en contextos migratorios”. *Papers.* N° 85, pp. 57-69.

Macpherson, C.B (2005). *La teoría política del individualismo posesivo. De Hobbes a Locke*. Madrid: Trotta.

Magliano, María José (2009) “Mujeres migrantes, Estado y desigualdad social: la política migratoria argentina desde una perspectiva de género”. Domenech, E. (comp.), *Migraciones y política. El estado interrogado.Procesos actuales en Argentina y Sudamérica.* Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba, pp. 201-257.

Malina, Bruce J. (1995). *El mundo del Nuevo Testamento. Perspectivas desde la antropología cultural.* Estella: Verbo Divino.

Malina, Bruce J. y Richard L. Rohrbaugh (2002). *Los evangelios sinópticos y la cultura mediterránea del siglo I. Comentario desde las ciencias sociales.* Estella: Verbo Divino.

Mallimaci, A. I., (2011). “Migraciones y géneros. Formas de narrar los movimientos por parte de migrantes bolivianos/as en Argentina”. *Revista Estudos Feministas*, número 3, pp. 751-775.

Martinez Pizarro, J., (2003) “El mapa migratorio de América Latina y el Caribe, las mujeres y el género”. *Serie Población y Desarrollo. Celade*, núm. 44.

Maurizio, R., (2008) "Migración y Desarrollo. El caso de Argentina", en: Solimano, A. (comp.), *“Migraciones internacionales, Booms, Crisis Económicas y Desarrollo. El caso latinoamericano*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.

Míguez, Eduardo (2012). *Historia económica de la Argentina. De la conquista a la crisis de 1930*. Buenos Aires: Sudamericana.

Míguez, Eduardo (2015). *Población y sociedad. Argentina (1880-1930)*. Fundación Mapfre/Taurus.

Miranda, Lidia Raquel (2013). “El género epistolar en el primer cristianismo. Contextos, características, efectos” en Alesso, Marta (ed.). *Hermenéutica de los géneros literarios: de la Antigüedad al Cristianismo*. Buenos Aires: Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras, UBA: 175-207.

Modolo, Vanina (2014). “Participación política de los migrantes. Reflexiones sobre la extensión de la ciudadanía en Argentina”. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. Universidad Nacional Autónoma de México, Nueva Época, Año LIX, núm. 220, enero-abril de 2014; pp. 349-370.

Monge, Natalia (2017). “La Corte de la Emergencia Económica: el derecho de propiedad en la jurisprudencia de los años 1990-2004”. Trabajo presentado para la obtención del título de Especialista en Derechos Humanos por la Facultad de Ciencias Económicas y Jurídicas de la Universidad Nacional de La Pampa.

Narvaja de Arnoux (2006), Elvira. *Análisis del discurso. Modos de abordar materiales de archivo*. Buenos Aires: Santiago Arcos.

Norambuena, Carmen y Matamoros, Ramiro (2002). “Política migratoria Argentina: una mirada desde el institucionalismo histórico”. *Si Somos Americanos*. Vol.16, Nº 2; dic. 2016.

O’Donnell, Guillermo (1993). “Estado, democratización y ciudadanía”. *Nueva Sociedad*. N° 128. Nov.-Dic. 1993, pp. 62-87.

O’Donnell, Guillermo (2007). *Disonancias. Críticas democráticas a la democracia*. Buenos Aires: Prometeo.

Pellet Lastra, Arturo (1979). El Estado y la realidad histórica. Buenos Aires: Ad-hoc.

Penchaszadeh, Ana Paula (2012a). “Los desafíos políticos de la hospitalidad. Perspectivas derrideanas”. *Alteridades*, 22 (43). Pp. 35-45.

Penchaszadeh, Ana Paula (2012b). “Migraciones y derechos políticos: ¿Democratización y extensión de la ciudadanía o nuevas formas de extranjerización en democracia”. Novick, S. (dir.). *Migración y políticas públicas. Nuevos escenarios y desafíos*. Buenos Aires, Catálogos, pp. 39-62.

Penchaszadeh, Ana Paula y Spagnolo, Mauro (2009). “Voluntades (des)encontradas: las máscaras de la representación en la teoría política de Jean-Jacques Rousseau” en *Daimon: Revista de filosofía*. N° 47, 2009. Pp. 49-64.

Perelmiter, Luisina (2017). “Ganar proximidad. Estado, gestión social y territorio en la Argentina kirchnerista”. Pucciarelli, A. y Castellani, A. (coords.). *Los años del*

Kirchnerismo. La disputa hegemónica tras la crisis del orden neoliberal. Buenos Aires: Siglo XXI. Pp. 267-292.

Perícola, María de los Ángeles (2015). "El derecho de sufragio de los extranjeros". *Pensar en Derecho*. N° 7 (2015), Buenos Aires: Facultad de Derecho, UBA.

Platón. *Menéxeno. Diálogos II*. Madrid: Gredos.

Porta, Fernando, Santarcángelo, Juan y Schteingart, Daniel (2017). "Un proyecto político con objetivos económicos. Los límites de la estrategia kirchnerista". Pucciarelli, A. y Castellani, A. (coords.). *Los años del Kirchnerismo. La disputa hegemónica tras la crisis del orden neoliberal*. Buenos Aires: Siglo XXI. Pp. 99-144.

Pucciarelli, Alfredo (2017). "El conflicto por "la 125" y la configuración de dos proyectos prehegemónicos". Pucciarelli, A. y Castellani, A. (coords.). *Los años del Kirchnerismo. La disputa hegemónica tras la crisis del orden neoliberal*. Buenos Aires: Siglo XXI.pp. 351-377.

Quesada, Fernando (2008). *Ciudad y ciudadanía: senderos contemporáneos de la filosofía política*. Madrid: Trotta.

Raiter, A., Zullo, J., Pérez, S., Unamuno, V., Labonia, D., Muñoz, I. (1999). *Discurso y Ciencia Social*. Buenos Aires: Ed. EUDEBA.

Rancière, Jacques (2009). *El reparto de lo sensible: estética y política*. Libros Arces-LOM Ediciones.

Raus, Diego (2017). ""Salir del infierno". La transición política en la crisis de la convertibilidad. De Duhalde a Kirchner". Pucciarelli, A. y Castellani, A. (coords.). *Los años del Kirchnerismo. La disputa hegemónica tras la crisis del orden neoliberal*. Buenos Aires: Siglo XXI. Pp. 61-95.

Resnick, Philip (1996). "Isonomía, Isegoría, Isomoiría y democracia a escala global". Isegoría. N° 13 (1996). CSIC, pp. 170-184.

Rocca Rivarola, Dolores (2017). "La militancia kirchnerista. Tres momentos del compromiso activo oficialista". Pucciarelli, A. y Castellani, A. (coords.). *Los años del Kirchnerismo. La disputa hegemónica tras la crisis del orden neoliberal*. Buenos Aires: Siglo XXI. Pp.319-347.

Romero, José Luis (1979). *Las ideas políticas en Argentina*. 2° ed. Buenos Aires: FCE.

Rossi, Paolo (2003). *El pasado, la memoria y el olvido*. Buenos Aires: Nueva Visión.

Ruiz, Alicia (2003). "El derecho como discurso y como juego". Revista Jurídica Universidad Interamericana de Puerto Rico. Septiembre-Diciembre, 2003.

Salvatto, F.; Banzato, G. (2013) "Poderes locales y gobierno central ante el cambio de régimen en Buenos Aires: Cartas de ciudadanía, cargos públicos y práctica de oficios, 1812-1815" [en línea]. *VII Jornadas de Historia y Cultura de América*, 25 al 26 de Julio de 2013, Montevideo. La construcción de las independencias: Documentos, actores y representaciones. Disponible en: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.2518/pr.2518.pdf

Sarmiento, Domingo Faustino (1874/1982). *Facundo. Civilización y barbarie*. Buenos Aires: Hyspamérica

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

Sassone, Susana María (1985) “Inmigración limítrofe ilegal en la Argentina”. *Geodemos*. Vol. 1 (1985). Buenos Aires: IMHICIHU-CONICET

Saussure, Ferdinand de (1945). *Curso de lingüística general*. Publicado por Charles Bally y Albert Sechehaye con la colaboración de Albert Riedlinger. Amado Alonso (trad.). Buenos Aires: Losada.

Saussure, Ferdinand de (1945). *Curso de lingüística general*. Publicado por Charles Bally y Albert Sechehaye con la colaboración de Albert Riedlinger. Amado Alonso (trad.). Buenos Aires: Losada, 1945.

Sayad, Abdelmalek (2008) “Estado, nación e inmigración. El orden nacional ante el desafío de la inmigración”. *Apuntes de Investigación del CECYP*. Núm. 13, Año 12, pp. 101-116.

Sayad, Abdelmalek (2010) *La doble ausencia. De la ilusión del emigrante al sufrimiento del inmigrante*, Barcelona: Anthropos.

Schorr, Martín y Wainer, Andrés (2017). “La economía argentina bajo el kirchnerismo: de la holgura a la restricción externa. Una aproximación estructural”. 145-174.

Sebrelli, Juan José (2004). *Crítica de las ideas políticas argentinas*. Buenos Aires: Ed. Sudamericana.

Shore, C. (2010) “La antropología en el estudio de la política pública: reflexiones sobre la ‘formulación’ de políticas”, *Antípoda, Revista de Antropología y Arqueología*, núm. 10, enero-junio, 2010, pp. 21-49.

Solé, Isabel. (1999). *Estrategias de lectura*. Barcelona: Grao.

Tau Anzoátegui, Víctor y Martiré, Eduardo (2005). *Manual de Historia de las Instituciones Argentinas.* 7° ed. Actualizada. Buenos Aires: Librería Histórica.

Valmaña-Ochaíta, Alicia (2013). “Democracia en la Antigüedad”. Valmaña-Ochaíta, Alicia (coord.). *Democracia en el mundo antiguo y en la actualidad.* Santiago de Compostela: Andavira.

Vapñarsky, César (1997). “Migraciones recientes. Crecimiento urbano diferencial y migraciones en la Argentina: cambios de tendencias desde 1970”. *Estudios Migratorios Latinoamericanos*. Vol. 9, Nº 27, 1994, pp. 225-260

Vasilachis de Gialdino, Irene (2013). *Discurso científico, político, jurídico y de resistencia. Análisis lingüístico e investigación cualitativa*. Barcelona: Gedisa.

Vasilachis de Gialdino, Irene. (1997) *Discurso político y prensa escrita. Un análisis sociológico, jurídico y lingüístico*. Barcelona: Gedisa Editorial.

Vega Solís, C. y Gil Araujo, S., (2003) “Introducción. Contrageografías: circuitos alternativos para una ciudadanía global”, en: Sassen, S. *Contrageografías de la globalización. Género y ciudadanía en los circuitos transfronterizos*, Madrid: Traficantes de Sueños.

Veyne, Paul (1992). *Les Grecs ont-ils cru à leurs mythes ?*. Editions du Suil.

Villavicencio, Susana (2000). “Neoliberalismo y política: las paradojas de la “nueva ciudadanía”” en *Revista Internacional de Filosofía Política*. N° 16. Madrid. Diciembre, 2000, pp. 5-18.

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

Villavicencio, Susana (2007). “Ciudadanía y civilidad. Acerca del derecho a tener derechos”. *Colombia internacional*. Julio-Diciembre, n° 066. Bogotá, Colombia: Universidad de los Andes, pp. 36-51.

Villavicencio, Susana (2008). “Domingo F. Sarmiento: republicanismo y filosofemas de la nación”. En Villavicencio, S. y Pacecca, M. I. (comp) *Perfilar la nación cívica en la Argentina. Figuraciones y marcas en los relatos inaugurales.* Buenos Aires: Del Puerto, Instituto Gino Germani. (UBA). .

Viola, Francesco (2015). “El estatuto jurídico de la persona”. *Derecho y cambio social*. N° 40 Año XII, 2015. Lima, Perú.

von Wright, Georg H. (1970). *Norma y Acción. Una investigación lógica.* Madrid: Ed. Tecnos.

von Wright, Georg. Henrik (1959). *On the Logic of Negation.* Helsinki.

Wolfzun, Nora (*s/d*). *Mercosur: diálogos entre nación y región*. Disponible en http://www.saap.org.ar/esp/docs-congresos/congresos-saap/VII/programa/paneles/a/a5/wolfzun.pdf. Consultado el 25/09/2011.

Wolkmer, Antonio Carlos (2006). *Pluralismo Jurídico. Fundamentos de una nueva cultura del Derecho*. David Sánchez Rubio (trad.). Ed. MAD.

Zícari, Julián (2017). “Del colapso de la converibilidad a las bases económicas de la recuperación. La economía política de la presidencia de Eduardo Duhalde”. Pucciarelli, A. y Castellani, A. (coords.). *Los años del Kirchnerismo. La disputa hegemónica tras la crisis del orden neoliberal*. Buenos Aires: Siglo XXI. Pp. 35-60

Zuccherino, Ricardo Miguel (2007). *Historia Constitucional Argentina. Basada en la teoría tripartita del sujeto historiográfico*. Buenos Aires: Lexis Nexis.

Proyectos de ley

Expediente S-2696/12. Fernandez y Corregido. s/ “Proyecto de ley modificando la ley 19945 —Código Electoral—, por el que se incorpora a los ciudadanos desde los dieciséis años y a los extranjeros con residencia permanente como electores nacionales”. Disponible en http://www.senado.gov.ar/parlamentario/comisiones/verExp/2696.12/S/PL

Expediente N° 8584-D-2016. Trámite parlamentario n° 182. Bregman. s/ “Derecho al voto de las personas inmigrantes que residen en la Argentina”. Disponible en http://www.hcdn.gob.ar/proyectos/proyectoTP.jsp?exp=8584-D-2016 Visitado el 16/01/2017.

Censos referenciados

Censo’91 (1993) *Censo Nacional de Población y Vivienda 1991*. Buenos Aires: INDEC.

INDEC (2001). Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001. Encuesta Complementaria de Migraciones Internacionales. Disponible en https://www.indec.gov.ar/micro_sitios/webcenso/ECMI/index_ecmi.asp. Consultado el 13/01/2018.

INDEC (2010). Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. Cuadros sobre Población/Migraciones. Disponible en https://www.indec.gob.ar/censos_total_pais.asp?id_tema_1=2&id_tema_2=41&id_tema_3=135&t=3&s=7&c=2010. Consultado el 13/01/2018.

Actas de debates del Congreso de la Nación

Acta de la 17° Reunión, 12° Sesión ordinaria del Senado de la Nación (17 de octubre de 2012). Disponible en http://www.senado.gov.ar/parlamentario/sesiones/busqueda

Mensajes presidenciales en el Congreso

Acta de la Apertura. Congreso Legislativo Federal. 16to Período Legislativo. Acta del 5 de mayo de 1869. Mensaje del Presidente de la República Argentina. Domingo Faustino Sarmiento. *Dossier legislativo, Mensajes presidenciales*. Biblioteca del honorable Congreso de la Nación. Año I – Nº 28 – septiembre 2013. Disponible en http://bcn.gob.ar/uploads/DOSSIER-legislativo-A1N28-Mensaje-presidencial-Sarmiento.pdf.

Documentos normativos referenciados

"Circular Comunicando la instalación de la Junta" en Galletti, A. *Historia Constitucional Argentina*. Tomo 1. La Plata: Platense, 1987; pp. 551-553.

"Circular de la Junta Provisional Gubernativa de la Capital de Buenos Aires exigiendo la ciudadanía para ejercer empleos" (3 de diciembre de 1810. Gaceta n° 27) en Galletti, A. *Historia Constitucional Argentina*. Tomo 1. La Plata: Platense, 1987; pp. 551-556-557.

Reglamento Orgánico (22 de octubre de 1811) en *Estatutos, Reglamentos y Constituciones Argentinas (1811-1898)*. Publicado por el Instituto de Historia Argentina "Dr. Emilio Ravignani" (Facultad de Filosofía y Letras, UBA); pp. 16 y ss.

Estatuto provisional del Gobierno superior de las Provincias Unidas del Río de La Plata a nombre del Señor D. Fernando VII, seguido de los decretos de seguridad individual y libertad de imprenta (los decretos son de fechas 26 de octubre y 23 de noviembre de 1811, respectivamente) *Estatutos, Reglamentos y Constituciones Argentinas (1811-1898)*. Publicado por el Instituto de Historia Argentina "Dr. Emilio Ravignani" (Facultad de Filosofía y Letras, UBA); pp. 28 y ss.

Decreto de convocatoria a la Asamblea fechado el 24 de octubre de 1812. En Lorenzo, Celso. *Historia Constitucional Argentina*. Tomo II. Rosario, UNR, 2004; pp. 78-82.

Estatuto Provisional de 1815 en Galletti, A. *Historia Constitucional Argentina*. Tomo 1. La Plata: Platense, 1987; pp. 597-618

Acta de Declaración de la Independencia. Museo Mitre, El Redactor del Congreso Nacional, 1816 (Reproducción facsimilar efectuada por Imprenta Corvi Hnos. 1916). Volante Distribuido en Universidades Nacionales al cumplirse el bicentenario en 2016.

Reglamento Provisional de 1817 en Galletti, A. *Historia Constitucional Argentina*. Tomo 1. La Plata: Platense, 1987; pp. 618-640.

Constitución Nacional de 1819 en Galletti, A. *Historia Constitucional Argentina*. Tomo 1. La Plata: Platense, 1987; pp. 640-649.

"Tratado con Inglaterra sobre amistad, comercio y navegación entre los Gobiernos de las Provincias Unidas y de S. M. B" (2 de agosto de 1825) en Galletti, A. *Historia Constitucional Argentina*. Tomo 1. La Plata: Platense, 1987; pp. 588-592.

Ley Fundamental en *Asambleas Constituyentes Argentinas. Fuentes seleccionadas por Emilio Ravignani*. Tomo 1. Buenos Aires: Peuser, 1937; p.1132

Constitución de 1826. en Galletti, A. *Historia Constitucional Argentina*. Tomo 1. La Plata: Platense, 1987; pp. 649-661.

Informe de la Comisión de Negocios Constitucionales que acompaña el Proyecto de Constitución, de fecha del 29 de agosto de 1826. En Lorenzo, Celso. *Historia Constitucional Argentina*. Tomo III. Rosario, UNR, 2004; pp. 129-136.

Convención de paz y amistad celebrada con el representante del Gobierno francés (Le Predour), el 31 de agosto de 1850 en Galletti, A. *Historia Constitucional Argentina*. Tomo 2. La Plata: Platense, 1987; pp. 789-791.

Protocolo de Palermo en *Asambleas Constituyentes Argentinas. Fuentes seleccionadas por Emilio Ravignani*. Tomo VI, 2ª parte,. Buenos Aires: Peuser, 1937; p.455.

Acuerdo de San Nicolás de los Arroyos (31 de mayo de 1852) en *Asambleas Constituyentes Argentinas. Fuentes seleccionadas por Emilio Ravignani*. Tomo IV. Buenos Aires: Peuser, 1937; p. 308

Proyecto de Constitución de Alberdi en Galletti, A. *Historia Constitucional Argentina*. Tomo 2. La Plata: Platense, 1987; pp. 715-727.

Constitución Nacional de 1853/1960 en Galletti, A. *Historia Constitucional Argentina*. Tomo 2. La Plata: Platense, 1987; pp. 728-743.

Reformas a la Constitución Nacional efectuadas en 1860 en Galletti, A. *Historia Constitucional Argentina*. Tomo 2. La Plata: Platense, 1987; pp. 753-756

Reformas a la Constitución Nacional efectuadas en 1866 en Galletti, A. *Historia Constitucional Argentina*. Tomo 2. La Plata: Platense, 1987; pp. 756-757

Reformas a la Constitución Nacional efectuadas en 1898 en Galletti, A. *Historia Constitucional Argentina*. Tomo 2. La Plata: Platense, 1987; pp. 756-757

Constitución Nacional de 1949 en Galletti, A. *Historia Constitucional Argentina*. Tomo 2. La Plata: Platense, 1987; pp. 757-772

Alberdi, Juan Bautista. Bases y Puntos de partida para la organización política de la República Argentina. Buenos Aires: Plus Ultra.

Ley nº 817 de 1876 En Lorenzo, Celso. *Historia Constitucional Argentina*. Tomo V. Rosario, UNR, 2004; pp. 183-189

Ley nacional n° 346 En Lorenzo, Celso. *Historia Constitucional Argentina*. Tomo V. Rosario, UNR, 2004; pp. 189-190.

Ley n° 1420 En Lorenzo, Celso. *Historia Constitucional Argentina*. Tomo V. Rosario, UNR, 2004; pp.190-192.

Ley nacional n° 4144. Archivo histórico de Educ.ar. Disponible en https://www.educ.ar/recursos/128716/ley-n-4144-de-residencia

Ley nacional n° 7029, ley de defensa social. Ministerio del Interior, 1910. Disponible en La Biblioteca del Honorable Congreso de la Nación.

Ley n° 8129 de enrolamiento general. En Lorenzo, Celso. *Historia Constitucional Argentina*. Tomo V. Rosario, UNR, 2004; pp. 296-300.

Ley n° 8130, de formación del padrón electoral. En Lorenzo, Celso. *Historia Constitucional Argentina*. Tomo V. Rosario, UNR, 2004; pp. 301-306.

Ley n° 8871, de elecciones nacionales. En Lorenzo, Celso. *Historia Constitucional Argentina*. Tomo V. Rosario, UNR, 2004; pp. 306-333.

Ley n° 13010. Disponible en https://www.hcdiputados-ba.gov.ar/includes/ley_completa.php?vnroley=13010

Decreto–ley nacional n° 22439/1981, Ley general de migraciones y del fomento de la inmigración. Disponible en http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do;jsessionid=FE6073E869B1448D0479002A48E9879C?id=16176

Ley n° 25871. Disponible en http://www.migraciones.gov.ar/pdf_varios/campana_grafica/pdf/Libro_Ley_25.871.pdf

Decreto n° 616/2010 Disponible en http://www.migraciones.gov.ar/pdf_varios/campana_grafica/pdf/Libro_Ley_25.871.pdf