

XXVIII CONGRESO INTERNACIONAL DE ALAS

6 A 11 DE SEPTIEMBRE DE 2011, UFPE, RECIFE-PE

GRUPO DE TRABAJO: 13 - REFORMA DO ESTADO, GOVERNABILIDADE E DEMOCRACIA

TÍTULO DEL TRABAJO: AMPLIACIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICOS DE LOS INMIGRANTES: CIUDADANÍA DESNACIONALIZADA EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

AUTORES:

- **MARÍA VIRGINIA MARTÍNEZ BONORA – LABORATORIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS – BUENOS AIRES**
- **RAFAEL AMADEO GENTILI - LABORATORIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS – BUENOS AIRES**

AMPLIACIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICOS DE LOS INMIGRANTES:

CIUDADANÍA DESNACIONALIZADA EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

“La democracia no se funda en ninguna naturaleza de las cosas ni está garantizada por ninguna forma institucional. No la acarrea ninguna necesidad histórica y ella misma no es vehículo de ninguna. Sólo se confía en la constancia de su propios actos.”

Jacques Rànciere

A fines del siglo XIX, la inmigración en Argentina fue considerada el instrumento imprescindible para la formación de una sociedad políticamente moderna. En procura de su inclusión política, en junio de 1890 un proyecto denominado “Ley de extranjeros” propuso que los inmigrantes tuvieran los mismos derechos y deberes políticos que los ciudadanos nativos; pero este objetivo fracasó ante la reticencia de una parte de la elite gobernante a diferenciar ciudadanía política de nacionalidad.

En junio de 2010, fueron presentados ante la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires dos proyectos de ley proponiendo la creación del derecho político a presentarse como candidato en elecciones comunales y la garantía del derecho a voto a todos los inmigrantes con residencia permanente, sin el requisito de su nacionalización. Estos proyectos, al igual que el presentado en 1890, forman parte de una disputa política inmersa en una discusión mayor que aún no ha sido saldada, y que proponemos analizar en nuestro trabajo: cuáles son los límites y las resistencias a la construcción de una ciudadanía desnacionalizada, [tomando como base lo que sucede en la Ciudad de Buenos Aires.](#)

INMIGRACIÓN, DERECHOS POLÍTICOS Y CIUDADANÍA EN EL SIGLO XIX

La mayoría de los inmigrantes europeos llegaron a la Argentina dentro del período comprendido entre los años 1870 y 1914¹. En 1870 ingresaron

¹ Entre 1850 y 1860, el volumen migratorio hacia la Argentina creció sostenidamente. Una de las razones de este fenómeno fue la atracción que ejerció el ciclo de prosperidad económica que atravesaba el país en aquel entonces. De acuerdo al censo de 1869, el 12.1% de la población era extranjera, de la cual el 80.3% era transoceánica y el 19.7% limítrofe. El índice de masculinidad en este período llegaba al 250.61 y el índice de retorno era alto: de cada dos extranjeros que llegaban al país, uno regresaba a su país de origen. A su vez –y más allá del éxito relativo de los programas de colonización- la población inmigrante era de inserción predominantemente urbana. En la provincia de Buenos Aires, el 30.5% de la población era

30.000 inmigrantes, en 1873 la cifra aumentó a 50.000, para reducirse a 18.000 en 1875. El año 1873 fue de crisis a nivel mundial, lo que obviamente repercutió en la economía nacional, produciéndose un aumento del déficit público, la aplicación de una política de austeridad que redujo la inversión –la que venía constituyendo una fuente de demanda de mano de obra- y una caída del nivel de actividad del sector privado. Esta reducción en la demanda de mano de obra se tradujo en una disminución del caudal inmigratorio. La respuesta de la clase política argentina fue –entre otras medidas- la sanción de la Ley 817, “Inmigración y colonización” [sancionada en 1876](#), que además de fomentar la inmigración a través del ofrecimiento de una serie de ventajas al extranjero que “*llegase a la República para establecerse en ella*” –establecía la forma y las condiciones en que se realizaría la colonización del territorio nacional. Esta ley volvía a tornar en “cuestión social” la relación entre inmigración y colonización, con la diferencia de que ahora era el Estado el que controlaba todos los aspectos de la implementación de este plan, mientras en el período anterior, los Estados provinciales habían tenido el papel más activo al respecto.

A principios del año 1887, reconocidos representantes de la política nacional² conformaron una asociación denominada “Comité Patriótico”, donde nativos y extranjeros se comprometían a aunar esfuerzos para “*gestionar, unidos, la naturalización*” de los extranjeros “*salvando los inconvenientes que actualmente la dificultan*” con el objetivo de “*obtener una ley que conceda la*

extranjera; en la ciudad de Bs.As. el 49.6%.; el 15.6% en Santa Fe y el 13.6 % en Entre Ríos. Esta localización no respondía a un “fracaso” de los programas de colonización rural, sino más bien al hecho de que en estas regiones había más ocupaciones disponibles en el sector artesanal y comercial, y los salarios eran más altos (DEVOTO, Fernando *Historia de la inmigración*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 2003). Entre 1890 y los inicios de la Primera Guerra Mundial se establecieron en el país alrededor de dos millones y medio de extranjeros. El 70% de los inmigrantes eran españoles e italianos, mayoritariamente hombres jóvenes –artesanos, jornaleros, obreros no calificados o campesinos- que se instalaron en las provincias más ligadas a la explotación agropecuaria: Buenos Aires, Entre Ríos y Santa Fe (PACECCA, Inés. *Migrantes de ultramar, migrantes limítrofes. Políticas migratorias y procesos clasificatorios. Argentina, 1945-1970* M.S. Universidad Nacional de Rosario, 2003). Hacia la década del '30, la crisis económica mundial y la Segunda Guerra Mundial contribuyeron a disminuir aún más el volumen de los flujos del ultramar. Más tarde, durante la segunda posguerra se produce una última oleada migratoria transoceánica, aunque de menor magnitud que la anterior. En 1895, el 25.4% de la población era extranjera, porcentaje que aumentó a 29.9% hacia 1914 (INDEC *La población no nativa de la Argentina 1869-1991. Serie 6 Análisis Demográfico*, Buenos Aires. 1996)

² Antonino Cambaceres, Amancio Alcorta, Luis Varela, Adolfo Dávila, Adolfo Saldías, Bonifacio Lastra, Roque Saenz Peña, Francisco Latzina, Torcuato de Alvear, el general Edelmiro Mayer, Domingo F. Sarmiento y Estanislao Zeballos, junto con dos extranjeros, Jacobo Peuser y Joaquín Crespo (BERTONI, Lilia Ana, *Patriotas, cosmopolitas y nacionalistas. La construcción de la nacionalidad argentina a fines del siglo XIX*. Fondo de Cultura Económica, 2001).

ciudadanía argentina, sin solicitarla". En otras palabras, proponían una naturalización general y automática de "los extranjeros que residan un cierto número de años en el país, cuyo favor podrán rehusar los agraciados conservando los de su país de origen si así lo manifiestan por escrito".

Pero a medida que se desarrollaron las discusiones en torno a esta naturalización automática, se hizo evidente que su significado no era el mismo para los distintos actores. Mientras los locales la asimilaban a hacer de todos los extranjeros, argentinos naturalizados, para los extranjeros significaba tener los derechos de ciudadanía sin abandonar la nacionalidad de origen. Para muchos de los dirigentes políticos locales, el ejercicio de los derechos políticos no era posible por fuera de los límites de la ciudadanía, asimilada a la nacionalidad; **el ciudadano argentino debía ser, excluyentemente, de nacionalidad argentina ya sea nativo o naturalizado.**

Las acciones a favor de la naturalización automática decayeron hasta finalmente cesar, ante la contradicción presentada por la identificación entre ciudadanía y nacionalidad, de parte de la clase política local, y la exigencia de escindir los derechos políticos de la pertenencia a una nación, por parte de los inmigrantes³. La campaña llegó a un punto muerto en que quedaron enfrentados los propósitos de los políticos locales de lograr una naturalización general y los intereses de los extranjeros por adquirir derechos políticos plenos sin renunciar a su origen.

No obstante, en junio de 1890 fue presentado en el Congreso Nacional otro proyecto denominado Ley de Extranjeros, innegablemente osado en sus objetivos, dado que se proponía que todo extranjero establecido y con dos años de residencia en la República ejerciera los mismos derechos y deberes que los ciudadanos naturales. Pero prevaleció la postura defensiva y exclusivista que se negó a diferenciar derechos políticos de la nacionalidad, sobre todo ante al temor de que el otorgamiento de estos derechos fuera el germen para la constitución de grupos políticos rivales nutridos en las colectividades⁴.

³ BERTONI, Lilia Ana, *Patriotas, cosmopolitas y nacionalistas. La construcción de la nacionalidad argentina a fines del siglo XIX*. Fondo de Cultura Económica, 2001.

⁴ Entre fines de 1889 y comienzos de 1890, la provincia de Santa Fe reformó su constitución provincial. Uno de los temas centrales en las discusiones de la reforma fue la modificación del régimen de municipios, que significó –bajo argumentos de defensa nacional– la supresión del

SUFRAGIO ACTIVO Y PASIVO EN LA CIUDAD: LÍMITES ACTUALES AL EJERCICIO DE LOS DERECHOS POLÍTICOS DE LOS INMIGRANTES

Actualmente, el derecho a sufragio activo para los inmigrantes en la Ciudad está garantizado [por su Constitución \(art. 62\) y efectivizada mediante](#) la Ley N° 334. La misma crea el Registro de Electoras y Electores Extranjeros, donde establece que aquellos que posean residencia permanente⁵, sean mayores de 18 años de edad y acrediten tres años de residencia en la Ciudad, están habilitados para votar en los actos electorales convocados en el marco de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires⁶, previa inscripción voluntaria en el Registro creado a tal fin⁷.

El Registro de Electores Extranjeros, optativo para éstos, se instituye en una Ciudad donde el 11,2% de su población es de origen extranjero⁸, alrededor de 340.700 personas⁹, de las cuales el 73,4% tiene más de nueve años de

derecho al voto de los extranjeros, vigente hasta entonces en las elecciones municipales-BERTONI, op. Cit.

⁵ Ley de Migraciones 25.871, artículo 22: “Se considerará "residente permanente" a todo extranjero que, con el propósito de establecerse definitivamente en el país, obtenga de la Dirección Nacional de Migraciones una admisión en tal carácter. Asimismo, se considerarán residentes permanentes los inmigrantes parientes de ciudadanos argentinos, nativos o por opción, entendiéndose como tales al cónyuge, hijos y padres.”

⁶ Por lo que quedan habilitados para votar en elecciones de Jefe y Vicejefe de Gobierno, Legisladores porteños y miembros de las Juntas Comunales.

⁷ De acuerdo a la información publicada por el Tribunal Superior de Justicia, la cantidad de electores extranjeros en el padrón de la Ciudad de Buenos Aires para la elección del 28/06/09 ascendía a 10.624; número que esta lejos de representar al total de extranjeros que reúnen las requisitos exigidos por la Ley citada para inscribirse en el Registro citado.

⁸ El ingreso de corrientes migratorias provenientes de países vecinos al territorio de la actual República Argentina se constituye como un fenómeno de larga tradición histórica –muy anterior a la conformación de los Estados Nación latinoamericanos- manifestándose en espacios transfronterizos integrados por compartir modalidades económicas, sociales y culturales. A mediados del siglo XX, junto con la disminución de la migración internacional, comienzan a delinearse dos fenómenos novedosos: el cambio en la composición de la migración externa, que pasa a ser casi exclusivamente de países limítrofes, y la aparición de saldos negativos de argentinos. Las corrientes migratorias se dirigieron a las provincias cercanas a los respectivos países de origen, lo que provocó una preponderancia de chilenos en las provincias de la región patagónica y en Mendoza, de paraguayos en las provincias del nordeste y de bolivianos en las del noroeste. En este proceso, la Argentina se fue conformando como el corazón de un subsistema regional de migración en el Cono Sur, donde confluyen trabajadores de Perú, Chile, Bolivia, Uruguay y Paraguay (MAGUID, Alicia. “Migrantes limítrofes en el mercado de trabajo del área metropolitana de Buenos Aires, 1980-1996” Estudios Migratorios Latinoamericanos, Año 12, N° 37, 1997) Entre 1960 y 1991, estas corrientes migratorias comenzaron a dirigirse hacia el área metropolitana de Buenos Aires.

⁹ Para el 2008, el total de migrantes externos se desagrega en 7,2% (219066) provenientes de países limítrofes y Perú. 4% (121703) otros países. Fuente: Dirección General de Estadísticas y Censos, Ministerio de Hacienda, GCBA, EAH 2008.

residencia en el país¹⁰. Asimismo, el 93% de este colectivo tiene la edad requerida para votar en elecciones locales. En este contexto, el Poder Ejecutivo local no ha cumplido en difundir el derecho político de sufragio de la población extranjera con residencia permanente, obligación establecida en el artículo 11 de la Ley 334¹¹, lo que explica la escasa participación de extranjeros en los últimos comicios¹².

En este escenario, en junio de 2010 fueron presentados ante la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires dos proyectos de ley proponiendo la ampliación de los derechos políticos de los extranjeros con residencia permanente en la Ciudad.

La primera de las propuestas presentadas¹³ impulsa la anulación de la Ley 334 para sustituir el Registro por un Padrón de Electoras y Electores Extranjeros. Esto implica el empadronamiento automático de todos los inmigrantes con residencia permanente para elecciones de autoridades locales, convirtiendo en obligatorio el ejercicio del derecho a voto, en igualdad de condiciones que los electores no extranjeros, tal como lo establece el artículo 62 de la Constitución de la Ciudad¹⁴.

La segunda propuesta¹⁵ plantea modificar el punto a) del artículo 21 de la Ley Orgánica de Comunas 1777 de la Ciudad¹⁶. Allí se establece como uno de

¹⁰ Si analizamos la composición de migrantes externos por Comuna, en las cinco comunas del sur de la Ciudad (socio económicamente las más vulnerable) el porcentaje de extranjeros sobre el total de la población residente en cada comuna, aumenta considerablemente: el 16% de la población de la Comuna 1, el 14% de la Comuna 4, el 17% de la Comuna 7, el 15% de la Comuna 8 y el 12,3% de la Comuna 9, es de origen extranjero.

¹¹ "El Poder Ejecutivo de la Ciudad instrumentará las medidas generales de publicidad, con particular referencia a las entidades representativas que agrupen a inmigrantes y colectividades, que sean explicativas del derecho de los/las extranjeros/as residentes en la ciudad de Buenos Aires a votar en las elecciones locales, incluyendo los requisitos y el procedimiento para su inscripción". Artículo 11, Ley 334.

¹² En oportunidad de los comicios de 2009 sólo 10.264 electores extranjeros se encontraban registrados para votar Información difundida por el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Disponible en <http://www.tsjbaires.gov.ar/tsj/electoral/2009/habilitados.htm> (sitio web consultado el 25/02/11).

¹³ Presentada por los diputados Rafael Gentili, Fabio Basteiro y Laura García Tuñón del Bloque Proyecto Sur.

¹⁴ "La Ciudad garantiza el pleno ejercicio de los derechos políticos inherentes a la ciudadanía, conforme a los principios republicano, democrático y representativo, según las leyes que reglamenten su ejercicio. El sufragio es libre, igual, secreto, universal, obligatorio y no acumulativo. Los extranjeros residentes gozan de este derecho, con las obligaciones correlativas, en igualdad de condiciones que los ciudadanos argentinos empadronados en este distrito, en los términos que establece la ley."

¹⁵ Presentada por [la Central de Trabajadores de la Argentina \(CTA\) Capital \(Central de Trabajadores de la Argentina, Seccional Capital Federal\)](#).

¹⁶ [Las Comunas son unidades de gestión política y administrativa con competencia territorial. Ejercen funciones de planificación, ejecución y control, en forma exclusiva o concurrente con el](#)

los requisitos para ser miembro de la Junta Comunal el de ser argentino nativo, por opción o naturalizado. Este requisito –que claramente excluye a los extranjeros con residencia permanente- pone en tela de juicio el carácter democrático de la implementación del ordenamiento político administrativo de la Ciudad mediante las Comunas, al dejar a alrededor de 300.000 personas por fuera de este régimen; esto es, negarles el reconocimiento como sujetos políticos del espacio público comunal. Según el artículo 3 de la Ley de Comunas, entre las finalidades de las mismas está el de promover la descentralización; facilitar la participación de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones y en el control de los asuntos públicos; promover mecanismos de democracia directa; implementar medidas de equidad, redistribución y compensación de diferencias estructurales a favor de las zonas más desfavorecidas de la ciudad; proteger el patrimonio y la identidad cultural de los distintos barrios; y consolidar la cultura democrática participativa.

Ciertamente, la apertura a la participación democrática directa de los ciudadanos en la vida pública local se mutila al excluir a una parte importante de su población de la arena política, y hacerlos sujetos pasivos de las resoluciones que surjan de las autoridades comunales. Como bien señala Habermas, “los destinatarios del derecho sólo pueden adquirir autonomía (en el sentido dado por Kant) en la medida en que ellos mismos puedan comprenderse como autores de las leyes a las que están sometidos como sujetos jurídicos privados”¹⁷.

De hecho, es en este punto en que llama la atención la forma en que el derecho se constituye en una herramienta que habilita y deshabilita, alternativamente, el carácter real de los derechos políticos en esta instancia, y de los derechos humanos, políticos y sociales en general.

[Gobierno de la Ciudad, respecto a las materias de su competencia. Cada Comuna tiene un órgano de gobierno colegiado denominado Junta Comunal compuesto por siete miembros, elegidos en forma directa con arreglo al régimen de representación proporcional, formando cada Comuna a esos fines un distrito único. La Junta Comunal es presidida y legalmente representada por el primer integrante de la lista que obtenga mayor número de votos en la Comuna. Asimismo, cada una de ellas debe crear un organismo consultivo y honorario de deliberación, asesoramiento, canalización de demandas, elaboración de propuestas, definición de prioridades presupuestarias y de obras públicas y seguimiento de la gestión. Este órgano consultivo \(denominado Consejo Consultivo Comunal\) esta integrado por representantes de entidades vecinales no gubernamentales, redes y otras formas de organización.](#)

¹⁷ Habermas, J., *La inclusión del otro. Estudios de teoría política*, Paidós, Barcelona, 1999, pág. 194

Estos proyectos receptan los principios consagrado en la Convención sobre Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios (ratificada por la Ley N° 26.602)¹⁸, la Ley Nacional de Migraciones N° 25.871¹⁹, su Decreto reglamentario N° 616/2010²⁰, y la Constitución de la Ciudad²¹.

Ahora bien, ante la ausencia de una movilización y demandas efectivas y eficaces²², la solución de compromiso de la normativa vigente (esto es, derecho a sufragio activo optativo, omisión del derecho a sufragio pasivo²³) también es posible. En otras palabras, la actual limitación de los derechos políticos de los residentes extranjeros es posible porque su institucionalización en el corpus jurídico vigente es eficaz en el ocultamiento de los mecanismos posibles para el ejercicio real del derecho político (esto es, hacer el sufragio activo obligatorio y el sufragio pasivo efectivo). Pero al mismo tiempo, la institucionalización de los derechos humanos en la normativa arriba citada hace posible la impugnación de la institucionalización local.

Tal como señalara Claude Lefort²⁴, “la revolución política moderna reside en que en los derechos humanos, el derecho representa frente al poder, una

¹⁸ En su artículo 24 establece que los Estados parte facilitarán “la consulta o la participación de los trabajadores migratorios y sus familiares en las decisiones relativas a la vida y la administración de las comunidades locales”.

¹⁹ En su artículo 11 que “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”.

²⁰ Donde establece que “El Ministerio del Interior, a través de la Dirección Nacional de Migraciones o por intermedio de convenios que se suscriban con organismos que actúen en jurisdicción Provincial, Municipal o de la CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES, adoptará las medidas necesarias para informar a los extranjeros respecto de las condiciones y requisitos del ejercicio del derecho al voto. Asimismo, promoverá las acciones conducentes a fin de garantizar distintas formas de participación real y efectiva en las decisiones relativas a la vida pública y a la administración de las comunidades locales de los extranjeros residentes en ellas”.

²¹ En su artículo 62, garantiza el pleno ejercicio de los derechos políticos inherentes a la ciudadanía, gozando los extranjeros del derecho de sufragio en igualdad de condiciones que los ciudadanos argentinos empadronados

²² Recién en 2011, las colectividades de migrantes –con el respaldo de universidades públicas, ONGs y partidos políticos- organizaron la campaña “Aquí vivo. Aquí voto”. Si bien la campaña “Aquí vivo, aquí voto” no fue la propulsora de los proyectos de ley tratados en este trabajo, la misma se propuso llevar adelante la difusión de los derechos políticos de las comunidades migrantes que viven en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Funcionó durante abril de 2011, con mesas de difusión en distintos barrios porteños, entre ellos los que cuentan con mayor densidad de habitantes extranjeros como Liniers, Barracas, Bajo Flores, la Villa 31 y Villa 3, entre otros. Esta campaña fue llevada adelante por organizaciones representativas de comunidades de migrantes y diversas organizaciones políticas, sociales y sindicales. Entre ellas, el Servicio Ecuménico de Apoyo y Orientación a Migrantes y Refugiados; el Centro de Estudios Legales y Sociales; la Secretaría de Derechos Humanos del CEDYCS-UBA y el Centro de Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús.

²³ Presentarse como candidato en elecciones.

²⁴ Claude Lefort, 1990, *La invención democrática*, Nueva Visión, Buenos Aires

exterioridad imposible de borrar. Al ser los derechos humanos planteados como última referencia, el derecho establecido queda sujeto a cuestionamiento”.

En nuestro caso, durante el siglo XIX la demanda por la incorporación de los extranjeros a la vida política local fue posible no por una referencia a un corpus jurídico que lo habilitara, ni por la identificación del derecho político como un derecho inherente a todos los habitantes de una Nación, sino porque, al menos circunstancialmente, tanto una parte de la elite política local como extranjera coincidió en que existía una “necesidad” en que la apertura política se realizara. Claro está, el carácter de esa necesidad fue interpretado de manera diferente por estos socios coyunturales, y la demanda rápidamente fracasó.

Pero la exterioridad del derecho frente al poder de la que habla Lefort sí explica cómo, en el 2010, fue posible una impugnación a la exclusión de los extranjeros del ejercicio de los derechos políticos. De otra forma, sería difícil entender la posibilidad de tratamiento legislativo de los dos proyectos de ley, si tenemos en cuenta que en este caso, dicha demanda no nació del colectivo de inmigrantes latinoamericanos²⁵. A una ausencia de movilización real, la sola invocación del derecho instituido habilitó, en palabras de Lefort, “una oposición al poder, fundada en derecho”. El gobierno de la Ciudad, ante estos proyectos, no puede rechazar de pleno la demanda por un ejercicio real de derechos [políticos](#) para la población migrante. La exterioridad del derecho frente al poder, compleja, y más [específicamente](#) denominada por el autor como una “desintrincación”, brinda –a su pesar- las herramientas para su impugnación:

“desintrincación no significa escisión; o bien, si hay que hablar de escisión, será con la condición de no ignorar el modo de articulación que se instituye por efecto de la ruptura. el poder no se torna extraño al derecho, todo lo contrario; su legitimidad se afirma más que nunca, y nunca como ahora se hace objeto del discurso jurídico; e [incluso](#) nunca

²⁵ Si bien la campaña “Aquí vivo, aquí voto” no fue la propulsora de los proyectos de ley tratados en este trabajo, la misma se propuso llevar adelante la difusión de los derechos políticos de las comunidades migrantes que viven en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Funcionó durante abril de 2011, con mesas de difusión en distintos barrios porteños, entre ellos los que cuentan con mayor densidad de habitantes extranjeros como Liniers, Barracas, Bajo Flores, la Villa 31 y Villa 3, entre otros. Esta campaña fue llevada adelante por organizaciones representativas de comunidades de migrantes y diversas organizaciones políticas, sociales y sindicales. Entre ellas, el Servicio Ecuménico de Apoyo y Orientación a Migrantes y Refugiados; el Centro de Estudios Legales y Sociales; la Secretaría de Derechos Humanos del CEDYCS-UBA y el Centro de Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús.

como ahora se examina su racionalidad. Sólo que, en lo sucesivo, la noción de derechos del hombre apuntará en dirección a un centro incontrolable; el derecho representará, frente al poder, una exterioridad imposible de ser borrada”²⁶

A la fecha, ninguno de los proyectos mencionados ha llegado a la instancia de su tratamiento en el recinto de la Legislatura. En parte, esto se debe, a que el 2011 ha sido un año signado por las elecciones locales y nacionales. Pero también, a la existencia de dos barreras más difíciles de atravesar: la fusión normativa entre ciudadanía y nacionalidad, y un histórico rechazo local a la inmigración de origen limítrofe.

LA NACIONALIDAD COMO LÍMITE DE LA CIUDADANÍA

Como mencionamos anteriormente, si un residente extranjero quiere ser candidato en el ámbito de las Comunas, no basta con la regularización de su situación migratoria mediante la adquisición de la residencia permanente. El derecho local le exige la *naturalización*, esto es, renunciar a su ciudadanía de origen para “naturalizarse” argentino²⁷, el mismo requisito exigido para ser candidato/a diputado/a o a jefe/a de gobierno. Y si bien en la Carta de Ciudadanía que el extranjero firma para adquirir la argentina nada dice sobre renuncia a su nacionalidad de origen, ésta sí debe ser firmada en el expediente de tramitación (dependerá del país de origen la efectivización o no de tal renuncia). Ciertamente, es una exigencia desproporcionada, un alto precio a pagar sólo para ser representante del pueblo en la vida política estrictamente territorial.

Como bien indica De Lucas²⁸, el concepto de ciudadanía fue complejizado durante la Revolución Francesa de 1789; previamente entendida como la pertenencia de una persona a una comunidad política, ésta última originariamente la ciudad, pasó a ser identificada con la nacionalidad, la pertenencia a una nación soberana y no sólo a un pueblo. La igualdad

²⁶ Claude Lefort, *La invención democrática*, Nueva Visión, Buenos Aires, pág. 23

²⁷ En Argentina, sólo existe convenio de doble nacionalidad con Colombia, Chile, Ecuador, El Salvador, España, Honduras, Italia, Nicaragua, Noruega, Panamá y Suecia.

²⁸ DE LUCAS, Javier. La inmigración, como res política <http://www.uv.es/CEFD/10/delucas.pdf>

ciudadanía-nacionalidad muestra hoy su incompatibilidad con la idea de ciudadanía inclusiva y plural.

Al respecto, Giorgio Agamben, en *Política del exilio*²⁹ analiza la separación de los derechos del hombre de los del ciudadano, y su relación con la figura del refugiado. En base a los escritos de Hannah Arendt, Agamben señala que –dentro de la lógica del Estado Nación- los derechos sagrados e inalienables del hombre carecen de toda tutela y realidad (de su garantía) en la medida en que han quedado subsumidos en los derechos de *ciudadanía*. Dado a que es sobre el *hombre*, que en primera instancia “nace” como nuda vida dentro de los límites conceptuales del Estado nación ya sea que se fijen por *ius sanguinis* o *ius soli*, que la nación realiza su ordenamiento jurídico y biopolítico invistiendo esta nuda vida como “sujeto soberano” bajo la figura del “ciudadano”, el *nacimiento* se convierte en condición de pertenencia a una nación y “los derechos se atribuyen al hombre tan sólo en la medida en que éste es el fundamento del ciudadano, fundamento destinado a disiparse directamente en este último”³⁰.

Desde nuestra perspectiva y ante el escenario de exclusión de los inmigrantes de la participación política comunal, podemos pensar que desde el momento en que el extranjero con residencia permanente, pero no ciudadano (ritual jurídico que exige la renuncia a la nacionalidad de origen) queda fuera de esta ciudadanía así configurada, aún cuando en tanto ser humano es fuente y portador de “derechos humanos sagrados e inalienables”, estos quedan “sin respaldo” y su garantía esta sujeta, en cierta forma, a la voluntad del Estado Nación en la que habita como extranjero. Así, los derechos del hombre, que sólo tenían sentido como premisa de los derechos del ciudadano “se separan progresivamente de éstos y se utilizan fuera del contexto de la ciudadanía con el supuesto fin de representar y proteger una vida desnuda que cada vez más se ve expulsada hacia los márgenes de las naciones estados (...)”³¹.

Las discusiones decimonónicas y las contemporáneas dan cuenta de que la imbricación ciudadanía-nación-naturaleza (sangre, lugar de nacimiento) es difícil de romper. La “ciudadanía” no es una verdad ontológica; como dice

²⁹ AGAMBEN, Giorgio. *Política del exilio*. Cuadernos de Crítica de la Cultura Nº 26-27, Archipiélago, Barcelona, 1996.

³⁰ AGAMBEN, Op. Cit. P.44

³¹ AGAMBEN, Op. Cit. P.44

Rànciere, “si las palabras sirven para enredar las cosas, es porque la batalla sobre ellas es indisociable de la batalla sobre las cosas”. La complejidad del concepto de ciudadanía proviene del hecho de que su significado, su contenido, se encuentra en constante disputa. Y no podría ser de otra manera, ya que del entramado de derechos y obligaciones que conforman su significado, depende el carácter inclusivo o excluyente en que se configuran los derechos civiles, políticos y sociales. Éstos, en mayor o menor medida, nunca alcanzan de la misma manera a aquellos que son ciudadanos de un Estado Nación, y a aquellos que a pesar de habitar en el mismo, son relegados a un status jurídico inferior. Como señala Ferrajoli,

“...la ciudadanía de nuestros ricos países representa el último privilegio de status, el último factor de exclusión y discriminación, el último residuo premoderno de la desigualdad personal en contraposición a la proclamada universalidad e igualdad de los derechos fundamentales...”³²

Resulta evidente, dados los fines de la Ley de Comunas que mencionamos anteriormente, la ausencia de criterios atendibles en el requerimiento de naturalización de los extranjeros para participar en la política comunal. Sin embargo, su eliminación de la normativa no parece una acción fácil en el corto y mediano plazo, y es en las raíces de la desigualdad instaurada mediante la exclusión de estos residentes extranjeros donde debemos poner nuestra atención.

Como señala Benedict Anderson³³, tanto la *nación* como el nacionalismo son artefactos culturales de una clase particular. Más específicamente, la *nación* es aquella “comunidad política imaginada como inherentemente limitada y soberana [que] se imagina como *comunidad* porque, independientemente de la desigualdad y la explotación que en efecto puedan prevalecer en cada caso, la nación se concibe siempre como un compañerismo profundo, horizontal”³⁴.

Ahora bien, con esta definición de nación ¿qué es lo que ocurre con los inmigrantes de la Ciudad de Buenos Aires al ser privados de algunos de los

³² Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Ed. Trotta, Madrid, 1999, pág.117

³³ ANDERSON, Benedict Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo. Fondo de Cultura Económica, México. [1983]1993.

³⁴ ANDERSON, Op. Cit. Pág. 25.

derechos inherentes a la ciudadanía, específicamente de los derechos políticos? En principio, esta privación como forma de exclusión categoriza a este grupo bajo un status especial que, si bien no le impide cohabitar en la misma comunidad que los clasifica, no los acepta como parte de la misma, privándolo del ejercicio de ciertos derechos y de la participación en determinadas actividades sociales³⁵.

Pero también, las reacciones negativas que provocaron los proyectos de padrón automático y de sufragio pasivo para residentes extranjeros en elecciones comunales mediante la anteposición de la nacionalidad, parecería ser más una excusa para evitar un escenario donde comunidades de inmigrantes de países del MERCOSUR (que cuentan con una importante tradición de organización territorial) que en la Argentina han sido históricamente rechazadas³⁶ bajo argumentos difíciles de diferenciar de un discurso racista, se conformen como un colectivo políticamente habilitado para la participación democrática en el gobierno comunal.³⁷

³⁵ Robert Castel ejemplifica esta exclusión con los *indígenas* que durante el proceso de colonización representaban una categoría de sub-ciudadanos regidos por un código especial, y señala que en la actualidad esta acción constituye, merced al estatuto especial que adjudica a ciertas categorías de la población, una amenaza real en cuanto a formas de exclusión contemporáneas (Castel, Robert 1999. *Empleo, desocupación, exclusiones*. CEIL-CONICET).

³⁶ El racismo de la Argentina contemporánea tiene sus raíces en el racismo del siglo XIX y si bien tal cuerpo doctrinario carece de una teoría que lo actualice en el presente, sus principios básicos siguen vigentes. El racismo contemporáneo, que se ha guardado de apoyarse en los principios del determinismo racial –discurso fácilmente ridiculizable por el anacronismo que le impone la historia- ha sido caracterizado por algunos autores (ver BALIBAR, E. y WALLERSTEIN, L. *Raza, Nación y clase*. Indra Comunicación, Santander. 1991) como un “racismo sin razas”, más específicamente como un *racismo diferencialista*. Esta forma del racismo ya no recurre a argumentaciones biológicas, sino a la *irreductibilidad de las diferencias culturales*; tampoco postula la superioridad jerárquica de determinadas culturas sobre otras –discurso históricamente denostado en la actualidad- pero sí combate contra el peligro de la desaparición de las “fronteras” entre las “culturas”, defendiendo la incompatibilidad entre distintas tradiciones y *estilos* de vida. Se evidencia así que la *racionalización* de los comportamientos y pertenencias sociales no constituye su única forma de naturalización; la *cultura*, entendida por este racismo como una *identidad* de límites claros y precisos, de características distintivas a *simple vista* y cuya pertenencia se transmite por *herencia*, se ha convertido demasiado fácilmente en un sustituto útil al concepto de *raza*

³⁷ Sin embargo, el rechazo nacional a la incorporación de los colectivos de inmigrantes latinoamericanos dentro del “nosotros nacional” (algo que sí ha ocurrido con la inmigración europea) no parece entrar en conflicto con su incorporación en la Ciudad como fuerza de trabajo. Como señala Eric Wolf (*Europa y la gente sin historia*. 2ª edición, Fondo de Cultura Económica, D.F. México. [1987] 2005)., la *función* de las categorías raciales, dentro del capitalismo industrial, es excluir a ciertos grupos estigmatizados de los trabajos mejor remunerados. Así, y si tenemos en cuenta las afirmaciones de Wallerstein, esta consecuente etnificación de la fuerza de trabajo, al abaratar hasta el extremo los costos laborales de ciertos sectores específicos, soluciona la contradicción inmanente a la combinación histórica entre el racismo que se propone expulsar o eliminar a ese “otro” diferente e “inferior”, y un sistema capitalista en expansión que necesita de toda la fuerza de trabajo disponible. Si bien el racismo es útil a la jerarquización del mercado de trabajo –que permite a los Estados capitalistas (BORON, Atilio 2004. *Estado, capitalismo y democracia en América Latina*. CLACSO. Buenos

RACISMOS EN DEMOCRACIA

Durante el gobierno menemista, se impuso un discurso que aún hoy pesa como un estigma sobre el inmigrante no europeo o norteamericano: la explicación del desempleo como producto de la “invasión” de inmigrantes latinoamericanos. Si bien diversos estudios demuestran que la inmigración limítrofe no “produjo” un exceso en la oferta de mano de obra o una “competencia desleal” con el trabajador nativo, por lo que no afectó los índices de empleo³⁸, este discurso aún hoy está presente como parte de un arraigado racismo de clase. En los sucesos del Parque Indoamericano³⁹, ya no fue la culpabilización por desempleo, sino el “abuso” en la demanda de ayuda social. En la misma línea discursiva que la década menemista, la gestión macrista apostó por configurar a la “masiva” inmigración limítrofe como responsable de la incapacidad de respuesta del Gobierno de la Ciudad ante la magnitud de la emergencia habitacional. Las siguientes declaraciones del Jefe de Gobierno no requieren mayor análisis:

“...no podemos seguir tan expuestos como sociedad, insisto, a **una inmigración descontrolada**, al avance del narcotráfico, al avance de la delincuencia, (...) tenemos que defender la ley...”.

“...estamos todos concientes que **la Argentina vive expuesta a una política inmigratoria descontrolada** donde el Estado no se ha hecho cargo de su rol. Creo que los argentinos estamos abiertos a recibir gente honesta que quiera trabajar en nuestro país, pero tenemos derecho a saber quienes son, y no en esta situación en la cual convivimos con una

Aires) explotar la fuerza de trabajo de poblaciones estigmatizadas sin responder a los requerimientos que la sociedad salarial le impone con respecto al resto de los trabajadores- el capitalismo no creó las distinciones raciales existentes. Sin embargo “es el proceso de movilización del trabajo dentro del capitalismo lo que comunica a estas distinciones sus valores efectivos” (Wolf, 1987:460).

³⁸ “De acuerdo a las tasas de crecimiento obtenidas para la población, oferta laboral y desocupados, la incidencia de los migrantes no parece ser decisiva para explicar los cambios ocurridos en el mercado laboral, específicamente, en el nivel de desempleo abierto [siendo así] fácil apreciar que la presunta contribución de los migrantes limítrofes al crecimiento en el desempleo es bastante pobre” (Montoya y Peticarà, 1995: 674).

³⁹ En diciembre de 2010, decenas de familias tomaron el Parque Indoamericano (Villa Soldati, Ciudad de Buenos Aires) en reclamo de una reparación estatal en su derecho a una vivienda digna, siendo reprimidas por efectivos de la Policía Metropolitana y de la Policía Federal Argentina. Los enfrentamientos de la noche del 8 de diciembre y del 9 de diciembre de 2010, dieron como lamentable resultado la muerte de tres personas de nacionalidad boliviana y paraguaya. En las jornadas en que se desarrolló la toma, el reclamo por una solución al déficit habitacional de la Ciudad fue opacado por las declaraciones de tinte xenófobo de los principales funcionarios del gobierno local, profundizándose la ya preexistente estigmatización de la población inmigrante de los países limítrofes.

situación descontrolada, donde **pareciera que la Ciudad de Buenos Aires se tiene que hacer cargo de los problemas habitacionales de todos los países limítrofes o más allá de los países limítrofes de Latinoamérica...**".

"Todos los días llegan cien-doscientas personas nuevas a la Ciudad de Buenos Aires que no sabemos quienes son, porque llegan de esta manera irregular, insisto, **de la mano del narcotráfico, la delincuencia...**" "...este **avance de la inmigración ilegal donde se oculta el narcotráfico y la delincuencia...**"⁴⁰.

A su vez, el Jefe de Gabinete de Ministros sostuvo que "la Ciudad de Buenos Aires no puede resolver los problemas de vivienda del conurbano y del Mercosur". También habría dicho que en la Argentina hay "una ley muy permisiva respecto de la migración: viene la gente y al poco tiempo de estar en la Argentina pide una vivienda, usurpa". Según consideró, "es una lógica perversa que se viene dando que lo único que hace es promover que venga más gente de los países limítrofes para usurpar terrenos y pedir viviendas. Tenemos que cortar eso"⁴¹.

Por su parte, la titular de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad ⁴²afirmó que "el 70% de los que tomaron terrenos en Villa Soldati vienen de esos países (Bolivia y Paraguay) y de Perú" (...) "se necesita un poco de sensatez y preguntarle a la ciudadanía porteña si está dispuesta a que el presupuesto de la Ciudad vaya a construir viviendas para todos los pobres del mundo". En ese sentido, expresó que "no se le puede exigir a la ciudadanía que le dé viviendas a todos los que vienen, porque hoy son 100 y mañana van a ser 500"⁴³.

Las declaraciones del Jefe de Gobierno y de su Jefe de Gabinete no se centraron en los problemas habitacionales que azotan la Ciudad desde antes

⁴⁰ Todos los extractos aquí glosados son desgrabaciones de la conferencia de prensa del día 9 de diciembre de 2010, disponible en http://www.clarin.com/ciudades/Villa_Soldati-desalajo-precio_ocupado_3_386991310.html.

⁴¹ Fuente: <http://www.infobae.com/especial-navidad/551199-El-gobierno-porte%C3%B1o-insiste-que-es-ilegal-la-toma-del-predio>.

⁴² [La Defensoría del Pueblo de la Ciudad es un órgano unipersonal e independiente con autonomía funcional y autarquía financiera, que no recibe instrucciones de ninguna autoridad. Es su misión la defensa, protección y promoción de los derechos humanos y demás derechos e intereses individuales, colectivos y difusos tutelados en la Constitución Nacional, las leyes y esta Constitución, frente a los actos, hechos u omisiones de la administración o de prestadores de servicios públicos.](#)

⁴³ Fuente: <http://www.infobae.com/politica/551181-101275-0-Ratifican-que-son-inmigrantes-Paraguay-y-Bolivia-los-que-tomaron-el-Indoamericano>

de inició de su mandato –y que se habían comprometido a solucionar durante la campaña 2007–, sino que se dedicaron a criticar las políticas migratorias del Gobierno Nacional por considerarlas muy permisivas; y agobiantes para el presupuesto local ante la “demanda excesiva” por el “uso” de los servicios de salud y educación por parte de inmigrantes limítrofes, incluso haciendo alusión explícita a la inmigración boliviana. La gravedad de estas declaraciones no radica sólo en la xenofobia explícita, sino en el hecho de que fueran expresadas por los principales funcionarios de gobierno, quienes además de hacer público su desconocimiento de la normativa local (donde se establece que todo extranjero tiene derecho a la salud y educación) reflataron en el discurso político la preexistente estigmatización de la población inmigrante de los países limítrofes.

En este sentido, recordamos que el racismo se constituye como un *fenómeno social total*, inscripto en prácticas –como formas de violencia, de desprecio, de humillación y de expoliación- discursos y representaciones que se articulan en torno a estigmas de alteridad, que racionalizan estereotipos para ocultar una animosidad que se basa en otras diferencias, como la de clase social. Como comportamiento social, el racismo se constituye en base al odio y desprecio dirigidos hacia lo que se instituye como “otros”. Pero como tal, no constituye una teoría, ni se justifica bajo argumentos provenientes del campo científico, ni se deja influenciar tampoco por refutaciones que provengan de aquel campo. Es, básicamente, un racismo de *sentido común*, que se manifiesta como un comportamiento práctico sobre cierto aspecto de la configuración, en cuanto a su organización jerárquica, de los grupos sociales. Y los proyectos de ampliación de los derechos políticos descriptos tienen como objetivo beneficiar a este colectivo rechazado.

Tanto el proyecto de 1890 como el presentado en 2010 proponen una profundización de los mecanismos democráticos de gobierno, del “derecho a tener derechos”⁴⁴ (Benhabib, 2005) incluyendo dentro del “nosotros

⁴⁴ El derecho a tener derechos, de acuerdo a Seyla Benhabib (BENHABIB, S. *Los derechos de los otros. Extranjeros, residentes y ciudadanos*. Gedisa, Barcelona, 2005) significa que el derecho de un individuo a ser reconocido como sujeto de derechos, pertenece a una categoría distinta al derecho correspondiente *luego* de realizado este reconocimiento. El primer significado de *derecho* en la frase —el derecho a tener derechos- se corresponde con el derecho de todo ser humano a ser reconocido miembro de un grupo, es un derecho moral a la membresía y una cierta forma de trato compatible con el derecho a la membresía (2005:50). El sentido de derecho en la segunda parte de la frase corresponde a su uso jurídico civil; supone

ciudadanos” a aquellos históricamente contruidos como “otros extranjeros”; voluntad de integración dentro de la comunidad jurídico civil que, paradójicamente, incrementa la sensación de amenaza que proviene de “ellos”, los inmigrantes latinoamericanos en la Ciudad, precisamente por su condición de radicalmente diversos. Es en este punto que el rechazo a los proyectos toma su real dimensión: el rechazo a una democratización real de la vida comunal.

Siguiendo a Jackes [Rànciere](#), sostenemos que la democracia es el poder propio de los que no tienen más título para gobernar que para ser gobernados; significa una ruptura en el orden de la filiación, fundante de la heterotopía necesaria a la política; es la limitación primera del poder de las formas de autoridad que rigen el cuerpo social.

El orden político comunal actual es trunco en su faz democrática: los extranjeros “tienen títulos para ser gobernados” pero no para ejercer el gobierno en las Juntas Comunales. La lucha contra la privatización de la esfera pública (esto es, la lucha democrática) significa reconocer la calidad de iguales y de sujetos políticos a los que ahora la Ciudad expulsa a la [limitación](#) de su esfera privada. Incluir como electores y elegibles a aquellos a quienes no se les reconoce “título alguno” (en tanto no nacionales ni naturalizados) comporta un manifiesto democrático: sostener (una vez más en la historia) que la democracia sólo se ejerce ante la ausencia de todo título para gobernar (ya sea de filiación o de “naturaleza”), de toda referencia a un orden de jerarquías sociales.

CONCLUSIONES

Un modelo de gestión democrática de una sociedad plural no puede sostenerse si se mantiene la exclusión institucionalizada de una parte importante de la misma, que al tiempo que contribuye a la sociedad y a las cargas del Estado, es privada de aquello que exige la democracia: el derecho, los derechos a intervenir y decidir sobre los criterios de gestión de la vida pública; es decir, los derechos políticos, que van más allá del voto (de Lucas, op. cit.). Un proyecto de una Ciudad integrada e inclusiva no es viable ni eficaz,

la existencia de una comunidad que reconoce a determinados sujetos dentro de un *nosotros*, en tanto poseen características que el mismo grupo define como *propias*, y al que como tal le corresponden determinados derechos y obligaciones de carácter recíproco. En el primer sentido de derecho, esta comunidad jurídico civil de reconocimiento mutuo esta ausente.

sin la previa superación de los actuales límites a la participación política, para lo cual es prioritaria la ampliación de la democracia local, y la constitución de las Comunas como primer ámbito del juego político democrático.

Como bien señala Soysal⁴⁵ la multiplicación de las formas de pertenencia a un Estado Nación (que en el caso local van desde ciudadano, extranjero con residencia permanente, hasta “extranjero ilegal”) conlleva la existencia de distintos grados de ejercicio (hasta el grado cero) de los derechos que conllevan la ciudadanía. Es por esto que un gran número de autores menciona la urgente necesidad de un modelo de ciudadanía que rompa los límites conceptuales del Estado Nación (González⁴⁶), ante el evidente escenario de desagregación de sus elementos en tanto categoría política propia de los estados nacionales. Se torna evidente que debe diferenciarse su carácter de vínculo de pertenencia e identidad (la condición de miembro de una comunidad nacional, portador de una cultura homogénea), del de título de soberanía (la condición de sujeto de los derechos políticos, el núcleo duro de la condición de ciudadano) y de título de beneficios sociales (la condición de ciudadanía social) (de Lucas, op. cit.).

En esta línea, algunos teóricos han propuesto la conformación de una ciudadanía postnacional que se sitúe en la persona, superando las concepciones que tradicionalmente la vinculaban al Estado (Soysal⁴⁷). Seyla Benhabib⁴⁸, por ejemplo, habla de una ciudadanía desagregada como forma de hacer frente al fenómeno ineludible de la globalización, y que supone traspasar el Estado y crear una ciudadanía basada en contextos inter y transnacionales.

Las propuestas observadas tanto en los proyectos de 1890 como los de 2010 implican desnacionalizar la ciudadanía, convertirla en un estatuto independiente de la nacionalidad. Esto significaría que los miembros de una comunidad política se constituyen como portadores de derechos pero no debido a un vínculo pre-jurídico que los une existencialmente al Estado, sino por el hecho de residir en él. Una ciudadanía desnacionalizada no sólo implica

⁴⁵ SOYSAL, Y. Limits of citizenship. Migrants and Postnational Membership in Europe, The University of Chicago Press, Chicago, 1994.

⁴⁶ GONZÁLEZ, Noelia, La desnacionalización de la ciudadanía: El derecho a voto de los extranjeros como requisito para la integración social, extraído de www.ub.edu/demoment/jornadasfp/PDFs/18-Desnacionalizacion.pdf, 29/09/2009

⁴⁷ SOYSAL, Y. Limits of citizenship. Migrants and Postnational Membership in Europe, The University of Chicago Press, Chicago, 1994.

⁴⁸ Op. Cit. P. 127.

su desvinculación del demos respecto al etnos, sino también la superación de su dimensión tecnicojurídica y estatalista. Para que esta reformulación sea posible, el Estado debería reconocer en el vínculo creado por una residencia estable la razón de pertenencia y reconocimiento de los sujetos como ciudadanos del lugar en que habitan. Al mismo tiempo, esto implica aceptar el carácter de comunidad política que tiene la Ciudad y recuperar la dimensión política de la condición de vecinos, algo que muy difícilmente se puede negar a los inmigrantes. Pero siempre que esto no imponga el precio de la renuncia a su nación de origen. Puede afirmarse que este reconocimiento es el camino hacia una “democracia sin homogeneidad”, sin una precomprensión social, étnica, política, económica o religiosa de los ciudadanos⁴⁹.

Actualmente, en la Ciudad de Buenos Aires, los inmigrantes en tanto extranjeros, son el arquetipo de los excluidos, de los silenciados del pacto original que define quién es sujeto del vínculo social, quedando fuera del pacto político.

El Derecho, si bien no es el elemento decisivo en la reversión de dicha exclusión, sí es imprescindible; pasar de un Derecho funcional a una política instrumental a una política más amplia y de largo alcance será un acto viable en la medida en que el actual ordenamiento jurídico de las Comunas de la Ciudad se modifique, aceptando el derecho de los extranjeros al sufragio pasivo, momento en que podría comenzar a hablar de una verdadera integración política.

⁴⁹ PRESNO LINERA, M. A. “La participación política como forma de integración”, Presno Linera, M. A. (editor) *Extranjería e inmigración: aspectos jurídicos y socioeconómicos*, Valencia: Tirant lo Blanch. 2004.