

**POLÍTICAS EXTRA-TERRITORIALES EN AMÉRICA LATINA
EL CASO DE ARGENTINA**

*EXTRA-TERRITORIAL POLICIES IN LATIN AMERICA
THE CASE OF ARGENTINA*

*Ana Margheritis*¹

University of Southampton, UK, Reino Unido

Resumen: Este estudio analiza el desarrollo de políticas públicas a nivel transnacional, en especial aquellas que intentan vincular a los ciudadanos residentes en el extranjero con su país de origen. Se trata no sólo de una práctica que se ha intensificado en América Latina sino en todas las regiones del mundo, con importantes repercusiones para la evolución de los conceptos de soberanía y ciudadanía y el ejercicio, por parte de los individuos, de los derechos asociados con el status de ciudadano. Este trabajo se centra en el caso de Argentina en el período 2000-2015, donde se observan intentos recientes y parciales de aproximación a los argentinos en el exterior. Se analizan aquí cómo evolucionaron las iniciativas estatales y qué factores influyen en la respuesta de los emigrantes, en particular respecto del ejercicio del derecho al voto desde el exterior. Este estudio contribuye así a elucidar la dinámica política e institucional que moldea los intentos de gobernar poblaciones a la distancia y la redefinición de la idea de ciudadanía más allá de las fronteras territoriales en uno de los casos menos estudiados de la literatura académica.

Palabras clave: Transnacionalismo; Emigración; Políticas extra-territoriales; Argentina.

Abstract: This study addresses the development of public policies within transnational spaces and, in particular, states' attempts to establish or cultivate links with citizens residing abroad. This practice has intensified lately in all regions of the world and carries important implications for the evolutions of the concepts of sovereignty and citizenship, as well as citizens' exercise of their

¹ University of Southampton, UK, Reino Unido. Email: A.Margheritis@southampton.ac.uk. Recibido em: 29.03.2018. Aprobado em 13.06.2018.

political rights. This work focuses on the case of Argentina in the 2000-2015 period to observe recent attempts to reach out to Argentines abroad. It analyses the evolution of state initiatives and the factors shaping emigrants' responses, with particular emphasis on the exercise of voting rights from afar. The study contributes to unveil the political and institutional dynamics surrounding attempts to govern populations across geographical distances and the redefinition of citizenship beyond borders in one of the least explored cases in the literature.

Key words: Transnationalism; Emigration; Extra-territorial Policies ; Argentina.

1 INTRODUCCIÓN

Gobernar más allá de las fronteras es una práctica corriente para países con un segmento significativo de su población residiendo en el territorio de otros Estados. Implementar medidas respecto de los ciudadanos en el exterior, yendo más allá de la tradicional asistencia consular, ha devenido una práctica generalizada en las últimas dos décadas en todas las regiones del mundo, incluida América Latina. Algunas de estas medidas persiguen fines políticos, como captar el apoyo electoral de los ciudadanos que residen en el extranjero, de modo que éstos se constituyan en un *constituency* definido y se movilicen políticamente. Sin embargo, los resultados concretos presentan claroscuros. ¿Hasta qué punto los esfuerzos gubernamentales del país de origen redundan en una participación política intensa de los emigrantes y, en consecuencia, en una mayor inclusión que revele una noción de ciudadanía ampliada? Este artículo aborda esta pregunta para un caso relativamente poco estudiado en la literatura sobre el tema: Argentina.

En este país, efectivamente, el proceso de democratización en Argentina dio lugar, desde mediados de los años 80, a una serie de medidas reparadoras hacia aquellos que habían sufrido persecución, exilio y abusos a los derechos humanos. Respecto de los que emigraron por esas razones, la posibilidad de ejercer su derecho al voto fue una de tales medidas, sancionada en 1991 cuando todavía el país no había desarrollado una política hacia los emigrantes en sentido estricto. Las necesidades y reclamos de todos los argentinos en el exterior en su conjunto, sin distinción de su motivación para dejar el país, comenzaron a formar parte de la agenda pública casi dos décadas

más tarde bajo gobiernos de corte neo-populista² (i.e., las administraciones de Néstor y Cristina Fernández de Kirchner, 2003-2015) y como parte de un enfoque más amplio basado en la defensa de los derechos humanos y una creciente igualdad de los ciudadanos en general.

No obstante, este avance temprano en materia de extensión de derechos ciudadanos, tanto el estado argentino como los argentinos en el exterior han hecho pocos esfuerzos para hacer efectiva una mayor participación política y, en particular, el ejercicio del derecho al voto en el exterior. El alcance de este derecho todavía se limita sólo a las elecciones presidenciales nacionales. Durante las campañas electorales, se registra muy poco impulso a la movilización política de los ciudadanos que residen en el exterior. La concurrencia a emitir el voto ha sido históricamente baja y no se observan iniciativas significativas para cambiar esta tendencia. Como ocurre con otros colectivos de emigrantes, la participación política de los argentinos fuera del territorio de origen es baja e intermitente. Su actitud hacia las instituciones y élites políticas es negativa y/o ambivalente. Tal como se explica más adelante, en la práctica las explicaciones acerca de este fenómeno suelen referirse a los altos costos que las oficinas consulares enfrentan al poner en marcha la logística del voto en el exterior, así como también los altos costos de movilización que existen para los migrantes a nivel individual al momento de permanecer informado, interesado en el acontecer político del país y concurrir a las urnas. En las últimas dos décadas, las asociaciones de migrantes intentaron dar impulso a dicha movilización con escasos resultados. El tema ha prácticamente desaparecido de la agenda gubernamental.

A fin de abordar la pregunta inicial, este trabajo explora la dinámica política de que ha originado esta inclusión que podría llamarse «intermitente» en el período 2000-2015. En particular, se analizan aquí los factores que hacen que el estado de origen descuide este tema actualmente y se cuestionan las premisas que celebran la existencia de una ciudadanía transnacional y una mayor vinculación entre estados de origen y diásporas. Es decir, este trabajo enfatiza factores que van más allá del acto de votar pero que a la vez lo condicionan. Para ello, se rastrean los lineamientos principales de una política hacia los ciudadanos emigrantes que se implementó en la última década y media, su evolución y sus implicancias para el ejercicio de la ciudadanía. El objetivo central es contribuir a nuestra comprensión de la dinámica política e institucional que caracteriza la actual

² Sobre el uso de este término desde la perspectiva de la ciencia política, ver Roberts 2007.

inclusión política (o falta de la misma) de los ciudadanos no residentes en uno de los países menos explorados en la literatura sobre este tema.

A continuación, se presenta primero un breve marco analítico que no intenta cubrir la extensa literatura sobre el tema sino simplemente contextualizar las siguientes secciones. Está seguido por una reseña de las iniciativas gubernamentales que podrían representar un intento de inclusión política de los emigrantes en la vida política argentina, incluyendo algunos datos contextuales sobre la última oleada de emigración que sirven para explicar el interés creciente del gobierno por los ciudadanos residentes en el exterior y en particular de aquellos en que residen en España, sobre los que se aportan más datos. Sería deseable ampliarlos a una comparación con grupos de argentinos en otras localidades, pero no existen fuentes confiables y suficientemente amplias que abarquen la diáspora argentina en su conjunto. La siguiente sección se concentra en la evolución más reciente de esos intentos gubernamentales por extender los contactos con los emigrantes y se explica por qué quedan desafíos pendientes. La cuarta sección presenta las tendencias a la participación electoral y se enumeran los factores condicionantes sobre los que habría que trabajar desde una perspectiva comparativa. La evidencia empírica es predominantemente cualitativa, recogida a través de investigación de fuentes secundarias y trabajo de campo en Argentina, España e Italia, incluyendo varias rondas de entrevistas con funcionarios gubernamentales, líderes de asociaciones migrantes y otros informantes claves como parte de un proyecto más amplio sobre ciudadanía transnacional y relaciones entre Estados de origen, de recepción y diásporas latinoamericanas. Se hace notar que sobre este caso existe sólo literatura escasa y fragmentada. Frente a la falta de estudios comprensivos sobre todos los grupos de argentinos en el exterior, se incluyen sólo algunas fuentes sobre los grupos más estudiados y más activos en España, a título ilustrativo. Las conclusiones resumen el argumento central de este artículo y sugieren nuevas líneas de investigación en esta materia.

2 LOS LÍMITES GEOGRÁFICOS Y SIMBÓLICOS DE LA INCLUSIÓN

Los límites de una comunidad política han estado definidos históricamente por cuestiones étnicas, políticas y legales. La noción de ciudadanía en el sentido moderno del término creó un sólido vínculo entre el estado y la nación, demarcó áreas de pertenencia y exclusión y estableció el ejercicio de ciertos derechos para los habitantes que legítimamente pudieran acceder al estatus de

ciudadanos. En las democracias contemporáneas, una de las manifestaciones más vívidas de la inclusión política es el ejercicio del derecho a votar. En América Latina, los mecanismos de representación y las prácticas electorales fueron elementos fundamentales en la construcción de la ciudadanía nacional desde los tiempos de la independencia y estuvieron estrechamente ligados a la formación y consolidación del Estado-nación (SÁBATO, 2001). En el último siglo, y en particular desde la última oleada democratizadora, las ideas y las prácticas en torno a la ciudadanía han cambiado notablemente; se observan hoy considerables diferencias entre países, en gran medida como resultado de la forma que las relaciones entre el estado y la sociedad civil han adquirido en cada caso (LUPIEN, 2015; DAGNINO, 2006).

Más aún, los flujos emigratorios que afectaron la región pusieron en evidencia la fluidez que los límites políticos tienen y la naturaleza inmaterial e imaginaria del concepto de pertenencia a la nación. De modo que la relación de los estados con el segmento de la sociedad que reside en el exterior ha cobrado entidad propia y ha sido objeto de políticas públicas específicas que tienden a mantener los vínculos de los emigrantes con el país de origen (COLLYER, 2013; AGUNIAS;NEWLAND, 2012; ANCIEN et al, 2009; BRAND, 2006; ØSTERGAARD-NIELSEN, 2003; RAGAZZI,2009, 2014, entre otros). En ese marco, se observa una tendencia generalizada hacia una noción de «ciudadanía expandida» como la llama Bauböck (2005) que en los aspectos legal y político toma la forma de una ampliación de los derechos de los residentes no ciudadanos y de los ciudadanos no residentes. Se redefinen así los términos de pertenencia al *demos* con independencia de los límites territoriales.

Sin embargo, no todos los países se sumaron a dicha tendencia general al mismo tiempo, por los mismos motivos y con la misma modalidad (COLLYER, 2014; LAFLEUR, 2011, 2013). En particular, la extensión del voto a los ciudadanos en el exterior ha seguido una trayectoria compleja y ha alcanzado diferentes grados de institucionalización en países del Cono Sur de América Latina como, por ejemplo, Uruguay, Brasil y Argentina (ESCOBAR,2007). Además, siguiendo otra tendencia generalizada, la participación electoral de los emigrantes sigue siendo relativamente baja en tanto porcentaje del total de emigrantes, lo cual alienta interrogantes acerca de los factores que moldean las prácticas políticas a nivel transnacional. Lamentablemente, muchos de estos interrogantes no tienen respuesta ya que la literatura académica sobre estos casos es todavía escasa; los estudios más recientes sugieren revisar generalizaciones acerca del carácter estrictamente transnacional y des-territorializado de estos procesos y re-considerar no sólo la

expansión de derechos sino también los límites y condicionamientos que las nuevas políticas han creado al ejercicio de dichos derechos (ARRIGHI ; BAUBÖCK, 2016).

Además, gran parte de los estudios existentes se concentran en casos con un volumen de emigrantes masivo y regular, diásporas organizadas y prácticas transnacionales en espacios geográficos contiguos o cercanos (por ejemplo, Méjico), asumiendo que los partidos políticos y el estado de origen tienen gran capacidad para orientar y canalizar la participación política de los emigrantes y, por ende, están motivados por una búsqueda instrumental de recursos políticos y/o económicos. Aun así, la inclusión de los emigrantes es limitada y los límites simbólicos siguen existiendo, como la expresión «el Méjico de afuera» lo demuestra (DÉLANO 2011; SMITH 2003, entre otros). El comportamiento ambiguo del electorado no residente suele atribuirse a una serie de factores coadyuvantes como las normas electorales, la falta de información, el estatus legal del migrante, etc. (LAFLEUR, 2013); usando una combinación de métodos cuantitativos y cualitativos, puede mostrarse que la participación política intensa y regular suele correlacionarse con nivel educativo y socio-económico, género y edad (GUARNIZO et al. 2003).

Existe evidencia sobre varias comunidades emigrantes de origen latinoamericano como, por ejemplo, los colombianos, mexicanos, brasileños y ecuatorianos, acerca de una generalizada falta de interés en el ejercicio del derecho a votar y una actitud ambivalente hacia el tema en la que se mezclan motivaciones políticas con patriotismo, nostalgia y presiones cotidianas que suelen sobrepasar el interés por la política (e.g., BOCCAGNI; RAMÍREZ, 2013). Para estos y otros grupos, esa actitud no está exenta de connotaciones negativas respecto de las instituciones y las dinámicas política que estimularon su partida y las que hoy moldean su inserción en la sociedad de destino y sus dificultades para movilizarse social y políticamente (e.g., BERMÚDEZ; MCILWAINE, 2015; BOCCAGNI, 2011; LAFLEUR; CALDERÓN CHELIUS, 2011). Como se explica en las secciones siguientes, estos son factores clave para entender el caso argentino. Estudios recientes sugieren situar el voto en el exterior en el contexto de una circulación más amplia de normas, prácticas, valores y arreglos institucionales que ocurren entre las comunidades políticas de origen y el de recepción (BOCCAGNI; LAFLEUR; LEVITT, 2015). Este estudio muestra la utilidad de incorporar también los procesos de toma de decisiones políticas y las relaciones Estado-sociedad.

En síntesis, el caso argentino no encaja con algunas generalizaciones antes mencionadas y nos invita a ampliar nuestro marco analítico. Con ese objetivo, este estudio rastrea la introducción

de políticas que tienden a la inclusión política de los emigrantes y su evolución en las últimas dos décadas. Se diferencia de otros trabajos en la medida en que analiza el tema en tanto proceso e intenta dar cuenta tanto de las iniciativas del Estado y las dinámicas *top-down* que usualmente caracterizan a las políticas emigratorias como de la respuesta que éstas han recibido por parte de los emigrantes y cómo se relacionan con procesos organizacionales que se originan en los migrantes mismos como actores o *bottom-up*. Es decir, sitúa la discusión en la relación Estado-sociedad antes mencionada bajo el supuesto de que cualquier nuevo tipo de ciudadanía transnacional necesariamente reflejará (y al mismo tiempo modificará) las características que esa dicha relación ha adoptado históricamente a nivel nacional. Además, como se ha planteado en la sección anterior, este trabajo también se diferencia de otros en la medida en que plantea una discusión más amplia que va más allá del voto extra-territorial para abarcar otras dimensiones de la inclusión política de los ciudadanos en el exterior, como la representación parlamentaria, la extensión del voto extra-territorial a todos los niveles electorarios, y los mecanismos y proyectos de vinculación que indirectamente conducen a adquirir mayor visibilidad e injerencia y a materializar la inclusión de los ciudadanos en el exterior en las decisiones políticas que afectan la sociedad en su conjunto como, por ejemplo, la creación de consejos consultivos formados por ciudadanos en el exterior y foros especiales de discusión de sus demandas. De ahí la referencia al término inclusión para reflejar que aun aquellos que no votan o no están físicamente presentes en el país de origen son, en la terminología de Bauböck (2005) ‘*stakeholders*.’ Finalmente, respecto de la conducta electoral de los emigrantes en particular, este estudio se nutre de investigaciones existentes (e.g., ESCRIVÁ et al. 2009) pero también sugiere elementos analíticos hasta ahora ignorados que ayudan a explicar las especificidades del caso argentino.

3 EL EMIGRANTE COMO SUJETO Y OBJETO DE POLÍTICA PÚBLICA

Argentina desarrolló una política específica hacia los argentinos en el exterior recién a principios de los 2000s. Al igual que los países vecinos del Cono Sur, Argentina construyó su identidad como nación y su estado al mismo tiempo que consolidaba sus fronteras e incorporaba flujos inmigratorios de gran magnitud (atraídos, en parte, por la promoción oficial de la inmigración) a fines del siglo XIX. De modo que la toma de conciencia de flujos emigratorios significativos y el desarrollo de iniciativas hacia aquellos que decidieron irse en la segunda mitad

del siglo XX, ha planteado tanto a la sociedad como a las élites gubernamentales el desafío de reconstruir mitos fundacionales.

En consecuencia, hasta hace pocos años no existía una visión comprensiva ni positiva del tema emigratorio. Como la inmigración había estado ligada históricamente a la noción de desarrollo, progreso y bienestar nacional, la emigración había sido asociada con el fracaso de estrategias de desarrollo y/o la pérdida de recursos humanos muy valiosos. Tal como queda reflejado en los discursos políticos y trabajos académicos citados aquí debajo, también se asumió que la emigración era un fenómeno temporario, originado en coyunturas internas específicas. El retorno a la democracia en 1983 facilitó la flexibilización de normas migratorias en general y estimuló algunas medidas «reparadoras» o compensatorias hacia aquellos que habían sufrido persecución y exilio. Además, la idea de integración regional cobró fuerza en esos años y dio mayor impulso a la circulación de trabajadores entre países vecinos. En 1986 se presentó el primer proyecto para permitir el voto extra-territorial. En 1991 se sancionó la Ley 24.007 que hoy permite a los argentinos en el exterior votar en elecciones presidenciales, la cual se hizo efectiva por primera vez en las elecciones legislativas de 1993 (EMMERICH, 2016). La emigración recién empezó a recibir más atención en la década de los noventa, cuando los números crecieron significativamente y el perfil de los emigrados se diversificó. Hasta entonces se la consideraba ligada principalmente a la inestabilidad y persecución política. A partir de que se muestra como una tendencia relativamente constante y heterogénea, ligada al deterioro de las condiciones económicas y sociales, desata mayor interés (GURRIERI, 1982; BERTONCELLO, 1986; LATTES; OTEIZA 1986; MARSHALL, 1991; NOVICK, 2005).

A nivel burocrático-institucional, es en la década de los noventa cuando comienza a observarse una mayor atención hacia este grupo de ciudadanos: la oficina de Argentinos en el Exterior, dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores, inicia una etapa de expansión en términos de personal y funciones; una oficina de Asuntos Internacionales se crea dentro de la principal agencia de migraciones (la Dirección de Migraciones, dentro del Ministerio del Interior) en 1998 a fin de atender todo tipo de cuestiones y negociaciones que involucran a residentes en el exterior.

La dramática crisis del 2001 incidió de manera considerable en el cambio de enfoque hacia este tema. Según Novick and Murias (2005, p.33), 222.000 personas dejaron Argentina entre 2000 y 2002, de las cuales 104.500 lo hicieron entre diciembre del 2001 y setiembre del 2002. También

se corrobora que la mayoría de estos emigrantes eran jóvenes, con alto nivel educativo y un perfil socioeconómico más heterogéneo que el de oleadas anteriores.

Aunque sigue existiendo una dificultad seria para contabilizar el número total exacto de argentinos en el exterior (en parte por falta de fuentes confiables y porque muchos gozan de doble nacionalidad y no aparecen en los registros del país de residencia como inmigrantes), los pocos estudios existentes coinciden en señalar que la emigración no es un fenómeno nuevo sino que comenzó en la década de los 1950 y se incrementó desde entonces, alcanzando picos a mediados de la década de los setenta y en el 2001.

Respecto de esta última oleada, el destino preferido ha sido Europa y, en particular, España e Italia y las motivaciones se han tornado más complejas. Se reactivó así un antiguo corredor migratorio entre el sur de Europa y el Cono Sur latinoamericano. La orientación política del gobierno argentino bajo los Kirchner (2003-2015) postulaba una revisión del abuso a los derechos humanos durante la dictadura y un distanciamiento crítico de las políticas de Estados Unidos en la región y, por lo tanto, el establecimiento de alianzas estratégicas con otros países como España era prioritario. Esto explica el acercamiento selectivo a grupos de la diáspora donde la presencia de exiliados políticos era significativa, como en España.

Ahora bien, la crisis del 2001 puso en evidencia no sólo el serio deterioro socio-económico, sino también la caída en las expectativas y un cuestionamiento del orden social, político y moral más amplio que generó descontento y enojo en sectores sociales que se sintieron implícitamente expulsados (ARUJ, 2004). Las cifras se estabilizan hacia mediados de la década. Hacia el 2010, se estima que había 956.800 argentinos en el exterior, es decir, un 2,4% de la población total del país que en ese entonces ascendía a 41,45 millones.³

Las crecientes demandas por servicios y asistencia que estos flujos generaron ponen en evidencia la falta de experiencia en este tema de todos los actores involucrados. Las asociaciones de migrantes eran escasas y tenían vínculos limitados con un estado que había sido poco amistoso en general. Los consulados y embajadas, a pesar de tener una larga experiencia en asistir a los individuos migrantes, no tenían una visión comprensiva del fenómeno que los ayudara a acercarse a la comunidad emigrante como tal. Los funcionarios carecían de entrenamiento que les permitiera

³ Cf. Disponible en < <http://data.worldbank.org/country/argentina>>. Acceso em: 01/05/16.

pasar de un enfoque asistencialista técnico a uno más centrado en relaciones de tinte político (*cita removida*).

Las primeras iniciativas concretas para abordar este tema datan del gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007) y no responden a demandas formuladas por los emigrantes directamente pero sí reflejan que el gobierno tomó nota de que la prensa estaba dando mayor divulgación a los problemas generados por la emigración (Albarracín 2004:106-107). En 2004 se crea una página web para realizar un censo de argentinos en España, abrir un canal de comunicación directo con esa comunidad y recoger información sobre su perfil a través de la Dirección General de Migraciones (dentro del Ministerio del Interior). Otra iniciativa importante, que persiste hasta el día de hoy, fue el programa Raíces (Red Argentina de Científicos en el Exterior), inicialmente creado dentro del Ministerio de Educación para fortalecer lazos y facilitar proyectos de colaboración de diversos grupos sociales con científicos expatriados para proyectos de desarrollo. El programa también ha subsidiado el retorno de algunos de ellos.⁴

Las actividades de ciertos consulados se intensificaron en ese período. Por las razones arriba mencionadas, el gobierno puso énfasis en proveer más apoyo y asistencia a los emigrantes en cuestiones como la renovación de documentos y otros trámites, y fue particularmente activo durante el proceso de regularización de inmigrantes que España llevó a cabo en 2005, asignando mayor personal a los consulados, creando consulados itinerantes y ayudando a los ciudadanos a obtener la documentación necesaria para regularizar su situación. Esta fue una buena oportunidad para establecer lazos más intensos con las asociaciones de migrantes en ese destino.

Estas medidas estaban en sintonía con la nueva Ley de Migraciones 25.781 (aprobada el 17 de diciembre de 2003, promulgada el 20 de enero de 2004), la cual incorporaba un capítulo especial sobre argentinos en el exterior estableciendo sus derechos sociales y el rol del estado como garante de los mismos (GIUSTINIANI, 2004). En consecuencia, el Ministerio de Relaciones Exteriores progresivamente se involucró más con estos asuntos: la Secretaría de Relaciones Exteriores incluyó la protección de los argentinos en el exterior dentro de sus objetivos prioritarios, así como también las acciones tendientes a lograr que se integren social y económicamente en su lugar de residencia; una nueva oficina (llamada UEXIL) fue creada dentro de dicho ministerio para proveer apoyo a los exiliados políticos; la oficina de Argentinos en el Exterior, también dentro del mismo ministerio,

⁴ Disponible en < <http://www.raices.secyt.gov.ar>>.

continuó expandiéndose (por ejemplo, su personal se triplicó en una década, a medida que se expandían sus funciones) y fue re-categorizada de Departamento a Dirección dentro de la estructura organizacional del ministerio.⁵

La iniciativa que pudo haber tenido una repercusión directa sobre el voto extra-territorial y la inclusión política de los emigrados se originó en el Ministerio del Interior. En 2004 se lanzó el Programa Provincia 25, llamado así a fin de representar simbólicamente a la comunidad emigrante como parte de la nación ya que Argentina se divide política y administrativamente en 23 provincias más un distrito autónomo (la Capital Federal). Los objetivos originales de este programa incluían la recuperación y mantenimiento de lazos de nacionalidad con los expatriados, especialmente con aquellos que se sintieron expulsados por la crisis del 2001 y decepcionados por las instituciones y élites políticas y, en términos más amplios, con un país de origen que no dio respuesta a sus necesidades y aspiraciones. Es decir, el programa reconocía que dicho sentimiento de frustración había contribuido a la decisión de emigrar y alentaba medidas reparadoras. Además, asumiendo que había alrededor de un millón de argentinos residiendo fuera de las fronteras, esa provincia imaginaria representaba el cuarto distrito más importante en cuanto al número de miembros. A ello se sumaba el alto perfil socio-económico y educacional de gran parte de los emigrantes, lo cual hacía más atractiva la idea de establecer lazos de colaboración y aprovechar ese capital humano para beneficio del país de origen. Más aún, si bien en lo inmediato el programa apuntó a facilitar ciertos trámites (por ejemplo, renovación de pasaportes, certificados de antecedentes policiales, etc.), esas medidas estaban relacionadas con el objetivo central de facilitar la participación política en las elecciones nacionales, la cual había sido hasta entonces muy baja. En el largo plazo, los funcionarios a cargo del programa esperaban también contribuir a homogeneizar el formato de las asociaciones de migrantes (por entonces muy diversas y fragmentadas) y promover un proyecto de ley para acordar representación parlamentaria a los argentinos en el exterior. En otras palabras, los derechos políticos de los emigrantes y su inclusión en la vida política argentina eran componentes centrales de esta iniciativa (*cita removida*).

Por otra parte, aunque los recursos económicos de los migrantes no representaban una prioridad para el gobierno argentino, se reconoció su derecho a enviar remesas y la ley de migraciones de 2003 estableció exenciones tributarias para los retornados. Los esfuerzos por captar

⁵ Disponible en <<http://www.mrecic.gov.ar>>.

dichas remesas han sido escasos, probablemente porque el volumen es relativamente pequeño en comparación a otros países.⁶ De todos modos, se anunciaron algunas medidas en esta área: la posibilidad de abrir cuentas bancarias llamadas Cuentas de Ahorro Provincia 25 fue anunciada como parte de un acuerdo entre el Ministerio del Interior y el Banco de la Provincia de Buenos Aires a fin de facilitar el envío de remesas y el acceso al crédito, y se discutió la posibilidad de que el Banco de la Nación Argentina abriera una línea de crédito para que los residentes en el exterior pudieran adquirir bienes inmuebles en el país, como un modo de inyectar capitales e incentivar la actividad en el sector de la construcción.⁷ El primer producto todavía se promociona pero no hay estudios que indiquen su impacto y el segundo no llegó a materializarse.

4 LOGROS Y PENDIENTES DE LAS INICIATIVAS RECIENTES

Las iniciativas arriba reseñadas no han evolucionado de manera constante y progresiva. Algunas han persistido y alcanzado algunos de sus objetivos. Tal es el caso del programa Raíces. Otras han perdido el impulso inicial, como lo ilustra el programa Provincia 25. Los principales factores que explican esta trayectoria son los cambios en la dinámica migratoria más amplia y la falta de intervención de actores claves en el proceso de formulación de políticas públicas, como son el presidente y sus ministros.

En efecto, dado que los flujos de emigración se estabilizaron hacia mediados de los 2000s y que se hicieron más evidentes las repercusiones domésticas de un volumen creciente de inmigrantes intra-regionales,⁸ el gobierno re-direccionó su atención hacia la inmigración a mediados de la década (y más aún bajo las presidencias de Cristina de Kirchner, 2007-2015), concentrando esfuerzos en expandir las capacidades burocráticas que permiten procesar las demandas de los inmigrantes y, en particular, regularizar su status. La expansión y restructuración significativa que tuvo lugar en la Dirección Nacional de Migraciones es un buen ejemplo de este cambio de estrategia.⁹ La emigración no reflejó tendencias masivas luego de la crisis del 2001 sino

⁶ Las remesas de argentinos en el exterior se incrementaron en la década pasada hasta la crisis económica en los países de residencia en 2008, alcanzando los 640 millones de dólares en 2010, lo cual representa tan sólo el 0.17% del producto bruto interno del país (OIM 2012b:64). En 2012 habían bajado a 573 millones de dólares y el 35% de ese monto provenía de España. Disponible en <<http://pewhispanic.org/2013/11/15/remittances-to-latin-america/>>.

⁷ Disponible en <http://bapro.com.ar/provincia_25.asp>; *La Nación*, 18 de noviembre de 2008, Disponible en: <www.lanacion.com.ar>.

⁸ Ver detalle de la dinámica migratoria regional en OIM 2012a.

⁹ Para mayor detalle sobre este proceso institucional, Disponible en: <<http://www.migraciones.gov.ar>>.

que los flujos se estabilizaron y su consideración a nivel gubernamental pasó a un segundo plano y no ha habido una discusión sustantiva de lo que significa hoy la ciudadanía transnacional.¹⁰

Otros factores contextuales ayudan a explicar este cambio. Durante estos años también se intensificó el uso de un discurso político centrado en la idea de la migración como derecho, la defensa de los derechos humanos de los migrantes en general y la adopción de un enfoque amistoso e inclusivo hacia los inmigrantes. Este último se opuso a la tradición histórica de discriminación hacia aquellos provenientes de países vecinos, quienes no sólo hallaron una retórica más amable sino también una disminución de las deportaciones y un programa especial para regularizar su situación y obtener residencia legal en Argentina, lanzado en 2004 -- el llamado Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria, establecido por Decreto Número 836/04 (DOMENECH, 2011). Además, las iniciativas antes reseñadas no se extendieron por igual a todos los grupos de emigrantes ni adoptaron un enfoque global en ningún momento. Aquellos que residen en España recibieron especial consideración, en gran medida como parte del intento, por parte de la primera administración Kirchner (2003-2007), de construir una relación estratégica con ese país. De modo que puede hablarse de una concepción fragmentaria y selectiva de la política hacia la diáspora. Por otro lado, en relación a los impulsores de la política, cabe notar que la presidenta Cristina de Kirchner (2007-2015), en contraste con su antecesor en el cargo, no se involucró personalmente con el tema emigración en ningún momento. Ningún otro alto funcionario la reemplazó en ese rol de impulsor de una agenda emigratoria. Esto privó a las nuevas iniciativas de un impulso clave para su progreso.

Es en este contexto en el que debe entenderse que la política emigratoria se redefinió a poco de iniciarse. En consecuencia, el programa Provincia 25 pasó de una etapa de alta intensidad en los intercambios y colaboraciones con las asociaciones migrantes (particularmente las de España) entre 2007 y 2009 a una de inercia y pérdida de contenido político. En esos años se celebraron varios encuentros con representantes de los residentes en el exterior y se presentó a consideración de los legisladores nacionales un proyecto de ley para otorgarles representación parlamentaria.¹¹ No obstante, el proyecto no recibió el apoyo necesario y las reuniones periódicas con los representantes de la diáspora no llevaron a la institucionalización de un mecanismo de diálogo permanente o a un

¹⁰ Sobre la evolución histórica de la noción de ciudadanía y cambios legislativos paralelos, ver Habib (2016).

¹¹ Disponible en : <<http://boletinargentino.blogspot.com/2009/12/argentina-creacion-del-distrito.html>>.

sistema de representación más amplio como el que existe en otros países a través de los consejos consultivos.¹² Estos proyectos no están en discusión hoy.

Por otro lado, no se ha dado una convergencia de condiciones positivas entre las partes. Las asociaciones parecen haber perdido cierta capacidad de movilización en comparación a su accionar y llegada al gobierno a mediados de la década pasada. La oficina que está a cargo del programa Provincia 25 sigue siendo muy pequeña (con sólo cuatro empleados en 2014) y el recambio de los funcionarios a cargo la ha hecho girar desde una posición pro-activa en la década anterior a la visión técnica que tiene hoy, la cual no le aporta demasiada capacidad de iniciativa. Las prácticas de coordinación entre esta oficina y otros organismos claves para la gestión del tema emigratorio (por ejemplo, el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Administración Nacional de Seguridad Social, etc.) siguen siendo escasas e informales, en parte porque no se han adoptado medidas políticas que puedan distinguir responsabilidades claras entre estos organismos y guiarlos hacia objetivos y prioridades claros. En las palabras de la funcionaria a cargo: «Esta política no tiene Norte; le faltan definiciones desde arriba» (entrevista con la directora, 20/08/15). Por lo tanto, en la práctica el programa Provincia 25 se ha alejado de sus objetivos políticos iniciales y ha devenido en una unidad burocrática que se concentra en atender consultas de los emigrados y prestar algunos servicios de información que facilitan trámites de retorno o de obtención de documentación.

El panorama de las capacidades administrativas que podrían favorecer la inclusión política de los argentinos en el exterior se completa con la existencia de algunas otras unidades dentro de la estructura estatal igualmente desarticuladas entre sí. El Departamento de Argentinos en el Exterior dentro de la Dirección de Asuntos Internacionales y Sociales de la Dirección General de Migraciones, con sólo tres empleados, fue creado por Resolución 250/08 en 2008 como parte de la reestructuración de esta agencia antes mencionada. Mantiene un mecanismo de comunicación por internet con los emigrantes y provee información y consejo para resolver trámites y demandas específicas. También está a cargo de proveer certificados para aquellos que necesitan probar sus entradas y salidas del país durante un cierto período de tiempo. Pero esta oficina no tiene contacto con las asociaciones migrantes, de modo que su labor se centra más bien en el nivel de asistencia individual y sin demasiadas connotaciones políticas. De acuerdo con el testimonio oral de sus

¹² Respecto de esta idea, se elaboró un proyecto de ley para la creación de consejos de residentes en el exterior y un consejo general de emigración. Se envió al Congreso en 2004 pero aún no ha sido aprobado. Disponible en: <<http://www.diputados.gob.ar/proyectos>>.

funcionarios, su accionar se relaciona mayormente con las posibilidades más amplias de inclusión e integración de los emigrantes sólo en la medida en que tiene a cargo la negociación de acuerdos de reciprocidad con los países vecinos para asegurar la vigencia del Acuerdo de Residencia firmado a nivel regional en el marco del MERCOSUR en 2002. Por lo demás, reconoce que la competencia de diseñar una política emigratoria descansa mayormente en el Ministerio de Relaciones Exteriores.

En efecto, es este último el que continúa ocupándose hoy de estos temas a través de la Dirección de Argentinos en el Exterior, en la cual persiste el enfoque asistencialista tradicional. Se entiende que las medidas de vinculación entre estado y emigrantes deberían eventualmente ser llevadas adelante por otra oficina: la Dirección de Migraciones Internacionales, dentro del mismo ministerio, con sólo seis empleados. Sin embargo, no existen intenciones de desarrollar ese tipo de medidas aún. Hasta fines del 2015, los funcionarios de la administración Kirchner consultados para este estudio sostenían que no le corresponde al país de origen dictar políticas para los que residen en otros países porque eso interfiere con la soberanía de los países de recepción. Tampoco daban prioridad a coordinar con otras agencias del estado ya que no existía un mecanismo institucionalizado para hacerlo y la mayor parte del tiempo estaban bajo la presión de tomar decisiones urgentes. Por lo tanto, concentraban sus esfuerzos en influir en el debate global sobre migraciones internacionales a través de la promoción de un enfoque basado en la defensa de los derechos humanos y el desarrollo nacional. Su postura contribuye a explicar que la visión oficial ha llevado a que la inclusión de los argentinos en el exterior permanezca en «desactivada,» por así decirlo, en los últimos años. A pesar de que esta oficina mantuvo contactos muy esporádicos con asociaciones migrantes, sus funcionarios no consideraban necesario crear canales formales de comunicación o influir en el formato institucional que éstas adoptan o en sus capacidades de movilización política. Reconocían que algunas habían perdido efectividad y que la dispersión geográfica jugaba en su contra. Hasta tanto esta situación se revirtiera, no veían ninguna necesidad de expandir su personal o recursos. De más está decir que esta visión contrasta con la de las propias asociaciones (ver, por ejemplo, FEDEAR 2009). No obstante, los funcionarios tampoco consideraban necesario debatir el tema públicamente, ya que «no se lo considera un problema; ha sido naturalizado y nadie se atrevería a cuestionar la política estatal en materia de migraciones (entrevista con el director, 14/08/15).

Finalmente, el programa Raíces confirma el carácter selectivo de la política hacia los emigrados. Ha recibido prioridad durante las administraciones Kirchner (2003-2015) ya que se entrelaza directamente con el discurso que relaciona migración y desarrollo nacional. Fue declarado política de estado mediante la Ley 26.421 en 2008. Es quizás la iniciativa que más ha avanzado y de manera más coherente, ya que se vinculó con la preocupación gubernamental por aumentar las capacidades nacionales en el área del conocimiento y la ciencia en general. En consecuencia, la repatriación de científicos creció, así como también el número de becas para estudios doctorales en el extranjero y los fondos para proyectos de investigación. Según datos oficiales de 2011, el programa ha generado una base de datos de cerca de 4.500 científicos en el exterior y varios mecanismos para involucrarlos con el país de origen, aun en el caso de que no planeen regresar. Desde el 2003, ha contribuido al retorno y la reinserción laboral de 820 científicos y a reducir la tasa de emigración de profesionales con altas calificaciones (Presidencia de la Nación 2011:5, 9, 13). En este sentido, Argentina comparte con otros países un interés en desarrollar vínculos selectivos o especiales con este sector privilegiado de los ciudadanos que residen en el exterior y aprovechar su capital humano y social.

5 LA CONDUCTA ELECTORAL DE LOS CIUDADANOS NO RESIDENTES

En un contexto de democratización y una retórica centrada en los derechos humanos, hacia finales del siglo XX el reconocimiento del derecho de los argentinos en el exterior a votar en las elecciones presidenciales no implicó una larga o ardua lucha. No obstante, el ejercicio de dicho derecho dista de ser una buena medida de su inclusión en la vida política del país de origen.

Las normas establecen el registro del votante previo a la elección (a realizarse en persona o por internet en la jurisdicción del consulado más cercano a su lugar de residencia). Si bien la tasa de registro de los argentinos en el exterior ha crecido significativamente en los años subsiguientes a la sanción de la ley que les permite votar (pasando de 8,814 en 1993 a 35,704 en 2005), el número de votantes que efectivamente ejercen su derecho el día de las elecciones ha decrecido. Ha pasado del 52.85% de los registrados en 1995 al 33.92% en 1999 y bajó al 21.92% en 2003 (EMMERICH, 2016, p.9). Estos datos recogen los escasos análisis publicados sobre el tema y desafortunadamente no cubren los años más recientes. Acceder a datos primarios sobre el voto de los argentinos en el exterior se dificulta dado que la normativa establece que los votos de los argentinos en el exterior

se registran en el último distrito donde el votante tuvo residencia. Por lo tanto, al consultar los resultados electorales publicados por el gobierno por internet no se encuentra el desagregado de cuántos de esos votos fueron emitidos por ciudadanos que hoy residen en el extranjero.¹³

Como en tantos otros casos de baja tasa de votación de los emigrantes, las explicaciones se concentran en las cuestiones logísticas que dificultan y hacen costoso el voto a la distancia, especialmente cuando las oficinas consulares no cubren todas las zonas donde residen los votantes y no cuentan con recursos materiales y humanos suficientes para facilitar el voto (TULLIO, 2010, p.87; NOVICK, 2007, p. 362). En consecuencia, las soluciones se han buscado también por ese lado. En la década pasada, se discutieron mecanismos de mejora en dicha logística. En 2007 varios grupos de ciudadanos en el exterior se movilizaron para estimular la participación política y demandar más atención gubernamental. En general, obtuvieron magros resultados. En los últimos años de la administración Kirchner, los funcionarios entrevistados en el Ministerio de Relaciones Exteriores consideraban que la voluntad de registrarse y participar de los emigrantes no era suficientemente alta como para justificar la apertura de más lugares de votación. Es decir, colocaban la decisión de participar exclusivamente en el ciudadano y eludían la contribución potencial que el estado podría haber hecho a fin de estimular una inclusión política más amplia.

El tema no ha sido recogido por los partidos políticos y no genera debate público en la actualidad. Durante el último ciclo electoral (agosto a octubre de 2015), no hubo referencias a la emigración por parte de los candidatos. No obstante, fuerzas políticas no tradicionales y en ascenso tomaron nota del potencial de votos existente fuera de las fronteras del país: alrededor de 40.000 argentinos podrían ejercer su derecho al voto, lo cual representa aproximadamente el 2% del electorado. En consecuencia, el entonces candidato y hoy presidente Mauricio Macri preparó una carta dirigida a los argentinos en el exterior,¹⁴ mientras que su partido PRO (Propuesta Republicana) diseñó un programa llamado «Argentinos en el exterior» para brindar información y alentar a los que quisieran votar.¹⁵ Estos pasos señalan intención de innovar en la materia, en el contexto de partidos políticos que no tienen una tradición de campañas electorales fuera del territorio nacional.

¹³ Ver el sitio de la Corte Electoral dentro del Ministerio del Interior: Disponible en <http://www.elecciones.gob.ar/articulo_princ.php?secc=2&sub_secc=9>, consultado el 3 de Diciembre de 2017.

¹⁴ Disponible en: <<http://www.lanacion.com.ar/1827647-massa-apunta-al-votante-en-el-exterior>>, consultado el 3 de diciembre de 2017.

¹⁵ Disponible en: <<http://www.iprofesional.com/notas/221611-Cuntos-argentinos-que-estn-en-otras-partes-del-mundo-pueden-votar->>, consultado el 24 de enero de 2018.

De todos modos, los esfuerzos partidarios y los que provienen directamente del estado de origen son sólo uno de los factores que pueden influir sobre la tasa de participación política de los emigrantes. Sin duda, la conducta electoral obedece a un complejo número de variables. Por eso las explicaciones que apuntan tan sólo al costo de votar y a la logística resultan insuficientes. Como se ha explicado en la primera sección de este trabajo, el ejercicio del voto a distancia es apenas una parte de un vínculo muy complejo que algunos emigrantes preservan con su país de origen y refleja a menudo una relación ambigua con la política doméstica de ese país. Más aún, respecto de la posibilidad de los estados de origen de influir en la conducta electoral de los emigrantes, algunos trabajos nos advierten que existen limitaciones en tal accionar: «Despite the unprecedented efforts of their homeland government to build a vigorous external constituency, expatriates' reactions seem diverse, emotionally mixed and irreducible to (hence, of limited relevance for) the realm of party politics» (BOCCAGNI; RAMÍREZ, 2013, p.746).¹⁶

Por lo tanto, haría falta investigar en profundidad los condicionantes del voto a distancia, especialmente desde el punto de vista del votante, para evaluar si se pueden extender esos análisis al caso argentino. A modo ilustrativo, cabe decir que, por ejemplo, en el caso de los argentinos que residen en el sur de Europa, la intención de romper lazos con el país de origen y «confundirse» con la sociedad de recepción parece delinear una deliberada estrategia individual de invisibilidad. Dado que el perfil socio-económico y educacional de la oleada de emigrantes que dejó Argentina a comienzos de los 2000s, se observa que se hallan relativamente bien equipados en términos de capital cultural y social como para integrarse rápidamente y que tienen una actitud pro-activa y afirmativa basada en el orgullo de su acervo europeo y su pertenencia a un país relativamente próspero donde la movilidad social era alcanzable en décadas pasadas. Dicha actitud contribuye a explicar que estos emigrantes rechacen su condición de tal, prefieran no ser comparados con otros inmigrantes y sean reacios a buscar asistencia. En contraste con otros grupos de inmigrantes, los argentinos rara vez recurren a consulados o instituciones religiosas en busca de ayuda y apoyo (GONZÁLEZ, MARTÍNEZ, 2009). Tienden, en cambio, a depender de lazos familiares o redes de individuos con similar ocupación, así como también de vínculos con nativos en su lugar de residencia (en lugar de privilegiar lazos con sus coetáneos), y se integran rápidamente a través del

¹⁶ Traducción: A pesar de los esfuerzos sin precedentes de los gobiernos de origen por construir una base electoral externa vigorosa, las reacciones de los expatriados parecen diversas, derivadas de emociones encontradas e irreducibles (y, por lo tanto, de relevancia limitada) al campo de la política partidaria.

mercado laboral (GOLBERG, 2006, p.126). Sus actividades asociacionistas tienden a permanecer en gran medida fragmentarias e informales (APARICIO; TORNOS, 2004). Los pocos de ellos que se involucran en esfuerzos asociativos señalan la ambigüedad del enfoque estatal y las contradicciones entre retórica y asignación de recursos en la política emigratoria reciente. A menudo lamentan que los funcionarios les piden colaboración, pero no intentan desarrollar un plan comprensivo de acercamiento a la diáspora. Estos y otros estudios registran numerosos testimonios personales que ilustran el desencanto con la política del país de origen y la impronta negativa que el contexto de crisis dejó en ellos al momento de emigrar. Estos son factores que sin duda deben ser incorporados en el análisis de la relativa falta de interés por votar a la distancia de los argentinos residentes en el exterior.

Por último, en comparación con otros casos latinoamericanos, Argentina no ha hecho esfuerzos por expandir los derechos electorales y/o reforzar aspectos simbólicos de la inclusión política. Por un lado, el derecho al voto permanece restringido a elecciones de autoridades nacionales (esto es, presidente, vice-presidente, diputados nacionales y senadores). No existen planes para extender este derecho a otros niveles de elección o, como ya se ha mencionado, otorgar representación parlamentaria a la diáspora. Por otro lado, no se ha hecho uso de recursos discursivos específicos con respecto a la inclusión de emigrantes. Excepto por el nombre del Programa Provincia 25, que hace alusión a una jurisdicción imaginaria, y las referencias a una visión de la política migratoria en general que toma en cuenta el pluralismo y los derechos humanos, no ha habido innovación en la terminología referente a los ciudadanos que residen fuera del territorio. A diferencia de otros países, no se ha acuñado un término para denominar simbólicamente a la diáspora. Todavía se la denomina como «argentinos en el exterior» – lo que conlleva una noción de estar «afuera» más que de pertenecer. Según el funcionario que ha estado al frente de la Dirección de Asuntos Consulares del Ministerio de Relaciones durante los años claves de la definición de la política emigratoria, el gobierno ha preferido esta frase porque los emigrantes argentinos no reúnen las características de una diáspora en lo que respecta a sus organizaciones, lazos con el país de origen y rol de minoría en los países de destino (BUIRA, 2006, p.299).

6 CONCLUSIONES

Este estudio ha enfatizado la construcción de políticas extra-territoriales como uno de los mecanismos de gobierno que permiten innovar en el caso de poblaciones con tendencia a la movilidad. Dichas políticas destacan la contribución que pueden hacer los estados de origen para materializar la inclusión de los ciudadanos no residentes en la comunidad política de origen, así como la dinámica política que se pone en marcha via la formulación e implementación de una nueva política emigratoria. Argentina desarrolló una incipiente política emigratoria a principios de los años 2000 que conllevaba la promesa de hacer dicha inclusión efectiva. La misma intensificó los contactos y las oportunidades de colaboración entre las instituciones y la comunidad emigrante, pero hasta el momento esa relación estado-emigrantes sigue siendo esporádica, mayormente informal y selectiva en cuanto a las localidades de destino y a ciertos grupos, como los emigrantes más calificados. En una etapa inicial, la falta de experiencia de ambas partes no hizo posible un avance rápido y sustantivo. En los últimos años, en términos generales las relaciones con el conjunto de los argentinos en el exterior se han enfriado tornándose, desde el lado del gobierno, en una serie de acciones centradas en la asistencia que responden a pedidos de información y ayuda, pero no intentan construir lazos de colaboración estables y sólidos.

En el presente, la política emigratoria sigue funcionando por inercia y principalmente a través de los canales consulares tradicionales. No es evidente que, en el transcurrir de estos acontecimientos, la comunidad emigrante se haya empoderado significativamente. Los objetivos estrictamente políticos no parecen estar hoy en la agenda gubernamental, aunque no pueden descartarse cambios ya que existen marcadas diferencias entre la administración anterior y la actual (i.e., el gobierno que asumió en diciembre 2015). El monitoreo de estas tendencias abre líneas de investigación futuras. Asimismo, en comparación con otros casos en la región y en el mundo, este estudio muestra que Argentina hasta ahora ha usado técnicas gubernamentales muy limitadas y de manera muy selectiva para involucrar a sus emigrantes en proyectos nacionales, tal como muestra el caso del programa Raíces. Análisis comparativos sugieren oportunidades de investigación promisorias.

Por otra parte, cabe destacar la contracara de la política extra-territorial, esto es, la dinámica propia de los grupos residentes en el extranjero, la cual también condiciona los resultados. Observamos que la vida asociativa de los argentinos en el exterior es relativamente baja y su capacidad de movilización efectiva ha sido intermitente, con grandes diferencias entre localidades de destino. En el caso de los que dejaron el país a comienzos de este siglo, su relativa falta de

interés en la política parece estar marcada por las experiencias traumáticas que impulsaron su decisión de emigrar. A diferencia de otros grupos, el nivel educativo y socio-económico de los migrantes no redundan en una mayor participación política. La falta de confianza en las instituciones y élites políticas sigue siendo una constante en la distancia que toman de estos temas. Una política emigratoria a medias tintas no ha logrado reconstruir la confianza necesaria para que sientan que su participación política tiene sentido.

Por lo tanto, el caso argentino invita a reconsiderar generalizaciones arraigadas en la literatura: a) la plena inclusión política de los emigrantes va más allá de la existencia de normas legales que permitan su derecho al voto y conlleva un sentido de pertenencia que puede ser incentivado o des-incentivado por las políticas estatales; b) el lanzamiento de políticas emigratorias no sigue siempre una trayectoria lineal y progresiva y bien puede evolucionar a través de estadios de activación y desactivación; b) la capacidad del Estado de promover y moldear prácticas políticas transnacionales no debe sobre-estimarse, especialmente si la implementación de políticas públicas debe hacerse a larga distancia; c) los factores determinantes del comportamiento político de los emigrantes son diversos y cambiantes, y exceden su capital humano y social. Este último punto en particular sugiere una línea más de investigación promisorias, ya que no existe información suficiente al respecto. Estos son algunos de los factores que requieren esclarecimiento y sin duda abren posibilidades de investigación a futuro.

7 BIBLIOGRAFIA

ANCIEN, Delphine; MARK, Boyle; KITCHIN, Rob. *Exploring Diaspora Strategies: An International Comparison*. Workshop report. National University of Maynooth, Ireland. June, 2009.

APARICIO GÓMEZ, Rosa; TORNOS CUBILLO, Andrés. *Las asociaciones de inmigrantes en España. Una visión de conjunto*. Documentos del Observatorio Permanente de la Inmigración. Madrid: Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2010.

ARUJ, Roberto. *Por qué se van. Exclusión, frustración y migraciones*. Buenos Aires: Editorial Prometeo, 2004.

ARRIGHI, Jean-Thomas; BAUBÖCK, Rainer. 'A multi-level puzzle: Migrants' voting rights in national and local elections.' *European Journal of Political Research*, 2016.

BAUBÖCK, Rainer. Expansive Citizenship - Voting beyond Territory and Membership. *Political Science and Politics* (October): 683-687, 2005.

BOCCAGNI, Paolo. Reminiscences, Patriotism, Participation: Approaching External Voting in Ecuadorian Immigration to Italy. *International Migration*. 49(3):76-98, 2011.

BRAND, Laurie A. *Citizens Abroad: Emigration and the State in the Middle East and North Africa*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

COLLYER, Michael (ed.). *Emigration Nations. Policies and Ideologies of Emigrant Engagement*. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan, 2013.

COLLYER, Michael. A geography of extra-territorial citizenship: Explanations of external voting. *Migration Studies* 2(1): 55-72, 2014.

DAGNINO, Evelina. "Meanings of Citizenship in Latin America." *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies*, 31(62): 15-52, 2006.

DOMENECH, Eduardo. La nueva política migratoria en la Argentina: las paradoja del programa Patria Grande. In Pizarro, Cynthia (coord.) *Migraciones internacionales contemporáneas. Estudios para el debate*. Buenos Aires: Ediciones Ciccus. pp. 119-142, 2011.

EMMERICH, Norberto. *Access to Electoral Rights*. Argentina. EUDO Citizenship Observatory. April. Florence: European University Institute, 2016.

ESCOBAR, Cristina. Extraterritorial Political Rights and Dual Citizenship in Latin America. *Latin American Research Review*. Vol. 42. No. 3. pp. 43-75, 2007.

GIUSTINIANI, Rubén (ed.) . *Migración: un derecho humano*. Buenos Aires: Editorial Prometeo, 2004.

GONZÁLEZ MARTÍNEZ, Elda. Redes sociales y emigración: el caso de los marplatenses. *Revista de Indias*. LXIX(245):199-224, 2009.

GUARNIZO, Luis E., Alejandro Portes, and William Haller. Assimilation and Transnationalism: Determinants of Transnational Political Action among Contemporary Migrants." *The American Journal of Sociology*. 108 (6): 1211-1248, 2003.

GURRIERI, Jorge R. La emigración de argentinos: una estimación de su volumen. Buenos Aires: Dirección Nacional de Migraciones, 1982.

HABIB, Javier I. Report on Citizenship Law: Argentina." EUDO Citizenship Observatory. April. Florence: European University Institute, 2016.

LAFLEUR, Jean-Michel. *Transnational Politics and the State. The External Voting Rights of Diasporas*. New York and London: Routledge, 2013.

LATTES, Alfredo E; OTEIZA, Enrique (coord.). *Dinámica migratoria argentina (1955-1984): Democratización y retorno de expatriados*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina, 1986.

LUPIEN, Pascal. Mechanisms for popular participation and discursive constructions of citizenship. *Citizenship Studies*. 19(3-4): 367-383, 2015.

NOVICK, Susana. Políticas y actores sociales frente a la emigración de argentinos. In *Sur-Norte. Estudios sobre la emigración reciente de argentinos*, ed. S. Novick, 297-362. Buenos Aires: Catálogos, 2007.

OIM. El impacto de las migraciones en Argentina. Cuadernos Migratorios No. 2. Buenos Aires: Organización Internacional para las Migraciones. Abril, 2012a.

OIM. *Perfil Migratorio de Argentina 2012*. Buenos Aires: Organización Internacional para las Migraciones. 2012b.

ØSTERGAARD-NIELSEN, Eva. ed. *International Migration and Sending Countries. Perceptions, Policies, and Transnational Relations*. Houndmills: Palgrave/Macmillan, 2003.

RAGAZZI, Francesco. Governing Diasporas. *International Political Sociology* 3:378–397, 2009.

ROBERTS, Kenneth M. Latin America's populist revival. *SAIS Review* 27(1): 3-15, 2007.

SÁBATO, Hilda. On Political Citizenship in Nineteenth-Century Latin America. *The American Historical Review* 106 (4): 1290-1315, 2001.

TULLIO, Alejandro. Dos aspectos del ejercicio extraterritorial de los derechos políticos. *Seguridad y Ciudadanía. Revista del Ministerio del Interior*. #3:79-96, 2010.

Recebido em 29/03/2018.

Aceito em 15/04/2018.

Publicado em 28/08/2018.