

CUANDO LOS DERECHOS NO SON UNIVERSALES: EL CASO DEL VOTO DE LOS EXTRANJEROS*

When the human rights are not universal: the case of the vote of the foreigners

Mauro Benente¹

Camila Petrone²

RESUMEN

En el presente trabajo realizamos una descripción de las limitaciones que tienen los extranjeros para ejercer el derecho de sufragio. En particular detallamos, respecto de los Estados europeos, latinoamericanos y las provincias argentinas, los alcances del derecho a elegir cargos políticos que tienen quienes no poseen la nacionalidad del Estado en que residen. Asimismo, y desde un plano más conceptual, inscribimos el caso del derecho a elegir de los extranjeros, dentro del problemático solapamiento entre derechos ciudadanos y derechos del hombre, diagnosticado por Hannah Arendt y Giorgio Agamben.

Palabras Clave: Derecho a elegir; Extranjero; Igualdad; Derechos Humanos; Derechos Ciudadanos.

ABSTRACT

In this paper we make a description of the limitations of foreigners to exercise the right to vote. Particularly we detail, respect of European States, Latin American and Argentinean provinces, the scope of the right to elect that have who are not nationals of the State in which they reside. Also, in a more conceptual approach, we inscribe the case of the right to vote of foreigners, within the problematic overlap between civil rights and human rights, diagnosed by Hannah Arendt and Giorgio Agamben.

Keywords: Right to elect; Foreign; Equality; Human Rights; Citizens Rights.

* Este artículo fue publicado en la *Revista Jurídica de la Universidad de San Andrés*, nro. 2, Buenos Aires, 2013.

¹ Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Universidad de Buenos Aires, Facultad de Derecho. Universidad Nacional de José C. Paz.

² Universidad de Buenos Aires, Facultad de Derecho.

1 INTRODUCCION

El presente trabajo se divide en dos partes. La primera de ellas, de tipo descriptiva, consiste en realizar una reseña de los Estados tanto europeos como latinoamericanos que han reconocido a los extranjeros no nacionalizados el derecho de sufragio. Luego se realizará una similar descripción pero respecto de las Provincias argentinas que también lo han reconocido. Además de dar cuenta de la nómina de países y provincias, se desarrollará muy brevemente las características del derecho a votar, que en general se encuentra limitado a elecciones locales, comunales, municipales, pero rara vez se extiende a las elecciones nacionales. Se intentará mostrar que, exceptuando algún caso particular, en aquellos Estados en los cuales se reconocen derechos electorales a los extranjeros no nacionalizados, se presentan fuertes limitaciones en comparación con quienes sí son ciudadanos.

En la segunda parte del trabajo, más bien teórica, se intentará sostener que las limitaciones a los derechos electorales de los extranjeros son un capítulo más de un diagnóstico efectuado por Hannah Arendt hace algo más de medio siglo y rescatado en la actualidad por Giorgio Agamben, según el cual, los derechos humanos, en principio universales, en la práctica quedan reducidos a derechos ciudadanos. Si bien las reflexiones de Arendt y de Agamben apuntan a la situación de los refugiados y apátridas, aquí se utilizarán para analizar las limitaciones al derecho de sufragio de los extranjeros.

2 Los derechos electorales de los extranjeros

En el derecho comparado, desde hace unas cuatro décadas se percibe un lento pero a la vez continuo avance en el reconocimiento del derecho a voto a los extranjeros. En los Estados miembros de la Unión Europea hay un progresivo avance en la materia –impulsado tanto por normativa estadual cuanto comunitaria- y también se advierten avances en los Estados latinoamericanos. No obstante, y tal como veremos, el reconocimiento del derecho de sufragio está acompañado de limitaciones y diferencias respecto de la situación de los nacionales.

2.1 La situación en Europa

En el continente europeo fue Irlanda el primer Estado que avanzó en el reconocimiento del derecho de sufragio de los extranjeros, cuando la *Electoral Act* de 1973 permitió participar en las elecciones municipales los mayores de 18 años que tuviesen una residencia habitual de más de seis meses. En el mismo orden de ideas, la *Electoral Act* de 1974 reconoció no sólo el derecho de elegir sino de ser elegido, con los mismos requisitos que la normativa del año anterior, y también para los cargos municipales. Si bien este es el primer ejemplo, en la misma década de 1970 se pueden contemplar otros casos. De este modo, en 1975, Suecia reconoció a

los extranjeros la posibilidad de participar como electores o como candidatos en las elecciones locales. Dinamarca, por su lado, con una ley sancionada el 18 de mayo de 1977 otorgó el derecho de sufragio en las elecciones locales a los nacionales de los demás Estados de la Unión Nórdica –Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia- y cuatro años más tarde, en 1981, mediante la ley 143 del 30 de marzo, el derecho fue ampliado a todos los residentes extranjeros. Por su lado Noruega, en 1978, reconoció el derecho a voto de los ciudadanos de la Unión Nórdica para el caso de las elecciones Municipales y de los Consejos del Condado y, al igual que lo sucedido en el caso sueco, en 1983 extendió tal derecho a todos los extranjeros. Para finalizar con los hitos de la década de 1970, es de destacar que en 1978, el Cantón suizo de Jura otorgó a los extranjeros el derecho a sufragio en las elecciones locales (LOZANO GARCÍA, 1991, p. 30-39).

Mientras hacia las décadas de 1970 y 1980 la base normativa de la ampliación del derecho a voto a los extranjeros era estatal, a partir del decenio de 1990 varias disposiciones de la Unión Europea comenzaron a regular la temática. En el mismo año y mismo mes en que se rubricó del Tratado de Maastricht por el cual la Comunidad Económica Europea se transformó en Unión Europea,³ el Consejo Europeo aprobó en Estrasburgo –el 5 de febrero de 1992- la *Convención sobre la participación de los extranjeros en la vida pública a nivel local* que en su artículo 6 establece que “cada parte se compromete, a reserva de las disposiciones del artículo 9.1 a conceder el derecho de voto activo y pasivo en las elecciones locales a todo extranjero residente, con tal de que este cumpla con los mismos requisitos legales que se aplican a los nacionales y, además, haya residido legal y habitualmente en el Estado en cuestión durante los cinco años anteriores a las elecciones”⁴

Continuando con las directivas a nivel comunitario, cabe recordar que esta convención fue complementada por dos directivas del Consejo de la Unión Europea: a- mediante la directiva 94/80/CE, del 19 de diciembre de 1994, se estipularon las modalidades del ejercicio del derecho pasivo y activo del sufragio de ciudadanos de la Unión residentes en un Estado miembro del cual no sean nacionales; b- dos años más tarde, con la directiva 96/30/CE, del 13 de mayo de 1996, se fijó el modo de ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo de los ciudadanos de la Unión residentes en Estados de los cuales no son nacionales, en esta oportunidad, para las elecciones del Parlamento Europeo.

³ Un interesante abordaje sobre los cambios institucionales emergentes del Tratado de Maastricht puede verse en VAZQUEZ (2001).

⁴ “Each Party undertakes, subject to the provisions of Article 9, paragraph 1, to grant to every foreign resident the right to vote and to stand for election in local authority elections, provided that he fulfills the same legal requirements as apply to nationals and furthermore has been a lawful and habitual resident in the State concerned for the 5 years preceding the elections.”

Si bien en la actualidad solamente nueve Estados han ratificado la citada Convención, en el plano comunitario continúan los avances normativos. En este sentido, en diciembre del 2000, en la Cumbre de Niza, se aprobó la *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea* que incluye interesantes disposiciones sobre la temática. Así, el artículo 37 de estipula que “[t]odo ciudadano de la Unión tiene derecho a ser elector y elegible en las elecciones al Parlamento Europeo en el Estado miembro en el que resida, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado.” y el artículo 38 prescribe que “[t]odo ciudadano de la Unión tiene derecho a ser elector y elegible en las elecciones municipales del Estado miembro en el que resida, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado.”

Aun con las dificultades para ratificar la Convención, puede decirse que hay un lento avance en materia de reconocimiento de los derechos electorales de los extranjeros, y en la actualidad el panorama que presenta el continente europeo es el siguiente (MÉNDEZ LAGO, 2005):

Bélgica: Desde el año 2003 se concede, para las elecciones locales, el derecho de sufragio a los extranjeros que acrediten 5 años de residencia.

Dinamarca: Desde el año 1977 se concede, para las elecciones locales, el derecho de sufragio a los nacionales de países escandinavos y desde 1981 se le concede a todos los extranjeros que acrediten 3 años de residencia.

España: Desde 1990 se concede, para las elecciones locales, el derecho de sufragio a los extranjeros de origen noruego y en el 2007 el derecho se amplió a todos los extranjeros, sin requisitos de residencia mínima.

Eslovaquia: Desde el 2002 se concede, para las elecciones locales, el derecho de sufragio a los extranjeros que acrediten una residencia de 10 años.

Eslovenia: Desde el año 2002 se concede, para las elecciones locales, el derecho de sufragio a los extranjeros que acrediten 8 años de residencia.

Estonia: Desde 1996 se concede, para las elecciones locales, el derecho de sufragio a los extranjeros que acrediten 5 años de residencia.

Finlandia: Desde 1981 se concede, para las elecciones locales, el derecho de sufragio a los nacionales de países escandinavos y desde 1991 a los extranjeros que acrediten 2 años de residencia.

Holanda: Desde 1985 se concede, para las elecciones locales, el derecho de sufragio a los extranjeros que acrediten una residencia de 5 años.

Irlanda: Desde 1973 se concede, para las elecciones locales, el derecho de sufragio a los extranjeros.

Hungría: Desde 1990 se concede, para las elecciones locales, el derecho de sufragio a los extranjeros.

Islandia: Desde el 1986 se concede, para las elecciones locales, el derecho de sufragio a los extranjeros nacionales de países nórdicos que acrediten 3 años de residencia. En el 2002 el derecho se extendió a los restantes extranjeros que acrediten 5 años de residencia.

Lituania: Desde el año 2002 se concede, para las elecciones locales, el derecho de sufragio a los extranjeros que acrediten 5 años de residencia.

Luxemburgo: Desde el año 2003 se concede, para las elecciones locales, el derecho a sufragio a los extranjeros que acrediten 5 años de residencia.

Noruega: Desde 1978 se concede, para las elecciones locales, el derecho de sufragio a los extranjeros nacionales de los países nórdicos que acrediten 3 años de residencia. En 1983, bajo las mismas condiciones de residencia, el derecho fue extendido a todos los extranjeros.

Portugal: Desde 1970 se concede, para las elecciones locales, el derecho de sufragio a los nacionales brasileños que acrediten 2 años de residencia. En 1982 este derecho se extendió a los nacionales de Cabo Verde bajo las mismas condiciones y, en 1997, se extendió a los nacionales de Argentina, Perú, y Uruguay que acrediten 3 años de residencia.

Reino Unido: Desde 1972 se concede, para las elecciones locales, el derecho de sufragio a los nacionales de Irlanda y los países miembros de la Commonwealth.

Suecia: Desde 1975 se concede, para las elecciones locales, el derecho de sufragio a los extranjeros que acrediten 3 años de residencia.

Suiza: Con importantes diferencias y no en todos los casos, los cantones conceden derecho a sufragio a los extranjeros.

2.2 La situación en América Latina⁵

En el caso latinoamericano no hay disposiciones a nivel comunitario porque los procesos de integración regional difieren notablemente del caso europeo, pero sí hay disposiciones a nivel estadual y, como nota a ser especialmente destacada, puede decirse que el reconocimiento del derecho de sufragio por parte de la República Oriental del Uruguay, aunque bastante restringido, antecede en seis años a la regulación irlandesa.

⁵ Gran parte de los datos desarrollados en este subtítulo fueron extraídos de EMMERICH-PERAZA TORRES (2011) y debidamente contrastados con la normativa.

En la actualidad el panorama de los Estados latinoamericanos que brindan algún reconocimiento del derecho a votar de los extranjeros, es el siguiente:

Argentina: Los extranjeros no están facultados para votar en las elecciones nacionales, pero excepto la Provincia de Formosa, todos los estados provinciales reconocen a los extranjeros alguna modalidad de derecho a elegir.

Brasil: A partir de un convenio de reciprocidad con Portugal, los ciudadanos portugueses con una residencia mayor a tres años están facultados para votar en las elecciones presidenciales.

Chile: El artículo 80 de la Constitución y el artículo 60 de la Ley Constitucional Orgánica sobre Voto Popular y Escrutinio, facultan a los extranjeros con cinco años de residencia a votar en todas las elecciones del país.

Colombia: El artículo 100 de la Constitución de 1991 y la Ley 1070 del 2006, facultan a los extranjeros con más de 5 años de residencia a votar en las elecciones y consultas municipales y distritales.

Ecuador: El art. 63 de la Constitución, aprobada en 2008 en referéndum, faculta a los extranjeros que acrediten una residencia mayor a cinco años a votar en las elecciones a todos los cargos.

Paraguay: El art. 120 de la Constitución, sancionada en 1992, faculta a los extranjeros con residencia definitiva a votar en las elecciones municipales.

Uruguay: El artículo 78 de la Constitución de 1967 (reformada en varias oportunidades, la última en 2004) faculta a los extranjeros que acrediten más de 15 años de residencia, una familia, capital o propiedad en el país, a votar en las elecciones a todos los cargos.

Venezuela: El artículo 64 de la Constitución, sancionada en 1999, faculta a los extranjeros que acrediten más de diez años de residencia en el país a votar en las elecciones municipales, parroquiales y estatales. No obstante, a modo de antecedente –aunque algo confuso- es de destacar que una enmienda introducida en 1983 a la Constitución de 1961, había estipulado que “el voto sea extensivo a los extranjeros en las elecciones municipales, dependiendo de las condiciones de residencia y otras que la ley establezca”.

Tal como se advierte, en el caso latinoamericano, a pesar de su notablemente más generosa política de recepción de inmigrantes, incluso teniendo fronteras más permeables que los Estados europeos, se presenta una muy similar restricción a los derechos electorales de los extranjeros. De todos modos, antes de avanzar sobre un plano conceptual, narrada muy brevemente la situación en América Latina, vale realizar una breve referencia al caso argentino.

2.3 La situación en Argentina

Para las elecciones de autoridades nacionales –esto es Presidente y Vicepresidente, Diputados y Senadores Nacionales-, en la Argentina no existe reconocimiento de los derechos electorales de los extranjeros, aunque sí merecen ser subrayadas algunas iniciativas políticas y proyectos presentados. En esta línea debe destacarse que en 1997 el *Gabinete de Oposición del Comité Nacional la Unión Cívica Radical*, elaboró una plataforma política en la cual se incluía el voto de los extranjeros a nivel nacional (TREVIESO; DANIELIÁN, 1999, p. 192). Al año siguiente, el 10 de marzo de 1998, el Diputado Jorge T. Pérez (Bloque del Partido Justicialista) presentó un proyecto (Expediente 0508-D-1998, reproducido por el 0391-D-2000) en el que se consagraba el derecho a voto a los extranjeros. La particularidad del proyecto es que el sufragio se contemplaba como obligatorio.

En los últimos tiempos se han presentado algunos otros proyectos de ley tendientes a otorgar el derecho de sufragio a los extranjeros residentes. Las iniciativas fueron presentadas por: el diputado Gerónimo Vargas Aignasse (Bloque del Frente para la Victoria) el 23 de abril de 2009 (Expediente 1884-D-2009 y dos años más tarde, sin ser formalmente una reproducción, 3121-D-2011), el diputado Hugo Nelson Prieto (Bloque de la Concertación), el 30 de abril de 2009 (Expediente 2119-D-2009, reproducido por el 1017-D-2011), la diputada Ivana María Bianchi (Bloque del Frente Justicia Unión y Libertad en 2009, posteriormente del Bloque del Peronismo Federal) el 5 de mayo de 2009 (Expediente 2148-D-2009, reproducido por el 0560-D-2011). Asimismo, cuentan con estado parlamentario el proyecto presentado por Gladys Beatriz Soto (Bloque del Frente para la Victoria), el 18 de abril de 2013 (Expte. 2195-D-2013). Finalmente, es de destacar que en el año 2012 el senador Aníbal Fernández presentó un proyecto de ley (Expte. 2290/12), que contemplaba la extensión del sufragio a los mayores de 16 años y a los extranjeros residentes. El proyecto fue finalmente aprobado, pero en el dictamen de comisión no incluyó la extensión del derecho a sufragar a los extranjeros.

No obstante, dado que la Argentina es un Estado federal, en virtud de los artículos 5 y 121 de la Constitución Nacional, las Provincias se encuentran facultadas para regular el modo de elección de sus autoridades y, en ejercicio de esta facultad, a excepción de la Provincia de Formosa, todas ellas reconocen algún tipo de participación de los extranjeros en las elecciones provinciales. La primera Provincia en consagrar el derecho a voto de los extranjeros fue Buenos Aires en el año 1995 a través de la ley 11700, sancionada el 26 de octubre de 1995 y la última en hacerlo –y a la espera del caso formoseño- fue la provincia de La Rioja (Ley 8212, sancionada en noviembre de 2007). En todas las regulaciones provinciales se contempla algún tiempo de residencia mínima, pero en las provincias de Córdoba, Chubut, Entre Ríos,

Misiones, Santa Fe y Santa Cruz, se incluye también algún otro tipo de requisito que en general se relaciona con estar casado con un argentino, tener hijos argentinos, ejercer alguna industria lícita, no adeudar tributos al fisco provincial, entre otros. Asimismo, en algunos ordenamientos como el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la residencia requerida es la “residencia permanente”.

De acuerdo con todas las regulaciones provinciales, es menester que los extranjeros que deseen ejercer su derecho de elegir se inscriban en un padrón especial y es de destacar que si bien la inscripción en todos los casos es facultativa, en algunos ordenamientos legales como los de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la Provincia de Buenos Aires y Mendoza los extranjeros que se inscriben tienen la obligación de votar. No solamente existe una notable distinción entre nacionales y extranjeros porque a estos últimos se les exige anotarse en un padrón, con las molestias –y en algunos casos dificultades- que ello genera, sino que en lo que refiere a las autoridades que están facultados para elegir, solamente la Provincia de Buenos Aires, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, La Rioja y Córdoba, facultan la elección de Gobernadores y Legisladores provinciales, siendo que en las restantes provincias el derecho a elegir se encuentra limitado a autoridades municipales y/o comunales. Ahora bien en la Argentina viven algo más de un millón ochocientas mil personas nacidas en el exterior, distribuidas geográficamente de acuerdo con el siguiente cuadro:

Provincia	Total	Lugar de Nacimiento	
		En el país	En el extranjero
Total del país	40.117.096	38.311.139	1.805.957
CABA	2.776.138	2.394.360	381.778
Buenos Aires	13.827.203	12.885.262	941.941
Catamarca	367.828	366.265	1.563
Chaco	1.055.259	1.048.763	6.496
Chubut	509.108	477.898	31.210
Córdoba	3.308.876	3.258.388	50.488
Corrientes	922.595	914.949	7.646
Entre Ríos	1.235.994	1.225.601	10.393
Formosa	530.162	509.042	21.120
Jujuy	673.307	643.736	29.571
La Pampa	318.951	315.504	3.447
La Rioja	333.642	330.436	3.206
Mendoza	1.738.929	1.673.310	65.619
Misiones	1.101.593	1.057.581	44.012
Neuquén	551.266	519.611	31.655
Río Negro	638.645	591.391	47.254
Salta	1.214.441	1.186.309	28.132
San Juan	681.055	675.034	6.021
San Luis	432.310	426.754	5.556
Santa Cruz	273.964	247.923	26.041
Santa Fe	3.194.537	3.157.105	37.432
Santiago del Estero	874.006	871.122	2.884
Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur	127.205	115.906	11.299
Tucumán	1.448.188	1.439.995	8.193

2.3.1 Población por lugar de nacimiento, según provincia, Censo 2010

De acuerdo con los datos del mismo censo, de esos 1.805.957 extranjeros, 1.665.645 tienen más de catorce años, por lo que podría sospecharse que entre un millón y un millón y medio de extranjeros estarían facultados para votar en las elecciones provinciales, aunque tal como se advierte en el cuadro que sigue –que ha sido reconstruido con numerosas dificultades y por ello no cuenta con los inexistentes datos de varias de las provincias-, el nivel de participación es notablemente bajo. Para tomar un caso especialmente emblemático, en la Provincia de Buenos Aires –donde los extranjeros pueden votar a cargos provinciales-, viven algo más de 941.941 extranjeros, cualquiera sea el número de quienes tengan más 18 años, es especialmente notable que en la elección del 2009 solamente votaran 25.436.

2.3.2 Voto de Extranjeros Residentes en Argentina

Provincia	Año	Tipo de elección	Registrados	Votantes	% participación
Capital	2011	Jefe de Gobierno	11.807	S/D	
Federal	2007	Jefe de Gobierno	10.279 ⁶	3924 ⁷	38.35
Provincia de	2011	Diputados y Senadores	339.803 ⁸	S/D	
Buenos Aires	2009	Diputados y Senadores	272.494 ⁹	25.436 ¹⁰	9,33
Chaco	2011	Elecciones Locales	1625 ¹¹	S/D	
Jujuy	2011	Elecciones locales	S/D	1.513 ¹²	
Misiones	2011	Elecciones locales	S/D	11.091 ¹³	
Neuquén	2011	Elecciones locales	S/D	5.102 ¹⁴	

⁶ Fuente: Disponible en: http://www.buenosaires.gob.ar/areas/seguridad_justicia/dg_electoral/resultados_elecciones_2007.php?menu_id=30548#e

⁷ Fuente: Ídem

⁸ Fuente: Disponible en <http://www.lanoticia1.com/noticia/elecciones-2011-mas-de-300-mil-extranjeros-votan-en-la-provincia-de-buenos-aires-15866.html>

⁹ Fuente: Disponible em http://www.infogl.com.ar/index.php?option=com_content&view=article&id=6226:elecciones-2011-los-votantes-extranjeros&catid=2:politica&Itemid=8

¹⁰ Fuente: Ídem.

¹¹ Datos proporcionados por el Tribunal Electoral de Chaco.

¹² Disponible en

<http://www.tribelectoraljujuy.gov.ar/modulos/mdle.asp?id=29&mod=Padr%C3%B3n%20de%20Extranjeros>

¹³ Datos proporcionados por la Secretaría Electoral de Misiones.

¹⁴ Los datos no son de toda la provincia sino de los municipios de Plottier, Rincón, Municipalidad de Neuquén, Municipalidad de Villa La Angostura y Municipio Vista Alegre.

Río Negro	2011	Elecciones locales	S/D	253	
Salta	2011	Elecciones locales	5.846	1.867	31.95
Santa Fe	2011	Legisladores	896	449	49.99

2.4. Balance

A partir de esta reseña, puede advertirse que en los últimos cuarenta años, y con una fuerte intensificación a partir de la década de 1990, se ha producido cierto avance en el reconocimiento de derechos electorales de los extranjeros. No obstante se trata de un avance limitado puesto que en la mayor parte de los casos se encuentra acotado al derecho a elegir, pero no se contempla con la misma intensidad el derecho a ser elegido. Asimismo, generalmente varios años de residencia legal se erigen como requisito para acceder al derecho a voto, algo que de ningún modo se exige para los ciudadanos. Finalmente, con algunas excepciones como las de Nueva Zelanda, Ecuador, Uruguay, Chile y Malawi que reconocen el derecho a elegir todas las autoridades, usualmente el derecho se circunscribe a elecciones locales. Este reconocimiento limitado, pues, distingue, sigue discriminando, entre nacionales y extranjeros, pero también y aunque no ha sido objeto de desarrollo, entre extranjeros legales e ilegales.

Como destaca Méndez Lago “en la mayor parte de los Estados y, a diferencia de otros derechos civiles, económicos o sociales, el derecho de voto y de ser elegido ha permanecido asociado al requisito de nacionalidad, según el cual sólo las personas que ostentan nacionalidad de un Estado forman parte de su comunidad política y tienen derecho a tomar parte en las decisiones públicas a través del voto.” (MÉNDEZ LAGO, 2005, p. 126) En el mismo sentido, Ramiro Avilés concuerda en que “es cierto que la nómina de los derechos del hombre ha ido aumentando progresivamente y que la de los derechos asociados a la ciudadanía ha ido adelgazando pero mantiene un núcleo duro, resistente, que ha de intentar ahondarse para hacer hueco a esta reivindicación. Este núcleo duro lo constituye el criterio de la nacionalidad [...] el fenómeno de la globalización ha supuesto un giro copernicano en los conceptos que manejamos en la Filosofía Política para comprender nuestra realidad política y jurídica. El carácter *esencialmente controvertido* de los conceptos debe rescatarse para cuestionar ese paradigma construido en torno a la unión indivisible entre derecho de sufragio activo y nacionalidad.” (AVILÉS, 2005)

Por otro lado, es de destacar que estas limitaciones deben articularse, o más bien confrontarse, con aquello que representa su contracara: la posibilidad que los nacionales de un Estado voten aun cuando no residan en su territorio. Es así que al menos 111 países permiten, a través del sufragio personal, postal, por poder, etc., el voto de los nacionales en el exterior, en general para las elecciones Presidenciales y/o Legislativas Nacionales. (NAVARRO; MORALES; GRATSCHER, 2008) Del mismo modo, a partir de la posesión de dobles ciudadanía por razones filiatorias, hasta es posible que ciudadanos de un Estado que ni siquiera visitaron, voten en las elecciones nacionales. Incluso algunos Estados –es el caso de Argelia, Cabo Verde, Colombia, Croacia, Ecuador, Francia, Italia, Mozambique y Portugal– reservan escaños en sus Parlamentos para representantes de los nacionales residentes en el extranjero. Argentina no es una excepción a esta extraña regla puesto que a la vez que está negada la posibilidad de los extranjeros residentes a votar en las elecciones nacionales, la Ley 24007, sancionada el 9 octubre de 1991, estipula el voto facultativo, con previa inscripción en las embajadas o consulados, de los ciudadanos residentes en el exterior, quienes pueden elegir a elegir a las autoridades correspondientes a su último domicilio en Argentina. Se encuentran facultados para elegir los cargos correspondientes tanto al Poder Ejecutivo cuanto al Poder Legislativo Nacional y en las últimas elecciones generales –año 2011– votaron 7649 residentes en el exterior.¹⁵ Esto se torna paradójico si pensamos que los países mencionados, incluyendo a Argentina, permiten el voto de los nacionales residentes en el exterior aún si estos jamás han pisado el territorio del país. Este es el caso, por ejemplo, de los ciudadanos con doble nacionalidad que, quizás, nunca han dejado el territorio del país en el que viven, y cuentan con una ciudadanía extranjera en razón de ser hijos o nietos de inmigrantes, lo que les confiere derecho a votar en el país del cual se trate.

De algún modo, lo que presenta en la actualidad el caso de los extranjeros que no tienen derecho a voto o que tienen un limitado derecho a elegir, es decir esta limitación a un derecho que parecería enunciarse como universal, había sido diagnosticado, con algunas diferencias que radican en ciertas particularidades históricas, por Hannah Arendt hace más de medio un siglo.

3 Hannah Arendt. Derechos Humanos y derechos ciudadanos

Hannah Arendt debió escapar del régimen nazi en 1933, y tras pasar por Karlovy Vary, Génova y Ginebra se estableció en la ciudad de París. En 1937 el régimen nazi le quitó su

¹⁵ Cfr. Disponible em: http://www.pjn.gov.ar/02_Central/ViewDoc.Asp?Doc=51912&CI=INDEX100

nacionalidad y hacia 1941 debió abandonar Francia, aunque afortunadamente pudo incluir dentro de su equipaje las *Tesis sobre filosofía de la historia* de Walter Benjamin, que finalmente, y ya en los Estados Unidos, fueron entregadas a Theodor Adorno. Luego de una breve estadía en Lisboa, se radicó finalmente en la ciudad de Nueva York. En los Estados Unidos, Arendt escribió dos interesantes trabajos sobre la temática de los refugiados y los apátridas, asunto desde los cuales proyecta su crítica, su manto de sospecha, sobre los derechos del hombre. El primero, *We the refugees –Nosotros los refugiados–* data de enero de 1943. Escrito a muy poco de su llegada al país, el artículo fue publicado en una revista judía de lengua inglesa llamada *The Menorah Journal*. El segundo trabajo corresponde al Capítulo IX del segundo volumen de *Los orígenes del totalitarismo –Imperialismo–*, capítulo titulado “La decadencia del Estado-Nación y el final de los derechos del hombre”, cuya primera edición data de 1951, año en que finalmente logró adoptar la nacionalidad estadounidense tras ser, durante 14 años, una apátrida.

Si bien los trabajos de Arendt no aluden a la situación del voto de los extranjeros, ni tampoco refieren a la situación genérica de los extranjeros, sino que hacen foco en dos situaciones particulares como la de los refugiados y los apátridas, de este análisis circunscripto pueden extraerse algunas reflexiones teóricas que, con algunos ajustes y cuidados, podrían resultar útiles para reflexionar sobre la situación de residentes de un estado que por cuestión de pasaporte o de partidas de nacimiento, no pueden votar.

El primero de los trabajos es un escrito que podríamos denominar testimonial, escrito en primera y en tercera persona, que intenta dar cuenta de experiencias comunes de emigrados judíos de la Alemania Nazi. Narrado con una poderosa carga emotiva, se trata de un testimonio de quienes como ella rehusaban de autodenominarse *refugiados* y preferían la referencia de *recién llegados* o *inmigrantes* (ARENDR, 1943, p. 110). De estas líneas, en apretada síntesis, puede afirmarse que no son otra cosa que una descripción del infierno que acosaba a quienes escapaban del nacionalsocialismo, un infierno “que ya no es una creencia religiosa ni una fantasía, sino algo tan real como las cosas, las piedras y los árboles (ARENDR, 1943, p. 117).

Dentro de esta narración testimonial, vale destacar que ya aparece un atisbo de aquello que será profundizado ocho años más tarde en el citado capítulo de *Los orígenes del totalitarismo*, y que refiere a la desprotección legal que los judíos sufrían al emigrar. En este sentido, la autora narra que “[s]i empezáramos contando la verdad de que no somos más que judíos, ello significaría exponernos al destino de los seres humanos que, desprotegidos por la ley o convención política específica, no son nada más que seres humanos” (ARENDR, 1943,

p. 118) para luego afirmar que “los pasaportes o los certificados de nacimiento, y a veces incluso los recibos del impuesto sobre la renta, ya no son papeles oficiales sino cuestiones de distinción social.” (ARENDR, 1943, p. 118-119) Años más tarde, y retomado algunos de estos vestigios, Arendt profundizará sus reflexiones sobre la temática. Indagará, ya con más herramientas teóricas, el peso de algo tan liviano como un certificado de nacimiento.

En los *Orígenes del totalitarismo*, antes de analizar la situación de los apátridas y refugiados, Arendt afirma que la emergencia de los tratados sobre protección de minorías étnicas y/o nacionales celebrados con posterioridad a la Primera Guerra Mundial, se erigía como una muestra clara de lo que otrora no era más que un indicio, una huella, algo que solamente estaba implícito: sólo los nacionales podían ser ciudadanos y sólo éstos podían gozar de una completa protección legal. En los mismos tratados de minorías se contempla que la protección de los no-nacionales no sería una obligación de los Estados-Nación, sino de la recientemente creada Sociedad de Naciones (ARENDR, 1951, p. 272-275).

La descripción de Arendt se intensifica, en profundidad pero también en contenido dramático, cuando sus desarrollos se trasladan del análisis de la situación de las minorías, hacia la problemática de los refugiados y apátridas, momento en el cual los derechos supuestamente *inalienables* mostraban a todas luces que sólo podían ser disfrutados por los ciudadanos de las naciones más prósperas. Arendt muestra, pues, que en los Estados totalitarios la desnacionalización se convirtió en un arma sumamente eficaz, eficacia posibilitada, paradójicamente, no sólo por la práctica de los totalitarismos sino también por la incapacidad de los Estados-nación europeos de dar protección legal a quienes no eran nacionales –máxime cuando el derecho de asilo comenzó, poco a poco, a ser abolido- (ARENDR, 1951, p. 279).¹⁶ En este orden de ideas afirma que “[n]inguna paradoja de la política contemporánea está cargada de una ironía tan patética como la discrepancia entre los esfuerzos de idealistas bien intencionados que insistieron tenazmente en considerar como «inalienables» aquellos derechos humanos, que eran disfrutados solamente por los ciudadanos de los países más prósperos y civilizados, y la situación de quienes carecían de tales derechos” (ARENDR, 1951, p. 279), para luego sentenciar con una poderosa y escalofriante descripción sobre la situación de los apátridas, cuya “situación se deterioró intensamente, hasta que el campo de internamiento –que antes de la Segunda Guerra Mundial era la

¹⁶ Así se lee que “[a]quellos a quienes el perseguidor había individualizado como la escoria de la Tierra –judíos, trotskistas, etc.- fueron recibidos en todas partes como escoria de la Tierra; aquellos a quienes la persecución había calificado de indeseables, se transformaron en los *indésirables* [indeseables] de Europa” (Arendt, 1951:269). Asimismo, Arendt destaca cierta expansión en el arma de la desnacionalización, a tal punto que en los Estados Unidos, un Estado de ningún modo calificable como totalitario a los ojos de Arendt, se consideraba seriamente la posibilidad de quitar la nacionalidad a los estadounidenses comunistas.

excepción más que la norma para los apátridas– se transformó en la solución de rutina para el problema del domicilio de las «personas desplazadas.» (ARENDDT, 1951, p. 279)¹⁷ Los apátridas y refugiados eran una denuncia viva, una falla materializada en sufrimiento, de un discurso que hacía alusión a la universalidad de los derechos humanos, pero que sólo funcionaban como derechos ciudadanos. Cuando los derechos humanos fueron puestos a prueba, cuando debieron aplicarse a los apátridas, a aquellos que ya no tenían otro atributo que su sola pertenencia a la humanidad, los derechos humanos quedaron reducidos a los derechos ciudadanos (AMIEL, 2000, p. 28).

De aquello que Arendt intenta dar cuenta, a partir del tratamiento de la situación de las minorías, pero por sobre todo atendiendo al escándalo de los refugiados y apátridas, es que mientras los derechos del hombre se habían consagrado como inalienables e independientes de todo Gobierno, realmente no parecían revestir tales atributos (ARENDDT, 1951, p. 290-293)¹⁸. Para la autora alemana, pues “[l]os Derechos del Hombre, supuestamente inalienables, demostraron ser inaplicables [*unenforceable*] –incluso en países cuyas Constituciones estaban basados en ellos- allí donde aparecían personas que no eran ciudadanas de ningún Estado soberano” (ARENDDT, 1951, p. 293). El escándalo que implica la situación de los fuera de la ley no es la privación de su felicidad, ni de la igualdad ante la ley, sino su situación de no-pertenencia a la comunidad. Es así que “[s]u situación no es la de no ser iguales ante la ley, sino que no existe ley para ellos” (ARENDDT, 1951, p. 295-296). Sin dudas que el relato histórico que realiza Arendt resulta sumamente importante, pero sus líneas no construyen solamente un relato con pretensiones empíricas, sino que también intentan delinear una manifestación de principios. De acuerdo con lo expuesto por Etienne Balibar en el marco del coloquio *Hidden Tradition – Untimely Actuality?*, celebrado en ocasión de la conmemoración de los 100 años del nacimiento de Arendt, lo potente de los postulados de nuestra autora radica en que “no equivale únicamente a afirmar que a nivel de los «principios» o del ideal

¹⁷ Arendt profundiza aún más y muestra que “[I]ncluso la terminología aplicada a los apátridas se deterioró. El término «apátrida» reconocía al menos el hecho de que estas personas habían perdido la protección de sus Gobiernos y requerían acuerdos internacionales para la salvaguarda de su *status* legal. El término de postguerra «personas desplazadas» fue inventado durante la guerra con el propósito expreso de liquidar de una vez y para siempre el estado de apátrida, ignorando su existencia.”

¹⁸ Es así que Arendt postula que “[l]a completa implicación de esta identificación de los derechos del hombre con los derechos de los pueblos en el sistema europeo del Estado-Nación surgió a la luz únicamente cuando aparecieron repentinamente un creciente número de personas y de pueblos cuyos derechos elementales se hallaban tan poco salvaguardados por el funcionamiento ordinario de los Estados-Nación en el centro de Europa, como lo habrían sido en el corazón de África. Los Derechos del Hombre, después de todo, habían sido definidos como «inalienables» porque se suponía que eran independientes de todos los Gobiernos: pero resultó que, al momento en que los seres humanos carecían de su propio Gobierno y tenían que recurrir a sus mínimos derechos, no quedaba ninguna autoridad para protegerles ni ninguna institución estaba dispuesta a garantizarlos.”

moral de los derechos humanos restan concebibles como el fundamento de los derechos del ciudadano, cuya evolución los contradice de *facto*. El sentido de la argumentación es exactamente el inverso, y es por ello que parece una provocación (un poco a la manera en que las argumentaciones *sofisticas* aparecían para los Antiguos como provocaciones a la razón y la tradición): si la abolición de los derechos del ciudadano significa también la destrucción de los derechos del hombre, es porque en realidad los segundos reposan sobre los primeros y no a la inversa.” (BALIBAR, 2006, p. 92) Este reposo de los derechos del hombre sobre los derechos ciudadanos parece confirmarse cuando casi al final del citado capítulo IX, Arendt sugiere que “no solamente la pérdida de los derechos nacionales en todos los casos también entrañó la pérdida de los derechos humanos; la restauración de los derechos humanos, como lo prueba el reciente ejemplo del Estado de Israel, sólo ha sido lograda hasta ahora a través de la restauración o el establecimiento de los derechos nacionales.” (ARENDR, 1951, p. 299)

Esta apoyatura de los derechos humanos sobre los derechos ciudadanos, que Arendt advertía en sus reflexiones sobre la trágica situación de los refugiados y apátridas se presenta en la actualidad para los extranjeros que no pueden votar sea porque no cuentan con sus papeles, sea porque el Estado en el cual habitan no reconoce el derecho a elegir autoridades, sea porque sólo los reconoce parcialmente. Así como el pasaporte o la partida de nacimiento se erigían como la puerta de ingreso al mundo de los derechos, para el acceso al voto, y mucho más para el acceso a los cargos públicos, estos meros papeles continúan siendo poderosas llaves para abrir puertas y por ello mismo, también para clausurarlas. Las cuestiones mencionadas llevan a suponer que la posesión de documentos como pasaportes o partidas de nacimiento constituiría un privilegio del que no todos pueden gozar cuando, en realidad, los diferentes estados deberían promover los trámites para la obtención de la documentación de sus ciudadanos sin mayores complicaciones para poder lograr, así, una situación de igualdad y evitar la existencia de personas que no son, en términos legales, ciudadanos de ningún lugar.

4 La mirada de Giorgio Agamben

El filósofo contemporáneo Giorgio Agamben ha recuperado las reflexiones de Hannah Arendt sobre la temática de los refugiados y los derechos del hombre en dos oportunidades. La primera se trata de un artículo titulado “Más allá de los derechos del hombre”, publicado en el periódico francés *Libération* del 9-10 de junio de 1993 y luego incluido en la compilación *Medios sin fin*, publicada en 1996. La segunda refiere al capítulo segundo –

titulado “Los derechos del hombre y la biopolítica- de la parte tercera del libro *Homo sacer I. El poder soberano y la nuda vida*, aparecido en 1995.¹⁹

Agamben rescata el modo en que Arendt muestra que el refugiado, que debiera haber encarnado la figura central de los derechos del hombre, muy por el contrario, no ha implicado más que su decadencia puesto que los pretendidos derechos sagrados e inalienables habían perdido toda exigibilidad cuando no habían logrado configurarse como derechos ciudadanos. Es a partir de la silueta del refugiado – quizás podría afirmarse que Arendt había trabajado con mayor detalle la situación de los apátridas que la del refugiado- que Agamben soplará acarreado nubes tormentosas sobre la entidad de los derechos del hombre. Siguiendo la línea de la autora alemana, y quizás radicalizando el trazo de la argumentación, al decir de Agamben, el apoyo de derechos humanos sobre los derechos ciudadanos, parece implícita en la propia declaración de 1789: “*Déclaration des droits de l’homme et du citoyen*, donde no está claro si los dos términos sirven para denominar dos realidades autónomas o forman un sistema unitario, en el que primero está ya siempre contenido en el segundo y oculto por él; y, en este último caso, qué tipo de relaciones mantienen entre ellos. La *boutade* [broma] de Burke, que a los derechos inalienables del hombre declaraba preferir con mucho sus «derechos de inglés» (*Rights of an Englishman*) adquiere en esta perspectiva una insospechada profundidad.” (AGAMBEN, 1995, p. 161)

Ya en clave biopolítica, para Agamben es menester dejar de concebir a las declaraciones de derechos como proclamaciones de valores metajurídicos para comenzar a analizar su papel histórico en la constitución de los Estados-nación. “Las declaraciones de derechos representan la figura originaria de la inscripción de la vida natural en el orden jurídico-político del Estado-nación. Esa nuda vida natural que, en el Antiguo Régimen, era políticamente indiferente y pertenecía, en tanto que vida creatural, a Dios, y en el mundo clásico se distinguía claramente –al menos en apariencia- en su condición de *zoé* de la vida política (*bíos*), pasa ahora al primer plano de la estructura del Estado y se convierte en el fundamento terreno de su legitimidad y de su soberanía. Un simple examen del texto de la declaración de 1789 muestra, en efecto, que es propiamente la vida natural, es decir el puro hecho del nacimiento, lo que se presenta aquí como fuente portadora del derecho.” (AGAMBEN, 1995, p. 161-162).

Volviendo a la temática de los refugiados, y en la misma línea que Arendt, Agamben sugiere que “[l]a paradoja que está aquí en precisamente la figura –el refugiado- que habría

¹⁹ También hay una muy breve referencia los desarrollos de Arendt en un breve artículo titulado “Política del exilio” publicado en 1996 en el número 26-27 de la revista española *Archipiélago* (AGAMBEN, 1996, p. 41-48). Sobre el modo en que el autor italiano se asienta –no exclusivamente en esta temática-en la obra de Arendt ver DÍAZ MARSÁ (2007) y BRUNET (2007).

debido encarnar por excelencia los derechos del hombre, marca por el contrario la crisis radical de este concepto.” (AGAMBEN, 1993, p. 25) Si bien los trabajos de Arendt tienen más de medio siglo, y sus análisis se remontan a procesos iniciados en el marco de la primera guerra mundial, Agamben dota a sus reflexiones de total actualidad mostrando que “los estados industrializados tienen ahora una *masa residente estable de no-ciudadanos*, que no pueden ni quieren ser desnaturalizados ni repatriados. Estos no ciudadanos tienen con frecuencia una nacionalidad de origen, pero, al preferir no disfrutar de la protección de su Estado, se encuentran como los refugiados en una condición de «apátridas de hecho». T. Hammar ha propuesto utilizar para estos residentes no ciudadanos el término de *denizens*, que tiene la virtud de mostrar que *citizen* es un concepto ya inadecuado para describir la realidad política-social de los Estados modernos. Por otra parte, los ciudadanos de los Estados industriales avanzados (tanto en Estados Unidos como en Europa) manifiestan, por medio de su creciente deserción con respecto a las instancias codificadas de la participación política, una propensión evidente a transformarse en *denizens*, en residentes estables no ciudadanos; de modo que ciudadanos y *denizens* están entrando, por lo menos en ciertos sectores sociales, en una zona de indiferenciación potencial.” (AGAMBEN, 1993, p. 28).

5 Notas finales

Muchos Estados europeos y latinoamericanos, en los últimos cuarenta años, han avanzado en políticas tendientes a reducir las distancias entre nacionales y extranjeros en lo relativo al derecho al sufragio, aunque es menester remarcar que mantienen poderosas diferencias en lo relativo a los requisitos de residencia y en los cargos a elegir, a la vez que son muy limitados los hay avances en la posibilidad de sea elegidos. En el caso de la Argentina, la estrategia de gran parte de las provincias ha sido la misma: conceder el derecho a sufragio, en la mayoría de los casos limitado únicamente a elecciones municipales, incluyendo requisitos de residencia y hasta de estar casado o casada con un argentino, tener los impuestos al día, etc. Por otro lado, esta situación suele estar acompañada por su contracara: nacionales que residiendo en el exterior facultados para elegir autoridades de su país de origen, de un Estado que emite normas que no se le aplican.

A pesar que en un primer vistazo, pueda resultar interesante profundizar este camino de acotamiento de distancias entre nacionales y extranjeros, quizás desde una perspectiva más cercana al pensamiento de Arendt o de Agamben, la estrategia no sea asimilar a los nacionales con los extranjeros, a los ciudadanos con los no-ciudadanos. Muy por el contrario, tal vez la

estrategia más radical sea erradicar aquello que Arendt denunciaba hace más de medio siglo y que Agamben recupera y redefine en la actualidad. El sendero a trazar quizás sea no tanto el de asimilar los derechos de quienes tengan diferentes –o ninguna partida de nacimiento- sino de abandonar la idea misma que vincula una partida de nacimiento con un Estado para que la situación de éste con sus habitantes se articule de modos bien distintos. Tal vez la estrategia más interesante sea no la de igualar los derechos de los nacionales y los extranjeros, sino la de dejar de lado la idea misma de nacionalidad y, con tal abandono, la idea de extranjero.

REFERENCIAS

AGAMBEN, G. “Más allá de los derechos del hombre” (trad. de Antonio Gimeno Cuspinera) en *Medios sin fin. Notas sobre la política*, Ed. Pre-textos, Valencia, 2001.

_____. *Homo sacer. El poder soberano y la nuda vida* (trad. de Antonio Gimeno Cuspinera) en *Medios sin fin. Notas sobre la política*, Ed. Pre-textos, Valencia, 1998.

_____. “Política del exilio” (trad. de Dante Bernardi) en *Revista Archipiélago. Cuadernos de crítica de la cultura*, nº 26-27, Barcelona, 1996.

AMIEL, A., *Hannah Arendt. Política y acontecimiento* (trad. de R. Paredes), Bs. As., Nueva Visión, 2000

ARENDDT, H. “We, refugees” en ROBINSON, M. (E.) *Altogether Elsewhere. Writers on Exile* (pp. 110-119). Boston: Faber and Faber, 1994.

_____. *The Origins of Totalitarianism*. Cleveland: Meridian Books, 1962.

AVILÉS, M. R., “El derecho a voto de los inmigrantes, una utopía para el siglo XXI” en *Cuadernos electrónicos de Filosofía del Derecho* nº12, 2005.

BALIBAR, E., “La impolítica de los derechos humanos. Arendt. El derecho a tener derechos y la desobediencia cívica.” (trad. de D. Sarkys Fernández), *Revista Erytheis* nº 2, 2007.

BRUNET, G. “Giorgio Agamben, lector de Hannah Arendt” en *Konvergencias. Filosofías y Culturas en diálogo*, 2007.

EMMERICH, G. E.; PERAZA TORRES, X., “Sufragio transnacional. Experiencias latinoamericanas de voto desde el exterior y voto de los extranjeros” en EMMERICH, G. E.; PRIES, L. (Coords.), *La transnacionalización. Enfoques teóricos y empíricos*, México DF, Porrúa, 2011. pp. 155-164.

LOZANO GARCÍA, J. L., *Derecho de sufragio de los extranjeros en las elecciones locales*, Madrid, Escuela Diplomática, Paseo de San Juan XXIII, nº 5, 1991.

NAVARRO, C.; MORALES, I.; GRATSCHER, M., “Panorama comparado del voto en el extranjero” en AA. VV., *Voto en el extranjero. El manual de IDEA Internacional*, México DF, Instituto Federal Electoral de México, 2008, pp. 11-39.

MÉNDEZ LAGO, M., “Los derechos políticos de los inmigrantes” en CÁNOVAS PEDREÑO, A.; HERNÁNDEZ PEDREÑO, M. (comps.), *La condición inmigrante*, Universidad de Murcia, Vicerrectorado de Extensión Cultural y Proyección Universitaria, 2005.

VÁZQUEZ, M., “Los procesos de formación institucional en el marco de la integración regional. Debates sobre la arquitectura institucional de la Unión Europea” en PINTO, J. (comp.) *La argentina entre dos siglos. La política que viene*, Eudeba, 2001.