



PARQUES DE ESTUDIO Y REFLEXIÓN – ATTIGLIANO
DERECHO, POLÍTICA Y ECONOMÍA

La exclusión de los extranjeros del derecho al voto: punto neurálgico de contradicción entre soberanía y democracia

Hervé Andrés

En primer lugar, quisiera agradecer a los organizadores por haberme invitado a este simposio, cuyo título es muy ambicioso: “fundamentos de una nueva civilización”. Es exactamente de lo que se trata: una nueva civilización está en vía de ser fundada. Y en eso que se está fundando, la dimensión política es inevitable.

Mi intervención busca contribuir a la reflexión política sobre una nueva civilización democrática. A partir de la pregunta por el derecho al voto de los extranjeros, quisiera abrir pistas para una refundación realmente democrática, más allá del principio de soberanía.

Primero, voy a comenzar mi intervención por un inventario de los lugares que muestran que, globalmente, los extranjeros son privados del derecho al voto. Aunque las excepciones son numerosas, ellas son limitadas. Mi segundo punto será entonces mostrar por qué esta cuestión es importante para la democracia. A continuación, quisiera plantear el problema de la contradicción fundamental entre el principio de soberanía y democracia. Y finalmente, quisiera esbozar algunas pistas de reflexión teórica para una nueva democracia.

1) *La situación actual*

Entonces, antes que nada, **una primera constatación: en general, en el mundo, los residentes extranjeros no tienen derecho a votar**. Es una regla general, con muchas excepciones, pero que se mantienen limitadas. Dos de cada tres países en el mundo no le otorgan el derecho al voto a los extranjeros. Y un tercio de los países en el mundo otorga el derecho al voto a ciertas categorías de extranjeros, al menos en ciertas elecciones. Es de todos modos importante: uno de tres países en el mundo. No voy a desarrollar aquí el inventario de todas las situaciones pero podemos distinguir algunos modelos rápidamente:

En unos cuarenta países, **todos** los residentes extranjeros, al cabo de un cierto periodo de residencia, pueden votar en ciertas elecciones (frecuentemente, las municipales, pero a veces las elecciones de nivel intermedio o las elecciones nacionales). Por ejemplo, en Irlanda, desde hace tiempo, los extranjeros pueden votar en las elecciones municipales. Y en Uruguay, pueden votar en todas las elecciones.

Seguidamente, algunos países no otorgan el derecho al voto si no a **una cierta parte** de los residentes extranjeros, en base a ciertos criterios. El Reino Unido da el derecho al voto en todas las elecciones, a todos los ciudadanos del Commonwealth (en general, los residentes de las antiguas colonias británicas), lo que representa la mayoría pero no toda la totalidad de los extranjeros que residen en el Reino Unido. La Unión Europea instituyó un sistema similar, que impone a todos los países de la UE dar el derecho al voto a todos los ciudadanos europeos, es decir, a todos aquellos que tienen una nacionalidad de un país de la UE. Por ejemplo, en Italia o en Francia, solamente los ciudadanos europeos tienen el derecho a votar y solamente en las elecciones municipales y europeas. En España, el criterio es la reciprocidad. Si los países extranjeros otorgan el derecho al voto a los ciudadanos españoles, entonces sus residentes se benefician del derecho al voto municipal en España. Y como la mayor parte de los países latinoamericanos le otorgan el derecho al

voto a los extranjeros, bien, la mayor parte de los latinos han mantenido el derecho al voto municipal en España. Pero no los marroquíes (en todo caso por el momento), ni la mayoría de los africanos.

Entonces, se trata de una primera modalidad de apertura: ciertos países otorgan el derecho al voto a todos los extranjeros y otros a ciertas categorías de extranjeros solamente.

Segunda modalidad de apertura: el nivel de las elecciones. Muchos países dan el derecho a votar a los extranjeros solamente en las elecciones locales. Es una especie de semi-solución, consistente en preservar la soberanía nacional, abriendo al mismo tiempo las vías de la ciudadanía local. Personalmente, pienso que es una vía que puede ser interesante concretamente, es mejor que nada, pero instaura nuevas discriminaciones y es una manera de evitar el problema sin hacerse las preguntas de fondo. En pocas palabras, ciertos países abren el derecho al voto a los extranjeros en las elecciones locales solamente, sin embargo hay 25 que otorgan el derecho al voto a los extranjeros en las elecciones nacionales...

No obstante, es cierto que la mayoría de los países del mundo, inclusive aquellos que se presentan como democráticos, consideran que para tener el derecho a votar, hay que tener la nacionalidad de este país. Y los extranjeros están excluidos.

Y por cierto, ningún país en el mundo otorga una igualdad estricta de los derechos políticos entre sus residentes y los extranjeros que residen en él. Incluso si estos últimos tienen el derecho de votar prácticamente en las mismas condiciones, hay exclusiones con respecto a la elegibilidad. En Nueva Zelanda, los extranjeros pueden votar en las elecciones nacionales, pero no pueden ser elegidos.

Lo que predomina en los hechos y en las normas en vigor, y más aun en los espíritus y en las representaciones, es el paradigma de exclusión de los extranjeros de la esfera política. Esto de excluir a los extranjeros de los derechos políticos parece en general “normal” (pongo esta palabra entre comillas). Parece normal. Parece ser la regla general. Y el derecho a votar de los extranjeros parece ser una excepción, muy corriente pero limitada en alcance.

2) Un problema de democracia

Sin embargo, y este será mi segundo punto, **el derecho al voto es importante para la democracia.**

Esta proposición “el derecho al voto es importante para la democracia” no es incontestable. No es de por sí evidente. Para los griegos, la democracia antigua prefería el sorteo como modo de designación de las personas encargadas de asumir las funciones públicas. El sorteo presenta la ventaja de poner a los ciudadanos en un plano de estricta igualdad. Todo el mundo tiene las mismas probabilidades de salir en el sorteo. Este modo de designación podría, por otra parte, ser útil en ciertas situaciones.

El voto es un modo de decisión que permite tanto designar representantes (es la democracia representativa), como decidir directamente (por ejemplo, se responde “sí” o “no” a una pregunta, es la democracia directa).

El punto más importante es que el voto es una herramienta de decisión **para una colectividad.**

Si no hay colectividad, no hay voto. Si yo estoy solo y me pregunto si voy a la playa o a la montaña, decido y voy. Pero si estoy con mi familia y nos preguntamos si vamos a la playa o a la montaña, quizás allí, vamos a discutir y llegar a una decisión colectiva, tal vez por consenso o tal vez mediante una especie de voto.

Lo importante a recordar es que el voto tiene sentido porque hay una colectividad. Y la política comienza justamente por la pluralidad. Es porque son muchos que los hombres y las mujeres son actores políticos. Es porque somos varios, porque somos muchos, que debemos encontrar mecanismos de funcionamiento colectivo. Y como hay decisiones a tomar, hay un mecanismo de decisión para los grandes números de gente. Y allí, globalmente, los griegos habían estudiado bien la cuestión. Sea una sola persona que decide (el rey, que puede devenir en tirano). Sea un pequeño número de personas que deciden (los más ricos, los más sabios, los mejores). Sea todo el mundo, la multitud que decide (y es la invención de la democracia, el poder del pueblo).

Esta es una primera función del voto que podemos calificar de instrumental. El voto es una **herramienta para tomar decisiones**.

Pero hay una segunda función, que para mí es más importante, y que es de orden **simbólico**. En política, como en muchos otros dominios, lo simbólico es muy importante.

La ritualización de las operaciones de voto muestra claramente que lo que está en juego en una votación no es solamente el resultado práctico (la decisión “sí” o “no”, «Obama» o «Mac Cain»), es también una gran operación simbólica donde una comunidad toma consciencia de ella misma.

El voto es lo que marca la pertenencia a una colectividad. Si voto es que soy miembro de esta colectividad: la comunidad política. Si no puedo votar es que no soy miembro de esta colectividad. ¿Cuál es mi estatus? ¿Cuál es mi relación con los otros?

Así, lo que está en juego es una cuestión de delimitación y por lo tanto de definición de la comunidad misma. Trazar de una u otra manera las fronteras de la comunidad política es concebir de una manera u otra dicha comunidad política. La comunidad política no es una comunidad como las otras, no es una cosa natural, dada por esencia. Es un cierto tipo de lazo que es tejido entre sus miembros, es el reconocimiento mutuo de los hombres y de las mujeres como actores plurales y singulares de su destino común. Lo que los define es su igualdad y su libertad. No es una simple sumatoria de individuos que viven unos al lado de otros. La política es el espacio en el que los actores buscan resolver los conflictos sobrepasando la violencia.

Fundamentalmente, excluir a los extranjeros del derecho al voto significa excluirlos de la comunidad política. Y eso significa definir la comunidad política de una cierta forma. Inversamente, reconocer el derecho al voto de los extranjeros significa incluirlos en la comunidad política. Y entonces, eso define la comunidad política de otra manera.

Examinemos estas dos maneras. Por un lado, la exclusión de los extranjeros. Luego, por el otro lado, su inclusión. Es allí donde trato al problema de la relación entre soberanía y democracia.

3) Soberanía vs. democracia

En primer lugar, la concepción tradicional consiste en excluir los extranjeros del derecho al voto. ¿En nombre de qué? En nombre de la nacionalidad. ¿Qué es la nacionalidad? Es un término ambiguo que da problema cuando uno pasa de una lengua a otra. Hay dos dimensiones. Por un lado, se trata de una identidad colectiva que se vincula a un grupo específico, la Nación. En este sentido, nacionalidad tiene casi un sentido cultural. Por otro lado, se trata de un estatus jurídico, que une una persona a un Estado soberano. Es este segundo sentido, jurídico, el que es importante para nuestro problema. Efectivamente, si el derecho al voto está reservado a aquellos que tienen la nacionalidad, lo que cuenta no es la identidad cultural si no el hecho de tener o no la nacionalidad desde un punto de vista jurídico. Si usted tiene la nacionalidad italiana, puede votar en las elecciones italianas, incluso si usted es de origen africano, incluso si usted no se siente italiano, incluso si los otros italianos no lo consideran como italiano. El problema de identidad es otro problema. Desde el punto de vista del derecho al voto, lo que cuenta es el estatus jurídico.

¿Pero qué es la nacionalidad desde el punto de vista jurídico? ¿Qué es ese estatus jurídico? Un conjunto de derechos y de deberes que los une a un Estado soberano. ¿Es un contrato entre dos personas puestas en un plano de igualdad? Para nada. La nacionalidad les es impuesta desde su nacimiento, en función de su situación personal (el lugar de nacimiento, la nacionalidad de sus padres). Luego, en función de la evolución de su situación, pueden pretender a pedir la nacionalidad de un país. El Estado nunca está obligado a otorgarla. No es para nada la libertad la que prima. Su nacionalidad está determinada por el azar del nacimiento y siempre son las reglas del estado las que van a imponerse, sea para adquirir o para quitar la nacionalidad. Por cierto, es muy difícil renunciar voluntariamente a una nacionalidad. Y pudimos ver muy bien en el siglo XX, lo que resulta de hacer depender los derechos de los seres humanos de los Estados soberanos. Millones de personas resultaron apátridas. Y el peor ejemplo es el de la

Alemania nazi que como Estado soberano tenía todo el derecho de retirar la nacionalidad a millones de judíos que se hallaron sin ningún derecho. Lo mismo hizo el régimen de Vichy en Francia. De manera totalmente legal.

Así, la nacionalidad pone al ser humano en la dependencia total frente al arbitrio de un Estado. Claro que no todos los Estados son nazis. Pero el hecho de que un Estado pueda convertirse en nazi –y por cierto, numerosos Estados tomaron ese sentido y continúan haciéndolo todavía hoy – muestra el peligro que existe en hacer depender los derechos de las personas del arbitrio de un Estado.

La nacionalidad es la concretización al nivel de las personas de la soberanía de los Estados. ¿Qué es la soberanía? Etimológicamente, es un principio de superioridad. El soberano es un superior. Es alguien que impone su voluntad. Es el principio de legitimación del poder monárquico y que extrañamente ha logrado transformarse en el marco de las democracias inventadas durante los últimos dos o tres siglos.

La soberanía del soberano deviene soberanía del pueblo o soberanía nacional. Se piensa que la democracia moderna era la soberanía del pueblo y en el marco nacional, la soberanía nacional. Sería en adelante el pueblo quien sería el soberano. La ley sería la expresión de la voluntad general. Ustedes conocen esta ficción, que no niego tiene una parte de verdad, pero solo una parte.

Pero si el pueblo es el soberano, ¿cómo es que una parte de sí mismo está excluida? Efectivamente, si los extranjeros son excluidos del pueblo soberano, quiere decir que la soberanía del Estado (que se traduce mediante la definición de la nacionalidad, mediante el trazado de las fronteras entre aquellos que están dentro y aquellos que no) es anterior a la constitución del pueblo. Entonces no es el pueblo el soberano, si no precisamente el Estado, es decir, la organización de una minoría que impone de antemano su poder a una mayoría.

4) La democracia más allá de la soberanía

Para terminar, examinemos la otra forma de concebir la comunidad política, incluyendo a los extranjeros. La idea es que sin tener la nacionalidad del Estado, los extranjeros serían igualmente ciudadanos, es decir, actores reconocidos de la política allí donde ella se juega.

Frente al concepto de nacionalidad, podemos oponer el concepto de ciudadanía. Frente al concepto de soberanía, podemos oponer el concepto de democracia.

“Ciudadanía”. La palabra suscita aun más problemas al pasarla de una lengua a otra. En inglés, “*citizenship*” perdió prácticamente todo sentido autónomo y significa nacionalidad en tanto estatus jurídico que liga una persona a un Estado. En italiano, creo que “*cittadinanza*” es igualmente utilizado en el mismo sentido del estatus jurídico, mientras que “*nazionalita*” existe y puede ser utilizado en el sentido de estatus jurídico. En español como en francés, tenemos los dos términos claros (*nacionalidad* y *ciudadanía*, *nationalité* y *citoyenneté*).

La idea de una ciudadanía desconectada de la nacionalidad corresponde a un retorno al sentido propiamente político del término ciudadanía. Esto remite a la ciudad (término romano), y entonces a la polis (término griego). La ciudadanía es la participación en la vida de la ciudad. La ciudad no es la comuna, el pueblo, la aglomeración urbana. La ciudad es el espacio político.

Reconocer que los extranjeros (poco importa de dónde vengan, poco importa si aun tienen lazos con sus países de origen) son miembros de la comunidad política, es definir esta comunidad política no en función del nacimiento, no en función del arbitrio de reglas de un Estado, sino a partir de la participación en un espacio político.

A partir del momento en el que los extranjeros están allí y participan en este espacio político, a partir del momento en que están involucrados en el destino de esta colectividad, deben respetar las leyes (y como se menciona frecuentemente, pagar los impuestos), pues parece lógico reconocerles el derecho al voto, que es la herramienta instrumental y simbólica de la decisión política.

Ir en esta dirección es restablecer el potencial universalista y forzosamente insurgente de la democracia.

La democracia busca siempre salir del marco instituido. Ella no sabría limitarse a una definición formalista. Al contrario, es conveniente recordar que el término es originalmente un insulto, para designar una forma de poder donde gobiernan aquellos que no tienen ningún título para gobernar (sobre todo aquellos que no son ricos). La democracia, en su origen, es una ruptura en el orden natural. Ella implica siempre volver a un cuestionamiento del poder. Ella nunca está terminada ni es triunfadora. Al contrario, es un horizonte, una línea de conducta, una exigencia contestataria. Y sobre todo, la historia de la democracia es la historia de la lucha por la conquista de derechos de los excluidos. El sufragio universal es una de las manifestaciones de esta historia, donde hubo que empujar cada vez más lejos los límites de la dominación, para que los obreros, los iletrados, los pobres, las mujeres, los indígenas colonizados, los esclavos y antiguos esclavos, los jóvenes, etc., puedan votar.

Yo creo que esta historia continúa con la lucha por el derecho al voto de los extranjeros.

En el plano teórico, la cuestión del derecho al voto de los extranjeros es reveladora del impasse en el que está encerrada la democracia, si se queda en una definición formalista, en el marco del principio de soberanía. Fundamentalmente, el principio de soberanía es un principio de dominación, de imposición de la voluntad de uno solo. La ficción del pueblo soberano encuentra sus límites hoy. En el siglo XX, la soberanía del Estado permitió las más grandes masacres de la historia de la humanidad, en el respeto de las reglas formales del Estado. En el siglo XXI, la soberanía de los Estados no permite la protección de los pueblos contra los estragos de la globalización. Las multinacionales imponen sus leyes y la soberanía no subsiste más que en sus aspectos puramente represivos, con el fin de volver aún más precarias las existencias de millones de migrantes en el planeta.

Sé muy bien que ciertos Estados intentan, en América del Sur sobre todo (pienso por ejemplo, en Ecuador, en Bolivia, en Venezuela) construir democracias reales volviendo a un ideal de soberanía popular. Observo estas experiencias con interés y admiración. Pero no veo cómo, a largo plazo, el principio de soberanía (incluso popular) se puede conciliar con la exigencia democrática, en la medida en que es la expresión de la imposición de una voluntad, de la voluntad de una sola entidad. La ficción del pueblo soberano permitió sin duda avanzar. Pero pienso que el futuro de la democracia reside en tomar en cuenta el carácter plural de los seres humanos y de sus voluntades particulares. La necesidad de construir lo común, que esto sea a la escala de un pueblo, de una región o del planeta no puede ser tomada en cuenta si no en una perspectiva definitivamente universalista. El derecho al voto de los extranjeros sin ninguna limitación me parece ser uno de los ladrillos esenciales de la democracia futura.