

Dos aspectos del Derecho Electoral: activo y pasivo

*Germán J. Bidart Campos**

SUMARIO: I. El derecho electoral activo de los extranjeros. II. El derecho electoral pasivo y la prohibición de la reelección.

I. El derecho electoral activo de los extranjeros

El avance progresivo del constitucionalismo y del derecho internacional de los derechos humanos ha ido erradicando las normas que antes, al consignar los derechos personales, limitaban su titularidad a favor de los nacionales. *

En la actualidad, cuando el plexo de los clásicos derechos civiles se ha ampliado con la incorporación de los derechos sociales, tanto el derecho constitucional comparado como los tratados internacionales de derechos humanos suelen declarar los derechos con expresiones que han superado tales reduccionismos. Las fórmulas que se emplean individualizan al sujeto activo refiriéndose a «toda persona», o «todos», o «los habitantes»; y cuando usan una expresión negativa dicen: «nadie puede» o «nadie será».

Si acaso alguna vez se sigue citando a los nacionales en la norma enunciativa de uno o más derechos, la constitución aclara en otra norma que los extranjeros quedan equiparados a los nacionales.

La constitución histórica de la República Argentina, de 1853-1860, ya había declarado los derechos civiles de «todos los habitantes» en su art. 14, y sobreadundantemente había establecido en su art. 20 que los extranjeros gozan de los mismos derechos civiles del ciudadano. Estas normas se mantienen intactas hoy, después de la reforma constitucional de 1994, y lo que ésta ha añadido al texto originario en

relación con el sistema de derechos conserva idéntica igualdad entre nacionales y extranjeros.

La valoración igualitaria de unos y otros responde a la convicción de que los ahora llamados derechos humanos son derechos de la persona humana, que se adscriben a ella en razón de su condición de tal y de su dignidad intrínseca, y no en virtud de su nacionalidad.

Por otra parte, todas las cláusulas antidiscriminatorias que contienen numerosos tratados internacionales de derechos humanos prohíben introducir diferencias entre las personas por causa de su nacionalidad, origen o nacimiento.

Pero si estas aperturas humanitarias y propias de todo Estado democrático han cobrado curso y difusión, se mantiene la excepción en cuanto a la titularidad y al ejercicio de los derechos políticos, que quedan adjudicados solamente a los ciudadanos.

Es cierto que ciudadano puede ser un extranjero que se naturaliza en un país que no es el de su nacionalidad y que, en consecuencia, está habilitado para ejercer los derechos políticos, pero tal situación sólo resuelve parcialmente el tema que queremos abordar.

Antes de explicarlo, debemos anticipar algo importante: por ahora, no juzgamos que sea intrínsecamente disvalioso e injusto negar la titularidad y el ejercicio de los derechos políticos a los extranjeros no naturalizados. Por ende, cuando las constituciones reservan esa titularidad y ese ejercicio para los ciudadanos, tampoco discrepan con los valores que actualmente sirven de núcleo a los estados democráticos. Y si acaso una constitución no define

* Consultor Asociado Estudio Weinschelbaum Abogados y Director General de *El Derecho*, publicación de la Universidad Católica de Argentina.

expresamente la cuestión en sus normas, y es la ley la que delimita los derechos políticos a favor de los ciudadanos, dicha ley no merece objetarse de inconstitucionalidad.

No obstante tal visión, que circunscribimos a la circunstancia de lugar y de tiempo en que se emplaza hoy la convivencia democrática, nuestra propuesta aventurada y audaz tiende a difundir conciencia en pro de un cambio todavía novedoso, al que deseamos conferirle futuro para que progresivamente sea asumido y plasmado en el Derecho Positivo.

La tesis sugerida aboga por el reconocimiento de los derechos políticos a los extranjeros no naturalizados, después de un cierto tiempo de residencia efectiva en un Estado.

Será el ordenamiento jurídico de ese Estado el que habrá de establecer qué lapso y qué condiciones de radicación o de domicilio deberá reunir un extranjero para quedar habilitado en su derecho electoral activo. Quizá algún día, cuando el derecho constitucional comparado fuera dando paso a esta innovación, también habría de ser el derecho internacional de los derechos humanos el que —al menos deparando la opción al derecho interno de los Estados— acompañara el reconocimiento de los derechos políticos en favor de los extranjeros.

La propuesta que propiciamos para maximizar con ella el itinerario progresivo del sistema de derechos puede ensombrecerse con una duda: ¿por qué si creemos que al día de hoy no es disvalioso ni injusto circunscribir la titularidad de los derechos políticos en los nacionales, anhelamos una apertura tan holgada para dar cabida a los extranjeros?

La respuesta puede ser simple: porque la historicidad de las declaraciones de derechos, y la de los derechos en sí mismos en cuanto al contenido y alcance con los que se les da recepción en el ordenamiento jurídico, nos testimonia que a partir de los albores del constitucionalismo moderno a fines del siglo XVIII hasta la época finisecular que nos tiene como protagonistas, el sistema de derechos ha avanzado de lo menos a lo más, a través de distintos ciclos. Cuando se los recorre y se advierte que desde la Constitución mexicana de Querétaro, en 1917, el constitucionalismo social dio complemento a la democracia liberal con los derechos sociales, y que

ahora las ampliaciones a las dos primeras generaciones de derechos van insertando los de una tercera generación, se nos hace fácil propender a nuevos acrecimientos. En suma, es tanto como sostener que los derechos pueden y deben acrecer con cuantos *plus* posibles vayan surgiendo de una progresión en las valoraciones sociales, para dar cabida a derechos nuevos y a contenidos nuevos en derechos viejos.

Los derechos políticos, aunque limitados al sufragio, aparecieron en la primera generación de derechos del constitucionalismo moderno, por lo que no es osado imaginar que así como después incluyeron formas más avanzadas de participación política, puedan en un futuro no demasiado lejano, ser reconocidos no sólo a los ciudadanos, sino también a los extranjeros.

Salvo excepciones, el devenir histórico no se recorre a saltos, sino lentamente y con transformaciones sucesivas y pausadas. Nuevas necesidades, nuevas pretensiones, nuevas valoraciones, van impulsando cambios. Las ideas y las creencias no surgen repentinamente, sino que se incuban hasta madurar en la conciencia colectiva de los hombres. Por eso, aunque quizá se nos tilde de apresurados, no pensamos que se incurra en exorbitancias cuando lanzamos la idea —bien valorada, por cierto— de conferir proyecciones futuras a los derechos políticos en el sistema de derechos de la democracia.

Para apaciguar la inquietud que nuestra tesis pueda provocar es menester que demos la razón de ella: nuestra razón personal. Y a eso vamos.

De antigua data es la noción de la intrínseca y natural sociabilidad y politicidad del ser humano. Los hombres convivimos porque somos hombres situados en y entre la compañía de nuestros prójimos.

Para convivir, el fenómeno societario acopla necesariamente la organización de la convivencia; y aquí está la politicidad o, en sentido lato, el Estado como organización política, cualquiera que sea la forma concreta que ha revestido históricamente, que reviste en el Estado contemporáneo, y que pueda revestir mañana.

En el Estado, dentro del Estado, instalados en su organización, los hombres que forman parte de la población son, ante todo, seres humanos con calidad

—ontológica y jurídica— de personas; la cosmovisión contemporánea les reconoce derechos porque les reconoce dignidad. Viven y conviven en el Estado para satisfacer las necesidades que el hombre aislado o en soledad no está en aptitud de abastecer por sí mismo. Por algo se apela —con expresiones variadas— al bien común público, o bienestar general en cuanto fin del Estado. Significa: para que los hombres vivan y convivan bien. *Bienestar* equivale a *estar bien* situados en la convivencia política.

Para tener acceso a ese bienestar y para participar en él y compartirlo todos, sin exclusiones ni sectorialismos, no hace falta ser nacional del Estado de cuya población se es parte; al menos, tal es la valoración circulante hoy en las sociedades y los Estados democráticos.

Por eso, los derechos civiles y los derechos sociales han sido reconocidos, sin discriminación por motivo de nacionalidad, a cuantas personas se encuentran bajo jurisdicción del Estado.

Ahora bien: ¿participar en la vida política del Estado al que por residencia, radicación o domicilio se pertenece, no es acaso de interés de todos los que conviven en esa sociedad y en ese Estado?, ¿o sólo interesa a los ciudadanos?, ¿y los demás?

Cuando el arraigo de un extranjero en una sociedad y en un Estado del que no es nacional lo inserta en sus ámbitos, ese extranjero pretende ser bien gobernado, ha adquirido sus preferencias políticas o partidarias, seguramente anhela terciar en las opciones que se abren en el sistema político, acumula valoraciones y pretensiones y, en suma, aspira a canalizar su presencia por una vía similar a la que se discierne a quienes, como él, también son parte en esa sociedad y en ese Estado, pero gozan de la ciudadanía que a él le es ajena.

¿No llegará el momento en que esta diferencia, que actualmente no es valorada como discriminatoria en el orbe de los derechos humanos, comience a vivenciarse como injustamente desigualitaria?

A eso tendemos, porque el ser humano es persona en todas partes, y su nacionalidad de origen —que nunca es elegida por el sujeto a quien un ordenamiento positivo se la adjudica— no lo

convierte en extraño al sistema político donde convive.

De a poco hay que ir infundiendo la convicción de que participar en ese sistema es tan importante para el extranjero como lo es disponer del goce de sus derechos civiles y sociales. Amputarle el derecho electoral activo es marginarlo de esa participación, y privarlo de ejercerlo se parece mucho a no dejarlo trabajar, o sindicarse, o expresar sus ideas, o profesar su religión, o entrar y salir del territorio, o educarse.

Seguramente se nos dirá que el extranjero está en condiciones —las más de las veces— de adquirir la nacionalidad y la ciudadanía del Estado donde vive, y es verdad. Pero solicitar esa nacionalidad es un derecho del extranjero, y no una obligación, por lo cual no nos parece razonable argumentar que no puede votar porque no quiere, ya que en rigor lo que puede no querer es obtener una nacionalidad distinta de la que posee por su origen, de la cual negación no es lógico inferir que tampoco aspira a votar.

Si el reconocimiento de su derecho electoral activo está sometido a la condición inexcusable de ser ciudadano, y si serlo o no serlo implica un derecho del extranjero y no un deber, estamos ciertos de que no es una excusa válida decirle: si quieres votar adquiere la nacionalidad que, por naturalización, te lo va a permitir.

La respuesta podría ser ésta: quiero votar como extranjero porque no dejo de ser persona, y si la nacionalidad ya ha dejado de actuar como razón de los derechos, también debe dejar de ser la condición para ejercer los políticos.

Cuando recordamos el lento trayecto que hubo de transitar la mujer hasta alcanzar el reconocimiento de sus derechos políticos —no menos largo que el recorrido para lograr la igualdad con el varón en el ejercicio de los derechos civiles y, sobre todo, en el derecho de familia— recibimos aliento y esperanza de que, en tiempos no lejanos, las valoraciones colectivas comprendan que también hay que igualar al nacional y al extranjero en el área de los derechos políticos.

Por supuesto que el solo dato de esas valoraciones pueden cambiar y, de hecho, cambian —generalmente en la línea de un progreso hacia el bien— no

constituye un alegato completo para impulsar modificaciones en la normativa jurídica. Quizá esa evolución valorativa en el seno de una sociedad sólo tenga la fuerza de un indicio para ir marcando distancia entre la legitimidad sociológica y la legitimidad legalizada. Pero si le agregamos algo más, el panorama se mejora. En efecto, una vez que damos por cierto que —desde hace mucho— el derecho constitucional comparado, y ahora a la vez el derecho internacional de los derechos humanos, han asumido y reconocido a la igualdad como un derecho personal, nos resulta suficientemente fácil sostener que lo que en cada circunstancia de lugar y de tiempo se valora como igualitario debe reflejarse fielmente y de manera equivalente en las normas jurídicas; y lo que se valora como arbitrariamente discriminatorio debe eliminarse y prohibirse.

Pues bien, volviendo al ejemplo antes propuesto, no cabe duda de que en las épocas en que el monopolio de los derechos políticos por el varón no era socialmente valorado como desigualitario respecto de la mujer, no asomaban valoraciones ni pretensiones que reivindicaran o postularan el voto femenino. En perspectiva histórica, diríamos que tampoco era injusto. No obstante, si aceptamos que el contenido concreto de los derechos está impregnado de historicidad, queda tendido el puente para predicar que ese contenido se enriquece y acrece cuando la transformación de las valoraciones colectivas muestra claramente la necesidad de adiciones.

Con base, entonces, en el derecho a la igualdad, y sin querer hacer profecías, ansiamos que la progresividad de las valoraciones sociales vaya inoculando en el conjunto cultural de épocas inmediatas a la actual la vivencia de que la igualdad debe incorporar, como un contenido nuevo, la equiparación del extranjero con el nacional en materia de derecho electoral activo. En paralelismo, habrá de valorarse como discriminación arbitraria la desigualdad que hoy —todavía— margina al extranjero del derecho al sufragio.

Cuando así sea —y aspiramos que pronto— el derecho interno y el derecho internacional de los derechos quedarán impelidos por el requerimiento de cuantas modificaciones hagan falta en las constituciones, las leyes y los tratados internacionales porque, de no ocurrir eso, ya habrá que acusar una discordancia entre la legitimidad legalizada y la legi-

timidad sociológica, fenómeno que, si intentamos el ideal de la simetría entre una y la otra, tendremos que vituperar como un retraso disvalioso, y —en su momento— también como un derecho injusto.

Al menos, este ideal igualitario en curso de optimización podría —como en muchos ordenamientos existe para el voto de los ciudadanos— consagrar a favor del extranjero no naturalizado la opción personal entre votar y no votar, si es que, tal como lo preferimos personalmente, el sufragio debe ser facultativo y no obligatorio en sociedades que han alcanzado un nivel suficiente de madurez en su cultura política promedio.

Es cierto que en ámbitos distintos al de los derechos políticos hay normas internacionales que, haciéndose cargo con realismo de muchas situaciones imperantes en países en vías de desarrollo, admiten benévolamente ciertas prioridades para los nacionales; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales —por ejemplo— faculta a los Estados en vías de desarrollo para que, tomando en cuenta debidamente los derechos humanos y su economía nacional, determinen en qué medida garantizarán los derechos económicos reconocidos en el Pacto a personas que no sean nacionales suyos (art. 2,3).

De todos modos, acá luce una concesión excepcional que responde a la característica de un doble fenómeno: por un lado, la eventual precariedad e insuficiencia del orden económico de cada Estado en vías de desarrollo; por el otro, la específica naturaleza de los derechos económicos (obsérvese que no involucra a los sociales y culturales) que guardan estrecha dependencia respecto de los recursos y posibilidades que, para satisfacerlos, proporciona el mencionado orden económico.

De ahí que normas como la que acabamos de citar no sirvan para abroquelar indefinidamente a los derechos políticos en el sector social de los nacionales, porque la índole de estos derechos no presenta fisonomía alguna que impida su extensión a los extranjeros, ya que su disponibilidad a favor de éstos no viene condicionada por el factor económico.

Tampoco es razonable escudarse en la subsistencia de minorías xenófobas que se enquistan férreamente en el tejido social, porque de tomarlas en cuenta para

seguir negando los derechos políticos al extranjero no se habría podido impulsar desde los tratados internacionales la fulminación de la discriminación motivada en la nacionalidad y la extranjería, de odio racial, de las persecuciones étnicas, etcétera.

La globalización del mundo —con sus defectos y sus bondades— exhibe entre las últimas la tendencia a superar el autismo de los Estados que se ensimisman de fronteras adentro. Muy lejos estamos personalmente de las visiones que atisban la desaparición del Estado, o su eclipse; en cambio, brindamos con ahínco nuestra adhesión a todo cuanto ilumina la imagen de un nuevo orden mundial en el que los seres humanos, sin declinar su nacionalidad, sean de verdad ciudadanos del mundo.

Si en el orbe del derecho internacional el derecho humanitario se esfuerza por amparar la difícil situación de los refugiados, en el orden interno hablamos de un derecho constitucional humanitario para dar énfasis a la idea de que quienes conviven en un Estado son personas que, con independencia de su nacionalidad o de su ciudadanía, deben quedar situadas en condiciones reales de bienestar, y en la plenitud de su dignidad, su libertad y sus derechos.

Un derecho constitucional humanitario tiene que ir aproximándose a superar la inhibición política del extranjero y a colocarlo en paridad de *status* con el nacional en materia de derechos políticos porque, de no ser así, en breve tiempo habrá que reprochar al derecho constitucional la discapacidad electoral del extranjero, y calificarla de injusta.

No tiene que sorprender todo lo que de audacia haya en esta postulación. Si el propio derecho constitucional conoce y utiliza la categoría de las inconstitucionalidades sobrevenientes, y la aplica cada vez que, por causas objetivas, una norma que hasta ese momento no violaba la constitución deviene en transgresora, hay sustento bastante para admitir que, al ritmo progresivo del derecho de los derechos humanos, un futuro próximo también descalificará como disvaliosa la privación al extranjero de su derecho electoral activo. Podrá ser así cuando se tenga conciencia cierta de que el extranjero es tan persona humana como el nacional, y de que reconocerle sus derechos civiles y sociales, pero negarle los políticos se parece mucho a mantener anacrónicamente una ínsula de incapacidad en medio

de las valoraciones igualitarias alcanzadas hasta el presente.

II. El derecho electoral pasivo y la prohibición de la reelección

Hemos mostrado el anverso del derecho electoral en su aspecto activo, a favor del extranjero. Ahora daremos vuelta al reverso, en su aspecto pasivo.

El punto neurálgico reside en las normas constitucionales que prohíben la reelección en los cargos públicos electivos, o sea, cuando quien ha desempeñado uno de esos cargos no lo puede volver a ocupar, ya sea vitaliciamente —como es el caso del presidente de la república en México— o hasta después de transcurrido un determinado intervalo —como lo era para el presidente y el vicepresidente de la república en la constitución argentina de 1853-1860 hasta su reforma de 1994—.

Escuchamos voces que, frente a tal tipo de vedas, se alzan en pro de su supresión porque las equiparan a proscripciones antidemocráticas. Y hemos de replicarles, para decir que no es así.

Muchas veces, los adictos a la reelección intentan apoyar su argumento en normas internacionales sobre derechos humanos que, al reconocer el derecho electoral activo y pasivo, enumeran cuáles son las razones que —exclusivamente— puede tomar en cuenta la ley interna del Estado que reglamenta a la norma internacional sobre derechos políticos. Estamos aludiendo, concretamente, al art. 23,2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, o Pacto de San José de Costa Rica.

Entre las razones que el legislador interno puede invocar y emplear al dictar la ley reglamentaria del derecho electoral activo y pasivo no figura, en la letra de la norma internacional recordada, la circunstancia del desempeño en un cargo público de origen electivo. De ahí se pretende inferir que cuando el derecho interno contiene prohibiciones a la reelección, viola el Pacto de San José porque está introduciendo una causal impeditiva del derecho a ser elegido que no aparece entre las razones —supuestamente taxativas— que prestan sustento a la reglamentación legal de la norma internacional. El

argumento puede impresionar, pero creemos que es falso, y que se refuta fácilmente.

En primer lugar, lo que la norma internacional impone, es la exclusión de restricciones arbitrarias o discriminatorias al derecho electoral pasivo. No quiere que alguien sea privado de su ejercicio sin fundamento razonable. Por ende, hay que indagar desapasionadamente si prohibir la reelección a quien se ha desempeñado o se viene desempeñando en un cargo público, atenta contra el deber de no someter el derecho a ser elegido a condiciones injustamente lesivas de la igualdad de derechos y de oportunidades.

La respuesta admite un plano teórico, y otro que entronque la teoría con la realidad sociopolítica a la que hay que prestar atención al aplicarle el test de la razonabilidad.

Cuando hacemos confluír la teoría y la realidad latinoamericana —porque la norma internacional que nos ocupa pertenece al sistema americano— nos apresuramos a adelantar nuestra respuesta, sin perjuicio de brindarle luego mayor desarrollo. La respuesta es ésta: no se deben considerar prohibidas ni, por ende, inconstitucionales en el derecho interno de los Estados que son parte en el Pacto de San José de Costa Rica, las limitaciones al derecho a ser elegido cuando, no enmarcándose entre las que exclusivamente menciona el art. 23 del citado Pacto, responden objetivamente a razones institucionales que no muestran naturaleza proscriptiva ni discriminatoria.

Con este enfoque, no creemos que el Pacto haya tenido el propósito de cohibir las leyes internas que, en reglamentación al derecho electoral pasivo, estipulan prohibiciones a la reelección por razones suficientes que tienden a preservar el sistema democrático y la alternancia en el poder, y a evitar los continuismos proclives al autoritarismo y a las hegemonías.

Piénsese, por ejemplo, que si la enunciación de razones que habilitan a la legislación interna a reglamentar el derecho a ser elegido tuviera carácter taxativo, ningún Estado parte podría implantar en su sistema electoral partidario el monopolio de las candidaturas a cargos electivos por los partidos políticos, porque entre aquellas razones colacionadas

en el art. 23 del Pacto ninguna hace alusión a que, para ser elegido, el ciudadano deba contar con la postulación de su candidatura por un partido político.

Podrá cada quien preferir un régimen de candidaturas extrapartidarias o uno de candidaturas monopolizadas por los partidos, pero será difícil inferir de esa opción que alguna de las alternativas luzca como arbitraria, injusta o discriminatoria.

De lo expuesto se desprende que, por detrás de la norma enumerativa de razones que autorizan a reglamentar el derecho a ser elegido, palpita el propósito de no cohibir el pluralismo con restricciones hostiles. Y cuando se arguye que prohibir la reelección configura una proscripción, no se entiende cuál es el sentido que anima a esa prohibición, ni mucho menos qué significa proscripción.

La proscripción consiste en una forma aberrante de persecución ideológica o política dirigida a un grupo, a un partido, o a una o más personas individualmente determinadas. Impedir la reelección no se le aproxima en lo más mínimo. A la inversa, puede ser una forma de saneamiento institucional en la medida en que las tendencias al enquistamiento en el poder, al caudillismo poco o nada democrático, o a las preponderancias de personas, de un grupo o de un partido, presten sustento en una cultura política concreta a medidas que fomenten el aludido pluralismo y la también ya invocada rotación en el poder.

¿No se enseña —acaso— desde siempre que uno de los rasgos de la forma republicana es el de la alternancia? Pues si lo es, mal puede reprobarse como proscriptiva o discriminatoria a la veda reeleccionista.

Todas las razones que consigna el art. 23 del Pacto de San José de Costa Rica como admisibles para reglamentar el derecho electoral pasivo implican condicionamientos para que una persona acceda a un cargo público de origen electivo. ¿Alguien osaría decir que si una norma interna estipula para ello la edad de 30 años está proscribiendo arbitrariamente a quienes tienen solamente 25 o 28? Sería estafalario, sencillamente. Sin embargo, es el propio Pacto el que incluye a la edad como una de las razones posibles para reglamentar el derecho a ser elegido.

Una interpretación coherente nos revela que el listado de razones que permiten esa reglamentación

no es cerrado ni taxativo, y que hay —o puede haber— otras implícitas, cuya compatibilidad con el Pacto dependerá de que, conjugando la teoría con la realidad a la que se aplique la norma del Pacto, quede suficientemente claro que se aprueba el test de la razonabilidad en la restricción o el impedimento al derecho a ser elegido.

Hasta acá hemos tomado en cuenta la persona que titulariza el derecho a ser elegido, y hemos descartado las objeciones a la prohibición que recae sobre ella cuando está ocupando o ha ocupado el cargo al cual ya no puede postularse.

Un desliz de la mirada encara, en relación con el derecho a ser elegido, el de quienes son titulares del derecho electoral activo y no pueden elegir a quien se le impide su derecho electoral pasivo. Vendrían a ser las dos caras de una misma moneda.

En este enfoque, las tesis que combaten la prohibición reeleccionista echan mano del derecho del elector a quien esa prohibición se le refracta. Y alegan: cuando una persona no puede ser elegida ni, por ende, puede presentar su candidatura al electorado activo, todos cuantos pretenderían votar por ellas sufren una restricción disvaliosa en su derecho electoral activo. No porque no puedan votar, sino porque no pueden postular ni elegir a quien no puede ser elegido.

¿Es verdadera esta proyección que intenta fulminar como irrazonable la prohibición de la reelección?

Lo negamos con las mismas réplicas que nos permitieron rechazar la supuesta lesión al derecho electoral pasivo: los electores que entre los candidatos a elegir no encuentran a quien —o a quienes— votarían si los no incluidos hubieran poseído capacidad electoral pasiva, no padecen afectación violatoria de su derecho electoral activo, como no la padecen cuando tampoco pueden elegir a quien no ha cumplido la edad reglamentaria para ocupar el cargo, o no está alfabetizado, o ignora el idioma vernáculo, o carece de residencia y —todavía hoy— a quien siendo extranjero no se ha naturalizado.

Siempre desembocamos para esta respuesta, que es recíproca a la anterior, en la pauta de la razonabilidad: si es razonable que alguien no pueda ser elegido,

también lo es que el cuerpo electoral no pueda optar por él en ejercicio de su derecho electoral activo.

América Latina guarda aficiones marcadas hacia los caudillismos, las presencias hegemónicas, el continuismo, y muchas cosas más que, en el sustrato de sus conjuntos culturales, gravitan intensamente sobre nuestras valoraciones para combatir enérgicamente la reelección de los presidentes de la república. Como mínimo, el intervalo de un período nos parece una razonable medida preservativa de la salud política para nuestras democracias todavía débiles.

Que en algunos países —en Argentina, por ejemplo— la moda sea la otra, no nos disuade en lo más mínimo. Fue sabia la constitución histórica argentina antes de su reforma de 1994, al prohibir la reelección del presidente y del vicepresidente sin intervalo de un período. Y sabia sigue siendo, a su modo y conforme al estilo de su cultura política, la de México, que a quien ha sido presidente nunca más lo autoriza a ejercer el cargo.

Computando siempre, con realismo, la idiosincrasia de nuestros estilos, costumbres y aficiones en América Latina, cabe agregar un comentario accesorio.

Si desde la doctrina y la praxis estamos empeñados en ir alcanzando cada vez más transparencia en los procesos electorales; si buscamos los medios más idóneos para conferirles legitimidad; si la competencia pluralista e igualitaria nos hace procurar que se evite toda manipulación de posibles ventajas que rompen, o al menos debilitan, la igualdad de oportunidades, hay bastante consistencia para imaginar que quien, desde el poder que ocupa y ejerce, postula su candidatura para una reelección inmediata, seguramente se valdrá de cuantas ventajas le proporcionen los medios disponibles que le ofrece o le sugiere el cargo. Tal vez esto no alcance por sí solo para denostar el reeleccionismo, pero sí alcanza para sugerir que en la búsqueda de procesos electorales legítimos es muy bueno alejar todo cuanto significa una tentación posible. Y la tentación de no abandonar el poder que se detenta, bien sabemos que guarda parentesco con la célebre frase de Montesquieu: «todo el que tiene poder, tiende a abusar del poder». El que lo tiene, también tiende a retenerlo, y la

reelección le proporciona aquella ocasión de tentación que, en nuestras culturas, vemos como un riesgo para la competencia pluralista e igualitaria.

En Argentina, la Corte Suprema de Justicia debió resolver un interesante caso con fecha 6 de octubre de 1994, en los autos «Partido Justicialista de la provincia de Santa Fe c/Provincia de Santa Fe».¹

La parte actora fundó su pretensión en contra de la constitución de la provincia de Santa Fe, del año 1962, cuyo art. 64 establece que el gobernador y el vicegobernador no son elegibles para el mismo cargo o para el otro sino con intervalo, al menos, de un período (que es de cuatro años).

La constitución federal, cuya reforma aprobatoria de la reelección del presidente de la república daba la impresión de que las prohibiciones provinciales quedaban en discordancia o en pugna, había entrado en vigor poco antes de que la Corte tuviera que resolver el caso (la reforma rige desde el 24 de agosto de 1994, y el fallo de la Corte data del 6 de octubre de dicho año).

Era menester analizar si la norma autorizativa de la reelección presidencial en la constitución federal tenía la naturaleza de un parámetro que, por la subordinación que las constituciones de provincia deben a los principios, declaraciones y garantías de aquélla, debía trasladarse necesariamente en favor de los gobernadores provinciales.

Estaba en juego en el juicio la norma del Pacto de San José de Costa Rica que hemos venido utilizando. Y lo estaba a la vez, en el marco del derecho interno argentino, el federalismo que consagra la autonomía de las provincias que, en uno de sus contenidos, les reserva la competencia de darse sus propias instituciones locales, de regirse por ellas, y de elegir a sus gobernantes sin intervención del gobierno federal (actual art. 122, que reproduce al anterior art. 105).

Coordinando la interpretación que hemos dado al art. 23 del Pacto de San José con las pautas del federalismo argentino, se nos hacía muy claro que la impugnación a la norma de la constitución de Santa Fe, prohibitiva de la reelección del gobernador y del vicegobernador, no podía prosperar. En efecto, la sentencia de la Corte Suprema rechazó la pretensión

articulada en el juicio promovido por el Partido Justicialista de la provincia.

Hacia el fin de este comentario quizá pueda parecer que es contradictorio propugnar la extensión al extranjero del derecho electoral activo y, a la vez, en la contracara del derecho electoral pasivo, considerar que el derecho a ser elegido no queda vulnerado cuando el derecho interno contiene normas impeditivas de la reelección.

Hemos aportado en cada uno de esos aspectos nuestro razonamiento personal. Estamos en el margen de lo opinable, pero no descubrimos ninguna falta de coherencia entre lo que decimos en orden al derecho a voto del extranjero y lo que pensamos acerca de la prohibición reeleccionista.

Auspiciar para un tiempo cercano que los derechos políticos se reconozcan —interna e internacionalmente— al extranjero es adoptar una perspectiva de acrecimiento de los derechos. Bien conocida es la teoría —a la que adherimos— de la indivisibilidad entre las tres generaciones de derechos: los civiles y políticos, los sociales, y los de la tercera generación. Hasta ahora, los derechos políticos se adscriben al ciudadano, y no al extranjero; pero si tendemos a oxigenar cada categoría, y la comunicación entre las tres, podemos comprender que a breve plazo se valorará como una estrechez la negación al extranjero de derechos (políticos) cuando en las otras dos áreas la optimización del sistema ha ido alcanzando la elasticidad debida en la igualación del extranjero con el nacional.

Nuevamente nos convence que el test de la razonabilidad brinda apoyo objetivo a la propuesta. Ese mismo test aplicado a la no reelección rinde su resultado cuando, con evidente pragmatismo, nos demuestra que hay razones también objetivas para sostener que el desempeño actual de un cargo de origen electivo cabe holgadamente entre las causales admisibles de restricción al derecho a ser elegido, con la simultáneamente proyectada al derecho a elegir.

Esmerarse en ir desarraigando el preconceito de que los derechos políticos son inherentes solamente al ciudadano tiene el vigor de una convocatoria humanista y personalista. Si algo quijotesca puede parecer la idea, recordemos la que nos legó ese

¹ El fallo puede verse en el *El Derecho*, Buenos Aires, Argentina, Tomo 160, p. 129.

donquijotesco don Miguel de Unamuno (al decir de Machado): «Es menester que los hombres tengan ideas, suele decirse. Yo, sin negar esto, diría, más bien, es menester que las ideas tengan hombres...».²

Aspiramos a que la idea de incorporar al extranjero en la titularidad de los derechos políticos encuentre hombres dispuestos a acompañar nuestra propuesta y a cobijarla en nombre del sistema democrático, para el cual lo que debe haber son personas, y no nacionales ni ciudadanos.

Aristóteles nos había enseñado que el hombre es un animal político, legándonos la noción que —en lenguaje más moderno— reafirma la esencial y constitutiva politicidad del ser humano. El sujeto del cual se predica que es esencialmente político es ese mismo ser humano, no el nacional ni el ciudadano. Por ende, también lo es el extranjero que, cuando comparte la convivencia social en un Estado, no debe ser un espectador que carezca de un interés similar al del ciudadano por la cosa pública. Porque la *res publica* es la cosa común o de todos, según la tradición romanista, y no solamente de los ciudadanos.

Puede ser que todavía se incurra en el error de repetir que el Estado es la nación políticamente organizada, desvirtuando lo que es el Estado y lo que es la nación. El Estado no es la organización política de una sociedad formada solamente por personas de una misma nacionalidad; muchos nacionales viven fuera, y muchos extranjeros dentro. La nación no se organiza políticamente; la que se recubre de organización política es la sociedad compuesta por hombres que comparten la convivencia en un Estado, lo que una vez más nos confirma en la convicción de que tanto derecho tienen a la participación política los nacionales como los extranjeros.

Seguramente, aunque para muchos de modo inconsciente, detrás de la negación de los derechos políticos al extranjero se agazapa algún resabio de nacionalismo que, no por apaciguado, deja de tener los defectos del nacionalismo.

Al ser humano hay que verlo y valorarlo como persona, no como nacional ni como ciudadano. Hasta

hoy no hemos logrado catequizarnos con alguno de los argumentos que sirven para excluir al extranjero de los derechos políticos del ciudadano. Por eso la razón de este comentario.

En cambio, nos persuade la idea de que el gobernante, sin dejar de ser persona y ciudadano, tiene un protagonismo y un poder que lo diferencian en mucho de sus prójimos, tanto como para creer —con la misma vehemencia con que postulamos el reconocimiento al extranjero de su derecho electoral activo— que existe razón y causa sobradas para prohibir su reelección inmediata.

En los dos casos que nos han incitado a reflexión, tanto los motivos como las finalidades que tomamos en consideración se aúnan en dos aspectos: promover el pluralismo y, respetando el derecho a la identidad, hacerse cargo a la vez de lo que en esa identidad cada uno tiene de diferente con los otros.

Pluralismo sería igualar políticamente a extranjeros y nacionales en una sociedad heterogénea. También pluralismo, facilitar la renovación del elenco gobernante. Derecho a la identidad es el de ser extranjero como diferente del nacional, pero con iguales derechos en virtud de ser persona y sin perder la extranjería. Asimismo, la identidad de quien ocupa u ocupó un cargo público lo diferencia de quien, sin ese antecedente, pretende postularse a ocuparlo.

Desde el horizonte del pluralismo hemos podido atisbar cuándo la igualdad reclama —para su plenitud democrática— que el derecho a la identidad y a la diferencia parifique el derecho electoral activo del extranjero con el del ciudadano, y cuándo aquella misma igualdad no sufre detrimento si el derecho electoral pasivo le es negado a algunos a causa del desempeño de la función gubernamental.

Si se afinan las valoraciones se puede captar la coherencia de las propuestas para cada una de las situaciones analizadas.

² Unamuno, Miguel de. *Viejos y jóvenes*, Madrid, España, Espasa-Calpe, 1960, p. 85.