



Universidade de Brasília
Instituto de Relações Internacionais

Pedro Henrique Dias Alves Bernardes

**O DIREITO DE VOTO A ESTRANGEIROS E A PROTEÇÃO DA CONDIÇÃO
HUMANA DE REFUGIADOS NA AMÉRICA LATINA**

Brasília
2015

Universidade de Brasília
Instituto de Relações Internacionais

Pedro Henrique Dias Alves Bernardes

**O DIREITO DE VOTO A ESTRANGEIROS E A PROTEÇÃO DA CONDIÇÃO
HUMANA DE REFUGIADOS NA AMÉRICA LATINA**

Monografia apresentada à Banca Examinadora do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília como exigência final à obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Rodrigo Pires de Campos

Brasília

2015

Pedro Henrique Dias Alves Bernardes

**O DIREITO DE VOTO A ESTRANGEIROS E A PROTEÇÃO DA CONDIÇÃO
HUMANA DE REFUGIADOS NA AMÉRICA LATINA**

Monografia apresentada à Banca Examinadora do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília como exigência final à obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais.

Aprovada em: 10/07/2015

Banca examinadora:

Prof. Dr. Rodrigo Pires de Campos
Instituto de Relações Internacionais
Universidade de Brasília
(Orientador)

Profa. Dra. Maria Helena de Castro Santos
Instituto de Relações Internacionais
Universidade de Brasília

Prof. Dr. Roberto Goulart Menezes
Instituto de Relações Internacionais
Universidade de Brasília

AGRADECIMENTOS

Vejo esse trabalho como o último capítulo de um ciclo da minha vida. Gostaria, portanto, de agradecer a todos que de alguma forma me acompanharam nesses quatro anos de graduação, e me ajudaram, direta ou indiretamente, a escrever essa fração da minha história. Em primeiro lugar, agradeço o apoio constante da minha família, meus pais e meu irmão, sem os quais eu não teria chegado até aqui. Gostaria de agradecer a todos amigos e colegas, que são muitos, mas dentre os quais ressalto aqui alguns: Mariana Rios, Alisson Novaes, Matheus Miranda, Pedro Magalhães, Fernanda de Medeiros, Larissa Soares, Marina Pontes, Letícia Tofoli, Isadora Schetinger, Nicolás Tribuzy, Natália Bormann, Gabriela Moreira, Pedro Henrique do Nascimento, Rodrigo Guerra, Anna Carolina Capelletto, Lucas Gebrim, Eduardo Goulart, Laura Martinewski, Rafael Melo, Henrique Barbosa, Júlia Helena Lima, Paulo Henrique Dutra, Felipe Augusto, Marcelo Carvalho Loureiro e Gabriel Dauer. Por fim, mas não menos importante, gostaria de agradecer a todos professores e mestres que contribuíram para o meu crescimento acadêmico, entre eles Maria Helena de Castro Santos, Roberto Goulart Menezes, Ulysses Tavares Teixeira, Vânia Carvalho Pinto, Luiz Daniel Jatobá França, Renato Zerbini Ribeiro Leão, e em especial o professor Rodrigo Pires de Campos, sem o qual esta pesquisa não teria sido possível.

Homo est naturaliter politicus, id est, socialis.

— Tomás de Aquino, Index Rerum

RESUMO

O presente trabalho discute o direito de voto por parte de estrangeiros e seu impacto na proteção a refugiados, em especial na América Latina. É realizada uma revisão de literatura sobre a relação entre soberania, nacionalidade e cidadania, assim como a apresentação dos mecanismos de proteção a refugiados na região abordada. Ao discorrer sobre as condições humanas propostas por Hannah Arendt, é apresentada a importância da participação política na vida humana, e como a privação de tal direito pode ser nociva a refugiados. A teoria de Hannah Arendt é aplicada sobre o Regime Interamericano de Proteção a Refugiados, concluindo que, apesar dos avanços na proteção, o direito a voto não é assegurado a tal população nos tratados e convenções regionais, o que prejudica não só a sua integração local, como também reprime características básicas do ser humano.

Palavras-chave: Refugiados; Voto; América Latina; Soberania; Nacionalidade; Cidadania; Democracia; Hannah Arendt; Condição Humana.

ABSTRACT

This work discusses the right to vote by foreign people and its impact on the protection of refugees, especially in Latin America. This study presents a review of the literatures about the relation between sovereignty, nationality and citizenship, as well as a presentation of the refugee protection mechanisms in the selected region. While the discussion about the human conditions proposed by Hannah Arendt, it is presented the importance of political participation in human life, and how the privation of that right can be harmful to refugees. Hannah Arendt's theory is applied to the Inter-American Refugee Protection Regime, concluding that, although there have been some improvements on the protection, the right to vote is not assured for this population in the regional treaties and conventions, which damages not only the local integration, but also suppresses basic attributes of a human being.

Key-Words: Refugees; Vote; Latin America; Sovereignty; Nationality; Citizenship; Democracy; Hannah Arendt; Human Condition.

SUMÁRIO

Introdução	1
Capítulo 1 – Hannah Arendt e a Condição Humana	5
1.1. Trabalho	5
1.2. Obra	6
1.3. Ação	7
Capítulo 2 – A proteção internacional aos Refugiados	11
2.1. O Direito Internacional dos Refugiados	11
2.2. O Sistema Interamericano de Proteção aos Refugiados	12
2.2.1. A Declaração de Cartagena sobre Refugiados (1984)	13
2.2.2. A Declaração de San José sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas (1994)	14
2.2.3. A Declaração e o Plano de Ação do México (2004)	15
2.2.4. Declaração de Brasília sobre a Proteção de Refugiados e Apátridas nas Américas (2010)	16
2.2.5. Declaração e Plano de Ação do Brasil sobre Refugiados, Apátridas e Deslocados (2014)	17
Capítulo 3 – O Direito de Voto a Estrangeiros	21
3.1. Uma tríade moderna: Soberania, Nacionalidade e Cidadania	21
3.2. Voto: um direito do homem ou do cidadão?	25
3.3. O voto de estrangeiros na América Latina	29
Capítulo 4 – A Condição Humana na Proteção a Refugiados	33
4.1. O Trabalho e a Obra assegurados	33
4.2. A Ação ameaçada	35
Conclusão	39
Referências Bibliográficas	41

LISTA DE TABELAS E FIGURAS

Tabela 1: Direito de voto a estrangeiros na América Latina.31

LISTA DE ANEXOS

Anexo 1: Legislações de países latino-americanos sobre o direito de voto a estrangeiros.....45

Introdução

O direito de participar na seleção de governantes é uma das bases da democracia representativa, e deveria – ao menos na teoria – ser assegurado a todos cidadãos, de forma igualitária e inclusiva (LENARD, 2015). A democracia representativa dá um papel central ao processo eleitoral, e propõe um governo no qual “o povo é evocado como titular nominal da soberania, mas está ausente dos espaços de efetivo exercício de poder” (MIGUEL, 2012, p. 1). A visão pluralista de Robert Dahl (2005) também apresenta o direito de voto como um dos requisitos para uma democracia, afirmando que quanto maior a proporção de cidadãos que tem acesso a tal direito, mais inclusivo seria o regime governante. A soberania popular e a igualdade política seriam essenciais e necessárias – apesar de não suficientes – para uma poliarquia¹ democrática (KROUSE, 1982).

As teorias convencionais de democracia defendem o voto a todos os cidadãos de um Estado. Contudo, o aumento dos fluxos de migração de pessoas vem gerando um crescente número de indivíduos que são residentes de um país, mas não são cidadãos do mesmo, ou se encontram fora do país onde são cidadãos (LENARD, 2015). Tais restrições geográficas levantam debates acerca dos direitos políticos de migrantes internacionais – de um lado, sobre a condição de estrangeiros no país em que se radicam, e por outro, a relação política de tais sujeitos com seus países de origem (CHELIUS, 2011). A definição clássica de cidadania como o pertencimento a um território cada vez mais se apresenta como ultrapassada frente a crescente mobilidade de cidadãos no mundo (CHELIUS, 2011).

Dentre tais migrantes, encontram-se aqueles que são forçados a deixar seus lares por terem suas vidas, liberdade e segurança ameaçadas, e encontram a migração como única solução para a sobrevivência (BARBOSA, 2010; MOREIRA, 2005). A temática dos refugiados e seus movimentos migratórios constituem uma das principais problemáticas sociais que desafiam a comunidade internacional (BARBOSA, 2010). Até o final de 2014, cerca de 59,5 milhões de indivíduos foram forçados a migrar devido a perseguição, conflitos civis, violência generalizada ou graves violações de direitos humanos², representando o maior

¹ Dahl (2005) define poliarquia como um regime relativamente (mas não completamente) democratizados, e que sejam fortemente inclusivos e amplamente abertos à contestação pública. Para ele, “democracia” seria um ideal raramente alcançado no mundo real, portanto “poliarquia” seria a aproximação possível a tal ideal (MIGUEL, 2003).

² Direitos humanos são direitos inerentes a todo ser humano, como direito à vida, à liberdade, ao trabalho, à educação, entre outros. O Direito Internacional dos Direitos Humanos estabelece obrigações aos Estados para

número de deslocamentos já registrado na história recente (UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES [UNHCR], 2015).

Hannah Arendt foi uma das pessoas forçadas a fugir do regime Nazista e presenciou pessoalmente a condição de refugiado, a apatridia e a perda de todos os direitos, conforme registrado em artigo publicado em 1943 (AGAMBEN, 2008). Ao passar por tais situações, ela pode analisar a relação entre os direitos do homem e o Estado nacional moderno, refletindo como o refugiado representaria uma crise radical de tais conceitos (AGAMBEN, 2008). O refugiado corresponderia à verdadeira perda de toda e qualquer qualidade e conexão de uma pessoa, exceto o fato de ser um ser humano (AGAMBEN, 2008). Os supostos direitos inalienáveis do sistema nação-Estado se mostrariam frágeis assim que eles não podem mais ser caracterizados como direitos de um cidadão de um país, especialmente refugiados, que se encontrariam em um limbo entre a naturalização e a repatriação (AGAMBEN, 2008). Os direitos universais do homem seriam aplicáveis apenas caso este fosse também um cidadão (AGAMBEN, 2008).

A vida política, para Hanna Arendt (2014) seria uma condição humana básica, presente desde o nascimento da pessoa e ligada à pluralidade e à diversidade de todos os entes, estando, portanto, intrínseca ao ser humano e sendo um dos fatores que o diferenciam de outros animais. Este estudo adota tal visão como referencial teórico básico para analisar a exclusão de refugiados do cenário político do país onde recebem proteção, o que os privaria de uma característica básica do ser humano. Para tais reflexões, também é realizada uma revisão das discussões presentes na literatura acerca da concessão de voto a estrangeiros e a relação entre soberania, nacionalidade e cidadania.

A pesquisa adota um recorte geográfico restrito à América Latina, justificando-se pela existência de um regime de proteção a refugiados próprio na região. Além disso, levaram-se em conta os recentes eventos de comemoração do 30º aniversário da Declaração de Cartagena, realizados ao longo de 2014, que visaram estabelecer novos quadros de proteção a refugiados, deslocados e apátridas na América Latina e Caribe para os próximos dez anos.

Pode-se constatar, portanto, que este trabalho realiza uma análise qualitativa, utilizando fontes documentais, como convenções, tratados, relatórios de organizações internacionais, artigos e outros documentos. A natureza deste estudo é conceitual e teórica, apresentando a

que estes promovam e protejam os direitos humanos, assim como as liberdades de grupos e indivíduos (UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY [UNGA], 1948).

hipótese de que, por não terem direito a voto, os refugiados têm parte de sua condição humana negada. O primeiro capítulo desta pesquisa apresenta a teoria de Hannah Arendt acerca da condição humana, seguido de um capítulo para a apresentação do Direito Internacional dos Refugiados, em especial o regime de normas existente na América Latina. O terceiro capítulo busca abordar a literatura existente sobre direito de voto a estrangeiros, assim como a relação entre soberania, nacionalidade e cidadania. No quarto capítulo, serão aplicadas as teorias arendtianas sobre a condição humana para inferir a qualidade da proteção da população de refugiados na região latino-americana, seguido das considerações finais.

Capítulo 1 – Hannah Arendt e a Condição Humana

Entre suas variadas produções teóricas, Hannah Arendt procurou analisar as atividades humanas essenciais que comporiam a *vida activa*, ou seja, a vida humana ativamente empenhada em realizar algo, em um mundo de homens ou de coisas feitas pelo homem, e o qual ela nunca abandona ou transcende completamente. Dentre tais atividades, três seriam essenciais e corresponderiam às condições básicas da vida humana: o *trabalho*, a *obra* e a *ação*, conforme será apresentado nesta seção³.

1.1. Trabalho

Para Arendt (2014, p. 9), o *trabalho* corresponderia “ao processo biológico do corpo humano, cujos crescimento espontâneo, metabolismo e resultante declínio estão ligados às necessidades vitais produzidas e fornecidas ao processo vital pelo trabalho”. A condição humana do trabalho, portanto, seria a própria vida, ligada às atividades relacionadas com a sobrevivência do indivíduo e da espécie. A vida humana estaria limitada em cada extremo pelo nascimento e pela morte, e percorreria uma trajetória linear compartilhada com todas as outras coisas vivas, de modo a conservar o movimento cíclico da natureza.

Hanna Arendt ressalta que o significado de trabalho posto por ela difere da noção moderna de labor. O trabalho nunca designa um produto final, resultado do ato de trabalhar, mas sim um processo contínuo. A atividade do trabalho representaria o movimento circular das funções corporais, e seu produto seria a própria vida e a sua reprodução. O trabalho envolveria um consumo constante e incessante de bens essenciais para a vida humana, que seriam retornados à natureza com a mesma rapidez em que são consumidos. Tudo o que o trabalho produz destina-se a alimentar imediatamente o processo da vida humana, gerando uma nova força de trabalho que o corpo necessita para o seu posterior sustento. Cada indivíduo vivo, na medida em que trabalha e consome, é um *animal laborans*, e um ser humano que se dedicasse apenas à satisfação de suas necessidades corporais seria, na melhor das hipóteses, o mais desenvolvido dos animais, vivendo basicamente no ciclo entre consumo e saciedade.

³ Esta seção é toda baseada na obra “A Condição Humana” de Hannah Arendt (2014).

Durante a Antiguidade, a atividade do trabalho era desprezada pelo fato de representar uma servidão às necessidades do corpo. A atividade do trabalho “significava ser escravizado pela necessidade, e essa escravização era inerente às condições da vida humana” (ARENDR, 2014, p. 103). O trabalho era visto como algo comum com animais, e tudo o que os homens tinham em comum com outras formas de vida animal não era considerado humano. Por tal motivo, um prisioneiro que escolhesse a escravidão à morte era degradado socialmente, transformado em algo semelhante a um animal doméstico, visto que preferiu se tornar prisioneiro das necessidades mundanas, renunciando a liberdade eterna. A ascensão do trabalho a uma das atividades humanas mais estimadas só se deu na modernidade, com o advento da propriedade e sua relação com as atividades laborais.

Considerando a vida da espécie, todas as outras atividades têm como ponto em comum o trabalho, um doloroso esforço de reprodução da vida. Esta seria a única atividade que corresponderia à não-mundanidade, visto que o corpo “concentra-se em seu próprio estar vivo e permanece preso ao seu metabolismo com a natureza sem jamais transcender ou libertar-se do ciclo recorrente do seu funcionamento” (ARENDR, 2014, p. 141). Os produtos do trabalho não permanecem no mundo tempo suficiente para se tornarem parte dele, sendo eliminados assim que suprem as necessidades elementares da vida.

1.2. *Obra*

A *obra* representa a não-naturalidade da existência humana, proporcionando um mundo artificial de coisas fabricadas pelo homem. A condição humana da obra seria a mundanidade, assegurada pelo artefato humano, que garante permanência e durabilidade frente à efemeridade da vida mortal. A obra consiste na fabricação de uma infinita variedade de coisas que juntas compõem o artifício humano. O fazedor de instrumentos seria o *homo faber*, que procuraria, além de suprir os fardos da vida, erigir um mundo de durabilidade frente aos processos naturais do ser humano em direção à morte. Pode-se dizer que o *homo faber* é destruidor da natureza pois, em contraste com o *animal laborans*, não retorna o que consome à categoria inicial em que foi encontrado. Enquanto este é servo da natureza, aquele é amo e senhor de toda a Terra.

Diferentemente do trabalho, que se caracteriza pelo aproveitamento de bens de consumo, a maioria das coisas decorrentes da obra são objetos de uso, dotadas de

durabilidade. Enquanto bens de consumo têm como destino a destruição pelo trabalho, a obra gera objetos de uso, que podem se desgastar com o tempo, mas resistem ao tempo de vida humano. A coisa a ser consumida não tem a permanência duradoura de uma peça da obra. Além disso, a coisa fabricada pode ser destruída pelo homem sem comprometer a sua sobrevivência.

A fabricação consiste na reificação de produtos a partir de materiais retirados da natureza, executada sob a orientação de um modelo segundo o qual se constrói o objeto. Como o produto permanece intacto, é possível garantir a repetição da obra, com uma noção de meio e fim. Tal repetição da obra se difere do processo cíclico do trabalho visto que neste os produtos tornam-se imediatamente meios novamente, retroalimentando o sistema de trabalho, enquanto a obra gera algo inteiramente novo, com durabilidade suficiente para permanecer no mundo como um ente independente. O trabalho, por ser cíclico, não tem começo nem fim, enquanto o processo da obra apresenta os dois bem delimitados e previsíveis.

Outro elemento importante da obra é o impulso de repetição da produção decorrente da garantir modos de subsistência. A obra pode inserir-se no domínio público através da troca de produtos, e ao adentrar o meio público, adquire um valor, algo que não possuiria caso mantido no âmbito privado. Assim, o produto da obra pode gerar a troca e mutação entre membros da sociedade.

1.3. Ação

A *ação* é a única atividade que ocorre exclusivamente e diretamente entre homens, sem a mediação das coisas ou da matéria, correspondendo à condição humana da pluralidade. Tal pluralidade também é a condição de toda vida política, e a ação, por fundar e preservar corpos políticos, cria a condição para a lembrança e para a história. Uma vida sem ação é inexistente para o mundo e deixa de ser humana, já que não é vivida entre os homens. O homem de ação é aquele que vive a pluralidade e a relação entre os outros homens. A ação nunca é possível no isolamento, ou seja, um ser humano em uma ilha pode continuar a ser um *animal laborans* ou um *homo faber*, mas nunca será um homem de ação, isto é, político.

A pluralidade apresenta um duplo aspecto de igualdade e distinção, visto que todos são iguais, como seres humanos, mas ninguém jamais será igual a qualquer outro indivíduo. Através da ação e do discurso, os homens podem distinguir a si próprios dentre iguais,

revelando suas identidades pessoais únicas. A ação não é imposta pela necessidade, como o trabalho, nem desencadeada pela utilidade, como a obra, mas quando se toma iniciativa para iniciar algo novo. É através de palavras e atos que o ser humano se insere no mundo, sendo capaz de realizar o inesperado, novamente porque cada homem é único e ainda ao nascer já traz algo singularmente novo. Sem a ação e o estar entre outros seres humanos, é impossível definir o si-mesmo, a própria identidade ou a realidade que circunda o indivíduo.

Por ocorrerem na realidade entre pessoas, ações e discursos se encontram dentro de uma teia de relações humanas, que é inatingível e infinita. A estória de vida de um ser humano afeta de modo singular as estórias de vida de todos aqueles com quem ele entra em contato. É nesta rede que as inúmeras vontades e intenções conflitantes dos seres humanos se encontram, de forma que uma ação quase nunca atinge seu objetivo, mas reverbera sobre as outras pessoas, intencionalmente ou não, produzindo novas estórias. A ação e o discurso estão em permanente contato com uma teia de atos e palavras de outros homens, e por sempre estar circundado de outros seres atuantes, o ator nunca é simplesmente agente, mas também padecente.

Toda ação gera reações em cadeia, visto que cada reação, além de ser uma resposta, é também uma nova ação, que segue seu fluxo infinito e afeta outros seres humanos. Ação e reação nunca podem ser restringidas a dois parceiros. Essa ilimitabilidade representa como um pequeno ato ou palavra pode mudar todo um conjunto, e não podem ser contidos por barreiras legais ou territoriais. Limitações e fronteiras encontradas em todo corpo político podem oferecer certa proteção contra a ilimitabilidade inerente da ação, mas não podem conter sua imprevisibilidade decorrente do início de uma nova história após o instante fugaz do ato.

O domínio político resulta diretamente da ação em conjunto e do compartilhamento de palavras e atos, que permitem estabelecer relações e criar novas realidades. O espaço de aparência público permite que homens ajam e falem, e também é onde surge o poder, diretamente ligado à condição humana da pluralidade. Por tal motivo, a tirania não seria uma forma de governo como qualquer outra, visto que se dá no isolamento e quebra a condição de todas as formas de organização política: o agir e o falar em conjunto.

A tripla frustração da ação – a imprevisibilidade dos resultados, a irreversibilidade do processo e o anonimato dos autores – há muito tempo preocupam os homens, que passaram a

tomar medidas pra se proteger de tais infortúnios. Entretanto, o cerceamento da ação é um ataque à democracia, visto que controla o agir e o falar entre os homens, elementos essenciais da política. A pluralidade é a condição *sine qua non* do domínio público, e a tentativa de eliminar aquela equivale à supressão deste. Os principais modos de evasão das calamidades da ação propuseram governos nos quais alguns teriam o direito de comandar enquanto outros seriam forçados a obedecer. Dessa forma, alguns têm seus atos e discursos protegidos, enquanto outros sofrem uma substituição da ação pela fabricação, degradando a política para se atingir fins supostamente superiores.

A tentativa de eliminar a ação em virtude de sua incerteza e com o objetivo de salvar os assuntos humanos de sua fragilidade levou à instrumentalização da ação. Entretanto, esta nunca será efetivamente eliminada. A história humana é um processo, dentro do qual cada ser humano é capaz de agir e iniciar seus próprios processos. As consequências de atos e palavras nunca podem ser medidas ou previstas, visto que se multiplicam e perduram independentemente da perecibilidade da matéria e da mortalidade do homem. A ação não tem fim, e o processo gerado por ela pode durar até que a própria humanidade tenha chegado a um final. Por nunca se saber exatamente as consequências da ação, julga-se com desprezo a capacidade humana de liberdade, que cria a teia de relações humanas onde o indivíduo é autor e vítima do que fez. A única salvação contra tal liberdade parece ser a inação, o único meio de salvaguardar a soberania própria de seus atos e a integridade como pessoa.

A solução para os fardos da ação, entretanto, não provém de faculdades superiores, mas de potencialidades da própria ação. A redenção possível para o constrangimento da irreversibilidade é a faculdade de perdoar, liberando o indivíduo das consequências imprevisíveis do que fez. Uma alternativa ao perdão seria a punição, visto que ambos tentam pôr fim a algo que, sem interferência, poderia prosseguir indefinidamente. Já em relação à imprevisibilidade, o possível remédio seria a faculdade de prometer e cumprir promessas, que ocupam um papel central no pensamento político. Através de contratos e tratados, são estabelecidas ilhas de previsibilidade frente à inconfiabilidade das ações do ser humano. Assim, essas duas faculdades formam um par: enquanto o ato de perdoar permite desfazer os atos do passado, o ato de prometer garante relativa segurança em um futuro imprevisível, sem a qual não seria possível a continuidade das relações entre os homens.

Sem a ação e o discurso, o homem estaria condenado a ser levado pelo fluxo entre o nascimento e a morte. O agir é o elemento que interrompe o curso automático da vida

cotidiana em direção à morte. Sem a capacidade humana de interferir nesse caminho e iniciar algo novo através da ação, o homem e todas as coisas humanas estariam fadados à destruição. O trabalho, a obra e a ação correspondem às condições básicas de toda vida humana, sendo, portanto, coexistentes e inalienáveis para um ser da espécie humana. Na seguinte seção, será abordado o caso daqueles que têm o seu ciclo vital ameaçado e necessitam fugir para garantir a própria sobrevivência, os refugiados.

Capítulo 2 – A proteção internacional aos Refugiados

O crescente número de pessoas que são forçadas a deixarem seus lares pelo mundo representa uma problemática que desafia a comunidade internacional há mais de cinquenta anos (MOREIRA, 2005). Tais indivíduos têm suas vidas ameaçadas – ou seja, a condição básica do *trabalho* de Hannah Arendt (2014). Esta seção apresentará a evolução do Direito Internacional dos Refugiados e seus principais instrumentos de proteção, começando pelo nível internacional, e em seguida abordando o quadro jurídico na América Latina.

2.1. O Direito Internacional dos Refugiados

O Regime Internacional de Proteção aos Refugiados é formado por uma série de convenções, tratados e agências intergovernamentais e não-governamentais – em especial o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) – que têm como objetivo central proteger aqueles que tenham se deslocado de seus países por razão de perseguição (KEELY, 2001). Apesar de instrumentos iniciais de proteção a refugiados terem sido estabelecidos no começo do século XX, sua consolidação se deu após a Segunda Guerra Mundial, de modo a responder aos casos de pessoas deslocadas devido às duas guerras, e inicialmente tinha um foco na Europa (KEELY, 2011). Segundo a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, adotada em 1951, o termo “refugiado” aplica-se a qualquer pessoa que,

temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha a sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele (UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY [UNGA], 1951, art. 1A, §2).

É importante ressaltar que a Convenção fixava a data limite de 1º de janeiro de 1951 para os casos de deslocamento, além da restrição geográfica à Europa, se mostrando deficiente ao surgimento de novas situações de refúgio com o passar do tempo (HEHR, 2007). Assim, em 1967, foi firmado o Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados, que desconsiderou tais limitações (HEHR, 2007). Outros mecanismos regionais, como a Convenção da Organização da Unidade Africana de 1969⁴ e a Declaração de Cartagena de 1984⁵, expandem o conceito a

⁴ A Convenção da Organização de Unidade Africana que Rege os Aspectos Específicos dos Problemas dos Refugiados em África (1969) amplia o conceito de refugiado a “todo aquele que, em virtude de agressão,

outras situações que ameacem vida do refugiado e levem à sua migração forçada (HEHR, 2007).

Além de esclarecerem a definição do termo, a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 também estabelecem o estatuto jurídico dos refugiados, seus direitos, deveres e obrigações nos países que lhe acolheram, assim como o modo de aplicação administrativa e diplomática dos instrumentos de proteção (SOUZA; HILDEBRAND; BECK, 2008). Eles também asseguram a prática do *non-refoulement*, que consiste no princípio de que um Estado não pode obrigar uma pessoa a retornar a um território onde possa ter sua vida ou sua liberdade ameaçadas (PAULA, 2007).

A partir de tais mecanismos, busca-se alcançar soluções duradouras para os refugiados, que, em sua definição, removem a necessidade da categoria de refugiado por permitirem que este adquira ou readquira a proteção total do Estado (UNHCR, 2012). Elas podem ser: 1) a repatriação voluntária, uma decisão livre, individual e informada dos refugiados de retorno dos refugiados aos seus países de origem em condições de dignidade e segurança; 2) a integração local, através de processos inclusivos para formulação de políticas públicas, integração intercultural de refugiados e comunidade acolhedora, acesso efetivo de pessoas refugiadas a serviços públicos solidários, como saúde, habitação e emprego, além de documentos de identificação pessoal e projetos de geração de renda ou meios de via; e 3) o reassentamento solidário, como uma ferramenta de cooperação regional e internacional de proteção e solidariedade com países que recebem um grande número de refugiados (UNHCR, 2014b).

2.2. O Sistema Interamericano de Proteção aos Refugiados

Historicamente, a proteção a refugiados na América Latina se desenvolveu mais em torno do oferecimento de asilo⁶ do que da proibição do *non-refoulement*, havendo uma tradição

ocupação ou dominação estrangeira, e de acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública (...), vê-se obrigado a abandonar sua residência habitual para buscar refúgio em outro lugar, fora de seu país de origem ou nacionalidade” (HEHR, 2007, p. 101).

⁵ Por estar inserida no contexto latino-americano, a Declaração de Cartagena sobre os Refugiados (1984) será mais bem abordada adiante neste trabalho.

⁶ Apesar de se assemelharem, “asilo” e “refúgio” possuem significados distintos. A principal diferença entre os dois reside no fato de que o asilo constitui um ato soberano do Estado, ou seja, uma decisão política que não é sujeita a nenhum organismo internacional, enquanto o refúgio é recurso eminentemente humanitário, de caráter universal, que se aplica de modo apolítico, com o objetivo único de proteção a pessoas com fundado temor de perseguição (HEHR, 2007; SOUZA; HILDEBRAND; BECK, 2008).

entre os países da região de concessão de asilo a pessoas fugindo de perseguição política (HARLEY, 2014). A primeira regulamentação jurídica latino-americana ocorreu em 1889, quando foi firmado o Tratado de Montevideu sobre o Direito Penal Internacional, que abordou o asilo relacionado com delitos políticos e regras de extradição, refletindo o ambiente revolucionário de independências na região em tal período (HEHR, 2007). Outros tratados seguiram a tendência de consolidação do asilo territorial, como o de Havana (1928), de Montevideu (1933) e de Caracas (1954), podendo-se falar tecnicamente que o asilo é restrito na acepção regional latino-americana, enquanto refúgio abarca uma visão global (HEHR, 2007). Deve-se deixar claro, contudo, que apesar de se diferenciarem, ambos têm o mesmo objetivo de proteção – a proteção de pessoas contra perseguições por meio de sua acolhida em outro Estado, no qual terão seus direitos mais fundamentais assegurados – e por isso se tornam complementares e assemelhados (JUBILUT, 2007).

Outros instrumentos, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem do mesmo ano, e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos de 1969, também estabeleceram o direito de procurar e receber asilo em um território estrangeiro em caso de perseguição, de acordo com a legislação do país receptor e acordos internacionais vigentes (HARLEY, 2014; MURILLO, 2009). O artigo 22 da Convenção Americana de Direitos Humanos (1969) também insere o princípio de *non-refoulement*, prevendo que em nenhum caso o estrangeiro pode ser expulso ou entregue a outro país onde sua vida ou liberdade estejam em risco (HEHR, 2007).

A proteção a refugiados na América Latina é regida por uma extensa lista de mecanismos legais, tanto internacionais quanto regionais. No âmbito internacional, um total de 28 países das regiões das Américas são signatários da Convenção de 1951 e 29 adotaram o Protocolo de 1967, sendo os únicos não-signatários Cuba, Barbados, Granada, Guiana e Santa Lúcia (HARLEY, 2014). Internamente, a maioria dos países da América Latina possuem mecanismos próprios para o reconhecimento de refugiados, principalmente devido aos acordos regionais, que serão abordados a seguir.

2.2.1. A Declaração de Cartagena sobre Refugiados (1984)

Nas décadas de 70 e 80, diversos países latino-americanos tiveram em seus governos regimes ditatoriais, além de terem sido palco de conflitos por motivos políticos, que deram

origem a um fluxo de mais de 2 milhões de refugiados fugindo para países da mesma região e para países da América do Norte (MOREIRA, 2005). Neste contexto, foi elaborada em 1984 a Declaração de Cartagena sobre Refugiados, resultado de encontros de representantes governamentais e especialistas de dez países latino-americanos (BARRETO; LEÃO, 2010).

Com a Declaração de 1984, buscou-se ampliar o conceito de refugiado da Convenção de 1951, de forma a abordar as situações de conflitos armados pelas quais passava a região no momento e incorporando o elemento de segurança como direito protegido (MOREIRA, 2005; MURILLO, 2009). A definição ampliada de refugiado da Declaração incluiu pessoas que deixaram seus países por motivo de ameaça a suas vidas, segurança ou liberdade em decorrência de violência generalizada, agressão estrangeira, conflitos internos, violação massiva de direitos humanos ou outras circunstâncias que perturbassem a ordem pública (HEHR, 2007). Apesar de a Declaração não definir claramente cada um dos termos adicionados, na prática eles foram aplicados em situações de conflito civil, ditaduras ou em casos em que o governo nacional é incapaz de garantir a vida, segurança e liberdade de seus cidadãos (HARLEY, 2014).

Mesmo considerando o fato de a Declaração não possuir caráter vinculativo, ou seja, não obrigar os Estados a cumpri-la, a maioria dos países latino-americanos, inclusive os que não a adotaram, aplicam a definição ampliada de refugiado aos pedidos de refúgio que lhes são submetidos, além de tê-la internalizada em suas legislações nacionais (MOREIRA, 2005). A Declaração de Cartagena reiterou o caráter civil, apolítico e estritamente humanitário da concessão de asilo e reconheceu o Estatuto do Refugiado, além de reiterar o respeito irrestrito ao princípio de *non-refoulement* (MURILLO, 2009).

2.2.2. A Declaração de San José sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas (1994)

Em decorrência do décimo aniversário da Declaração de Cartagena, foi estabelecida em 1994 a Declaração de San José sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas. Esta Declaração buscou reiterar a importância da segurança para que os refugiados possam ter seus direitos fundamentais assegurados, recomendando que questões de proteção internacional de refugiados fizessem parte de foros regionais de segurança (MURILLO, 2009). A Declaração de San José também abordou os pontos dos deslocados internos e das migrações, afirmando que os deslocamentos forçados são causados principalmente pela violação de direitos

humanos (BARRETO; LEÃO, 2010). Além disso, a Declaração propôs que a proteção dos direitos humanos e o fortalecimento do sistema democrático seriam as melhores medidas para prevenir conflitos, fluxos de refugiados e crises humanitárias (BARICHELLO, 2012).

2.2.3. A Declaração e o Plano de Ação do México (2004)

Dando sequência à evolução do Regime Interamericano de Proteção aos Refugiados, a Declaração e o Plano de Ação do México possuem como diferencial a busca de soluções duradouras por meio de programas solidários e de responsabilidade compartilhada (BARICHELLO, 2012). Ao longo das comemorações do vigésimo aniversário da Declaração de Cartagena, os governos latino-americanos reconheceram a necessidade de ir além da retórica política vazia em direção a planos de ação concretos e a uma maior participação Estatal nas questões de proteção aos refugiados. Ao invés de ver a proteção a refugiados como um fardo, os governos enfatizaram o seu dever humanitário de trabalho conjunto e de responsabilidade compartilhada (HARLEY, 2014).

Esse dever foi visto como urgente principalmente devido à crise humanitária que atingia a Colômbia e à grande quantidade de deslocamentos forçados na região andina (HARLEY, 2014). O conflito armado interno na Colômbia envolve o narcotráfico e grupos sociopolíticos, intensificando-se ao longo dos anos e provocando uma crise humanitária e de direitos humanos sem precedentes, gerando um fluxo de deslocados internos e refugiados que cruzam as fronteiras do país em busca de proteção internacional (BARICHELLO, 2012). Na época, países como o Equador já indicavam que não seriam capazes de manter os enormes gastos sociais e econômicos envolvidos na proteção dos refugiados vindos da Colômbia (HARLEY, 2014).

O Plano de Ação do México definiu linhas concretas de resposta ao crescente fluxo de refugiados assentados nos núcleos urbanos da América Latina e à situação do grande número de refugiados colombianos nas zonas de fronteira com Equador, Costa Rica, Panamá e Venezuela (BARICHELLO, 2012). O Plano buscou estabelecer a integração regional na proteção aos refugiados, como a partir do uso estratégico do reassentamento sob uma perspectiva de solidariedade regional (BARICHELLO, 2012).

Para suprir as necessidades dos refugiados naquele momento, o Plano estabeleceu três projetos principais: o Programa Cidades Solidárias, que previa a criação de centros de

orientação para os refugiados, para assistência na busca por trabalhos, treinamento profissional e outras orientações; o Programa Fronteiras Solidárias, buscando intensificar o desenvolvimento de estruturas fronteiriças aptas para o atendimento às populações locais e dos refugiados; e o Reassentamento Solidário, proposto pelo Brasil e fundamentado nos princípios de solidariedade internacional e responsabilidade compartilhada, permitindo que países associados possam acolher refugiados que se encontrem em qualquer país da América Latina (BARICHELLO, 2012).

Desde a sua introdução em 2004, houve notáveis avanços na proteção a refugiados na América Latina, como a implementação de novas garantias constitucionais e legislativas, aumento do número de países de reassentamento e melhorias nas formas de identificação e proteção a refugiados nas fronteiras (HARLEY, 2014).

2.2.4. Declaração de Brasília sobre a Proteção de Refugiados e Apátridas nas Américas (2010)

Em novembro de 2010, o Ministério da Justiça Brasileiro recebeu o Encontro Internacional sobre Proteção de Refugiados, Apátridas e Movimentos Migratórios Mistos nas Américas, em comemoração ao 60º aniversário do ACNUR e da Convenção de 1951, e ao 50º aniversário da Convenção para a Redução dos Casos de Apatridia (COSTA, 2011). O encontro reuniu a maioria dos signatários da Declaração e Plano do México, e resultou em um total de 18 de 20 nações participantes garantindo intensificar seus esforços para proteger refugiados e apátridas na América Latina (COSTA, 2011). A Declaração reforçou a importância da aplicação do Plano de Ação do México como um mecanismo regional de cooperação na proteção de refugiados, além de destacar a importância da aderência às convenções das Nações Unidas referentes a apátridas, já que, no período, somente treze países haviam ratificado a Convenção de 1954 acerca do Estatuto dos Apátridas, e apenas seis haviam adotado a Convenção de 1961 (COSTA, 2011).

A Declaração também buscou preencher certas lacunas existentes nos instrumentos regionais existentes, havendo três pontos específicos que merecem maior atenção. O primeiro deles é a linguagem mais incisiva utilizada em relação ao princípio de *non-refoulement*,

incluindo a não-rejeição nas fronteiras e *refoulement* indireto⁷, além da não-penalização da entrada ilegal e a não-discriminação (COSTA, 2011). O segundo ponto seria o fato da Declaração reconhecer os avanços de alguns países latino-americanos por tornarem seus mecanismos de proteção mais inclusivos, disponíveis a todas as pessoas, independente de gênero, idade, etnia e deficiências, além de incentivar todas as nações a promover valores semelhantes de solidariedade, respeito, tolerância e multiculturalismo (COSTA, 2011). Por fim, a Declaração chamou atenção para situações de deslocamento que não foram abordadas na Convenção dos Refugiados original, como migrantes e vítimas de tráfico, assim como outras situações emergentes que não puderem ser previstas em 1951, como os deslocamentos forçados na região devido ao narcotráfico e à violência ocasionada por gangues (COSTA, 2011).

2.2.5. Declaração e Plano de Ação do Brasil sobre Refugiados, Apátridas e Deslocados (2014)

Entre março e setembro de 2014, foram realizadas quatro consultas sub-regionais nas cidades de Buenos Aires, Quito, Managua e Grand Cayman, de forma a estabelecer o processo de discussão da Conferência de Cartagena+30, realizada em dezembro na capital brasileira (UNHCR, 2014a). De forma a dialogar de forma inclusiva e construtiva, tais consultas contaram com a participação de governos e sociedade civil, incluindo jovens refugiados e organizações regionais e internacionais importantes, e conforme seus resultados, foram redigidos a Declaração e o Plano de Ação do Brasil (UNHCR, 2014a).

A Declaração do Brasil defendeu e reafirmou os avanços alcançados pelos mecanismos regionais de proteção aos refugiados anteriores e pela implementação dos mesmos pelos países latino-americanos, e ressaltou a convergência e complementaridade do Direito Internacional dos Direitos Humanos, do Direito Internacional dos Refugiados e o Direito Internacional Humanitário (UNHCR, 2014a). Também foi ressaltada a necessidade de aprofundamento da coordenação, complementaridade, cooperação e convergência regional e sub-regional em questões relacionadas a migrações, refugiados, deslocados e apátridas, destacando as situações no Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, além de novos

⁷ O *refoulement* indireto consiste na remoção de um refugiado a um país terceiro, no qual ele corre o risco de ser enviado para fronteiras de territórios onde possa ter sua vida ou liberdade ameaçadas (WOUTERS, 2009). Apesar do país terceiro se manter como responsável principal pelo ato, o primeiro país, através da remoção do refugiado para o outro, também é culpado pela violação do princípio de *non-refoulement* (WOUTERS, 2009).

desafios gerados pela mudança climática e desastres nacionais (UNHCR, 2014a). A Declaração reafirmou ainda o comprometimento com o Plano de Ação Global para o Fim da Apatridia, lançado pelo ACNUR dentro das comemorações do 60º aniversário da Convenção de 1954 (UNHCR, 2014a).

O Plano de Ação do Brasil, por sua vez, foi estabelecido como uma guia de práticas para os próximos 10 anos na América Latina e Caribe. O plano reafirmou as políticas previamente estabelecidas de proteção aos refugiados, incluindo as práticas não-discriminatórias a grupos vulneráveis, como vítimas de tráfico de pessoas, mulheres vítimas de violência, crianças, pessoas LGBTI, idosos, deficientes, ou em outras situações de vulnerabilidade (UNHCR, 2014b). Também foi ressaltado o crescente número de refugiados na sub-região Andina e no Triângulo Norte da América Central, além da denúncia de falhas legislativas regionais que têm gerado casos de apatridia (UNHCR, 2014b).

Um dos programas estabelecidos pelo Plano do Brasil foi o Programa “Asilo de Qualidade”, que serve como ferramenta aos Estados para melhorar os processos de elegibilidade, fortalecer autoridades de asilo e melhorar procedimentos de refúgio (UNHCR, 2014b). Assim, tal programa busca elevar os padrões de proteção aos refugiados e aos direitos humanos na normativa interna dos países, incluindo necessidades específicas de proteção com base na idade, gênero e diversidade (UNHCR, 2014b). O programa também prevê o estabelecimento de sistemas de registro e de bancos de dados eletrônicos para acompanhamento de casos específicos e estatísticas (UNHCR, 2014b).

Outro programa do Plano de Ação do Brasil é o “Fronteiras Solidárias e Seguras”, de modo a preservar as fronteiras como áreas de migração, desenvolvendo e implementando diretrizes para identificação e atenção imediata a pessoas com necessidade de proteção internacional (UNHCR, 2014b). Este programa também prevê a ampliação da presença de Comissões Nacionais para Refugiados (CONAREs) ou órgãos equivalentes nas áreas fronteiriças, além de capacitar os funcionários do Estado em tais regiões sobre o perfil e os direitos dos solicitantes de refúgio e refugiados (UNHCR, 2014b).

De modo a alcançar soluções duradouras para os refugiados, o Plano do Brasil estabeleceu, além das três soluções tradicionais, um programa de “Mobilidade Laboral” (UNHCR, 2014b). Tal programa foi proposto após a consulta sub-regional do MERCOSUL, de modo a estabelecer um mecanismo de cooperação e solidariedade regional inovador ao

facilitar o “livre trânsito de refugiados a terceiros países onde possam ter acesso a emprego remunerado e conseguir autossuficiência econômica” (UNHCR, 2014b). Ele também visa identificar as necessidades laborais do país de destino e os perfis profissionais dos refugiados em países que abriguem alto número de refugiados, além de fomentar programas de capacitação profissional, vocacional, adaptação cultural, social e linguística (UNHCR, 2014b).

Nas consultas sub-regionais para a América Central, foram destacadas as migrações que vêm ocorrendo no Triângulo Norte, especialmente as decorrentes de ações do crime organizado transnacional, havendo a necessidade de resposta humanitária nos países de origem, trânsito e destino, haja a vista a complexidade de grupos de crime organizado e suas capacidades de perseguição além do território nacional de um país (UNHCR, 2014b). Foram propostos três programas específicos: “Observatório de Direitos Humanos para o Deslocamento”, para obter e analisar informações sobre as migrações na região e facilitar a formulação de políticas públicas e coordenar a cooperação regional; “Prevenção”, de modo a fortalecer mecanismos nacionais de proteção e assistência à população em vulnerabilidade; e “Trânsito Digno e Seguro”, para melhorar o acesso aos procedimentos de determinação da condição de refugiado (UNHCR, 2014b). Já em relação aos desafios encontrados na região do Caribe, foi lançado o programa “Solidariedade Regional com o Caribe”, de modo a impulsionar o diálogo regional para o eventual estabelecimento de um mecanismo consultivo regional para gestão de migrações mistas, adequando-se as características específicas locais, como a proteção no mar (UNHCR, 2014b).

O Plano também estabeleceu o programa de “Erradicação da Apatridia” nos países da América Latina e Caribe até 2024, através de mecanismos de determinação e proteção de apátridas, facilitar a naturalização, promover o registro universal de nascimentos, concessão de documentações de identidade, e confirmação, restabelecimento ou recuperação de nacionalidade (UNHCR, 2014b). Assim, o programa procura tanto a prevenção de surgimento de novas situações de apatridia, como a resolução de casos existentes (UNHCR, 2014b).

Por fim, a Declaração e o Plano de Ação do Brasil se apresentam como os mecanismos mais recentes de proteção a refugiados na América Latina, levando em consideração os principais desafios da região no momento e representam um marco na cooperação regional no campo da proteção internacional. É possível observar como a América Latina possui um sistema singular de proteção a refugiados baseado na cooperação e solidariedade entre os

países da região. A seguir, será abordado o exercício do direito de voto por estrangeiros – em especial, refugiados.

Capítulo 3 – O Direito de Voto a Estrangeiros

Esta seção pretende apresentar as diferentes visões acerca do direito de sufrágio por parte de estrangeiros, incluindo refugiados. Deve-se ressaltar que a participação política faz parte da pluralidade da condição da *ação* de Hannah Arendt (2014), ou seja, o agir, estar, discursar e ser ouvido entre outros indivíduos. Primeiramente, será apresentada a relação entre soberania, nacionalidade e cidadania, para em seguida discorrer acerca do direito de voto a residentes não-nacionais. Também é realizada uma catalogação do direito de voto a estrangeiros na América Latina, além de ser demonstrado como a categoria de refugiado quebra os padrões políticos e jurídicos do Estado moderno.

3.1. Uma tríade moderna: Soberania, Nacionalidade e Cidadania

A origem dos conceitos de soberania, nacionalidade e cidadania se confundem com a história da modernidade ocidental, visto que emergiram com as revoluções burguesas dos séculos XVII e XVIII, que legitimaram a sociedade de Estados independentes (CERVO, 2008; CUNHA, 2013). A Paz de Westfália, que finalizou a Guerra dos Trinta Anos em 1648, é reconhecida como o momento determinante de estabelecimento do sistema internacional moderno composto por Estados soberanos, cada um com autoridade exclusiva dentro de suas fronteiras geográficas, consagrando o princípio da independência dos Estados em assuntos internos e externos (CERVO, 2008; KRASNER, 2001). Iniciava-se um período em que se previa um conjunto de princípios, valores e regras a serem respeitados pelos novos Estados-nação (CERVO, 2008).

O modelo de Estado soberano moderno apresentava um sistema de autoridade política baseado em elementos como território, população, reconhecimento mútuo, autonomia e controle (KRASNER, 2001; TANSEY, 2011). A visão clássica de indivisibilidade propunha que cada um dos múltiplos atributos da soberania seria tão crucial que todos deveriam estar presentes para que a mesma existisse (TANSEY, 2011). O Estado era visto como um elemento fixo, indivisível e exógeno do Sistema Internacional, de modo tão intrínseco que ou o Estado era soberano, ou ele não seria um Estado (TANSEY, 2011).

Dentro das Teorias das Relações Internacionais, o modelo de Estado soberano se apresenta como um conceito básico (KRASNER, 2001). Para Neorealistas, a ontologia do

Sistema Internacional seria baseada em Estados soberanos Westifalianos, compreendidos como atores unitários e racionais operando em um sistema anárquico, empenhando-se para garantir o seu bem estar e sua segurança (KRASNER, 2001). O Estado soberano também é um pressuposto analítico para o Institucionalismo Neoliberal, propondo que Estados seriam atores entidades autônomas e racionais que buscariam maximizar suas utilidades frente às restrições da anarquia internacional (KRASNER, 2001).

Teorias mais recentes têm desafiado as perspectivas clássicas, destacando a importância de elementos constitutivos da soberania (TANSEY, 2011). Vertentes da Sociedade Internacional, como a Escola Inglesa, veem o Estado soberano como uma norma constitutiva que gera atores e define suas competências, e tal modelo seria uma forma de compreender o que ocorre no ambiente internacional (KRASNER, 2001). Já perspectivas Construtivistas compreendem a soberania como um elemento endógeno, sendo um fato construído e reproduzido por práticas dos próprios Estados e, portanto, não seria um elemento fixo da política internacional (TANSEY, 2011).

Em contraste ao modelo clássico de soberania indivisível, Krasner (2001) apresenta quatro elementos diferentes da soberania que não precisam necessariamente coexistir, baseando-se em registros históricos (TANSEY, 2011). O primeiro deles seria a *soberania interna*, se referindo às estruturas de autoridade dentro do Estado e sua habilidade de efetivamente regular comportamentos, e era o foco dos estudos de teóricos clássicos como Bodin e Hobbes (KRASNER, 2001). O segundo elemento seria a *soberania Vatteliana* – também chamada de westfaliana – para designar o princípio de não-intervenção em assuntos domésticos de outros Estados, como apresentado anteriormente (KRASNER, 2001). Em seguida, haveria a *soberania legal internacional*, que consiste no reconhecimento mútuo dos Estados no Sistema Internacional como entidades territoriais juridicamente independentes, livres e iguais (KRASNER, 2001). Por fim, haveria a *soberania interdependente*, correspondente à habilidade dos Estados de controlar o movimento através de suas fronteiras, ou seja, a autarquia nacional e a impermeabilidade territorial (KRASNER, 2001; SUGANAMI, 2007). Este desmembramento da soberania permite observar a sua relação com outros aspectos da política doméstica e internacional (TANSEY, 2011).

É comum que os termos “Estado” e “nação” sejam usados como sinônimos, mas é importante ressaltar as suas diferenças. *Nação*, em seu sentido político moderno, representaria uma comunidade de indivíduos vinculados social e economicamente, e que compartilham um

certo território e um passado comum, enquanto *Estado* seria o seu sistema político, baseado em uma série de instituições que detêm o monopólio do uso da força para a manutenção eficiente de um sistema de normas e governo (GUIMARÃES, 2008).

É importante ressaltar que o Estado geralmente não surge com a nação, visto que esta seria uma construção ideológica posterior (GUIMARÃES, 2008). Hobsbawm (1991) ressalta que a ideia de nação pertenceria a um período recente da história, começando a ser inserido em discursos políticos e sociais durante a Era das Revoluções⁸, a partir de 1830, com o nome de “princípio de nacionalidade”. O significado de nação era essencialmente político: “o corpo de cidadãos cuja soberania coletiva os constituía como um Estado concebido como sua expressão política” (HOBSBAWM, 1991, p. 31). Foi instituída uma relação direta entre nação, Estado e povo, sendo o povo soberano, e a nação indubitavelmente vinculada a um território, dentro do qual o Estado poderia exercer a sua hegemonia (GUIMARÃES, 2008; HOBSBAWM, 1991).

A importância da identificação nacional também foi vista como um marco da soberania do Estado moderno, visto que foi necessária coerção e convencimento para a consolidação e concretização da nacionalidade como um elemento comum de um Estado no complexo cenário europeu (HOBSBAWM, 1991; MONTE, 2012). Ao longo do século XIX, o “princípio de nacionalidade” mudaria drasticamente o mapa da Europa, levantando discussões sobre quais das numerosas populações com uma “nacionalidade” própria poderiam se tornar um Estado, e quais dos Estados existentes teriam o caráter de “nação” (HOBSBAWM, 1991). Alemanha e Itália emergiam baseados no princípio nacional, enquanto Áustria e Hungria se dividiam, além de diversas entidades políticas menores que demandavam o seu reconhecimento como Estados-nação (HOBSBAWM, 1991). Tais movimentos nacionais buscavam a expansão ou unificação nacional, e as definições de nação e nacionalidade baseadas na etnicidade, língua ou história comum não se mostraram critérios decisivos para a formação das nações (HOBSBAWM, 1991).

Junto com a equação nação = Estado = povo, também foram consagrados os elementos de cidadania e da participação de massa (HOBSBAWM, 1991). Pocock (1995 *apud* CUNHA, 2013, pp. 35-36) apresenta a cidadania moderna como um ideal revolucionário, emergindo como um mecanismo de exercício de direitos nos limites territoriais do Estado-nação, em

⁸ Hobsbawm (1962) chama de Era das Revoluções o período entre 1789 e 1848, marcado pelas transformações geradas pela “dupla revolução”, a Revolução Francesa e a Revolução Industrial Inglesa.

especial a representação do povo na condução do Estado e a plena participação do indivíduo na sua sociedade. A cidadania inclusive teria desempenhado uma função de elemento estruturante do Estado-nação moderno em fase de consolidação, visto que solucionou desafios como a fragmentação e desorganização política (POCOCK, 1995 *apud* CUNHA, 2013, p. 26).

É possível identificar três componentes distintos da noção de cidadania moderna. O primeiro seria o *princípio político de democracia*, que envolve a participação na deliberação e tomada de decisão por indivíduos politicamente iguais. Em seguida, haveria a *categoria jurídica de personalidade legal*, ou seja, uma série de direitos e deveres específicos do indivíduo. O último componente seria como uma *forma de pertencimento*, no sentido uma categoria social de identificação pessoal, que permitiria o sentimento de identidade coletiva e solidariedade com membros da mesma comunidade (COHEN, 1999).

Faz parte do senso comum político pensar cidadania dentro de termos nacionais, já que o termo prevê o pertencimento a uma comunidade política, e conseqüentemente é relacionado com o Estado-nação, elemento de organização política predominante no mundo contemporâneo (BOSNIAK, 2000). É inclusive comum que os termos “nacionalidade” e “cidadania” sejam confundidos, principalmente pelo fato de ambos se referirem ao status legal do pertencimento de um indivíduo a um Estado-nação (RUBENSTEIN, 2007). A diferença entre eles está no fato de que *cidadania* é utilizado no contexto de política doméstica, no aspecto interno, enquanto *nacionalidade* expressa o pertencimento legal no âmbito internacional (RUBENSTEIN, 2007). Entretanto, a cidadania ainda é vista como subordinada à nacionalidade, visto que geralmente os direitos e deveres de um indivíduo só são assegurados caso ele seja um nacional do Estado em que se encontra (BOSNIAK, 2000).

Confrontando a relação soberania-nacionalidade-cidadania do Estado moderno encontra-se o refugiado. Ele representa uma corrosão das categorias políticas e jurídicas tradicionais, revelando as ambigüidades das noções fundamentais que regulam o nativo dentro ordem jurídica do Estado-nação (AGAMBEN, 2008). O refugiado representa uma falha nas concepções de direitos humanos baseados unicamente na existência de um ser humano, visto que os direitos supostamente inalienáveis se mostram desprotegidos a partir do momento que um indivíduo não é mais visto como cidadão de um Estado (AGAMBEN, 2008).

A condição de simplesmente ser humano é inconveniente dentro do Estado-nação (AGAMBEN, 2008). A limitação de direitos à condição de cidadão também é reforçada em

diversos tratados internacionais de direitos humanos, como a Convenção das Nações Unidas sobre Direitos Civis e Políticos, a Convenção Interamericana de Direitos Humanos, a Convenção Europeia de Direitos Humanos, a Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos, entre outros (CUNHA, 2013). Há inclusive certa ambiguidade no próprio título da Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, que não deixa claro se os dois termos se referem a duas realidades diferentes, ou uma *hendíade* na qual o primeiro está sempre contido no segundo (AGAMBEN, 2008).

É no intervalo entre homem e cidadão que surge o sujeito político, com a sua “vida nua” e a existência política em cada extremo (ANDRÈS, 2007c). A modernidade converte o indivíduo em um sujeito soberano de direitos e deveres, enquanto sua vida orgânica se torna essencialmente politizada (CUNHA, 2013). A dignidade humana, que em tese acompanharia toda pessoa desde seu nascimento, é elevada à condição de fundamento dos direitos humanos modernos, uma inscrição da vida natural na ordem político-jurídica do Estado-nação (CUNHA, 2013). A seguir, será explorado como o direito de participação política – componente do princípio democrático da cidadania – é confrontado por não-cidadãos de um Estado soberano, em especial, refugiados.

3.2. Voto: um direito do homem ou do cidadão?

O direito de voto é geralmente descrito como um direito democrático essencial, visto que a sua garantia promove a autodeterminação política, permitindo que cidadãos escolham quem os governará e rejeitem aqueles que não atendam seus interesses (LENARD, 2015). Cidadãos sem acesso ao voto são inevitavelmente vulneráveis a abusos daqueles que detém o poder (LENARD, 2015). Pelo menos nas teorias convencionais de democracia, o direito de voto é deveria ser assegurado a todos os *cidadãos* de um Estado, e (quase) todos residentes de um Estado democrático seriam cidadãos do mesmo (LENARD, 2015). A figura da cidadania clássica ligada ao território cada vez mais se apresenta como ultrapassada quando se considera a crescente mobilidade de pessoas entre os países (CHELIUS, 2011).

Migrantes internacionais representam os contingentes humanos sem direitos por não serem cidadãos no sentido formal do termo, dada sua condição de estrangeiro (CHELIUS, 2011). Com o fenômeno da globalização e de fronteiras fluídas entre países, torna-se antiquada a ideia de nações fechadas, cujas regras soberanas garantem a participação política

apenas a nacionais. O avanço de mercados financeiros transacionais, organismos não-governamentais, atores não-Estatais e instituições supranacionais, como a União Europeia, coloca em dúvida o formato tradicional de Estado-nação e soberania (CHELIUS, 2011).

Enquanto a cidadania era definida com base nas fronteiras rígidas e intransponíveis do Estado, com direitos plenos outorgados apenas aos naturais de tal território, migrantes eram vistos apenas como estrangeiros, cuja condição de não-cidadãos os privava de qualquer processo político da nação em que se encontrava (CHELIUS, 2011). Entretanto, cada vez mais é pensado novas formas de se pensar participação política, intensificando debates acerca da extensão de direitos políticos para não-nacionais (CHELIUS, 2011). Tais discussões se concentram principalmente nos países receptores de imigrantes, e dividem opiniões sobre a inclusão política plena de estrangeiros (CHELIUS, 2011).

Lenard (2015) analisa a “expansão” da cidadania em relação ao voto em duas direções diferentes, externamente e internamente. A primeira se refere o aumento do direito de voto “além do território”, isto é, para cidadãos que vivem fora de seus países de origem (LENARD, 2015). Há um interesse por parte dos governos de fomentar o sentimento de pertencimento e ligação entre expatriados e seus países originários, permitindo que não-residentes votem em consulados ou embaixadas, ou mesmo enviar cédulas com seu voto (LENARD, 2015). O sentido inverso, ou seja, a expansão da cidadania internamente para residentes estrangeiros, “além da associação”, não teve o mesmo progresso (LENARD, 2015).

Chelius (2011) apresenta que os direitos de migrantes geralmente dependem do tipo de residência e permissão de trabalho que os mesmos possuem, havendo uma distinção clara entre aqueles que gozam de residência local e os que não possuem permissão de trabalho ou residência. No geral, direitos sociais e civis dificilmente são negados a estrangeiros, principalmente por estarem vinculados à condição de pessoa humana, como liberdades individuais e padrões de vida mínimos (CHELIUS, 2011). Os direitos políticos, como liberdade de expressão, de reunião e voto, ainda são um desafio a não-nacionais, apesar de alguns países adotarem medidas para a integração de trabalhadores estrangeiros e participação em eleições municipais (CHELIUS, 2011). Essa permissão de voto apenas a eleições locais representa inclusive uma forma de preservação da soberania do Estado para definir os rumos da vida pública nacional (CUNHA, 2013).

Um dos argumentos base a favor do direito de voto a (certos) estrangeiros é a residência permanente, que seria diferente de outros visitantes e representaria um caminho para a cidadania (LENARD, 2015). Entende-se que aqueles que procuram residência permanente teriam interesse em fazer parte do país em que se encontram, e teriam passado por diversos desafios nesse caminho, como idioma, conhecimento, segurança e outros (LENARD, 2015). Ao mesmo tempo, questiona-se a lealdade de tais estrangeiros ao Estado acolhedor, assim como o risco de expansão de participação política para categorias de indivíduos que o Estado preferiria excluir, como migrantes irregulares, trabalhadores estrangeiros temporários e solicitantes de refúgio (LENARD, 2015).

Analisando a condição dos refugiados, a Convenção de 1951 não menciona nada acerca dos direitos políticos de refugiados, salvo que estes devem respeitar as leis do país de refúgio (MANDAL, 2003). Já em referência ao direito de voto, ele não é garantido a refugiados no país de abrigo nem necessariamente no país de origem (MANDAL, 2003). Poucos países permitem a participação eleitoral de refugiados e estrangeiros, ou estabelecem restrições quando é permitida (MANDAL, 2003). Segundo Mandal (2003, p. 1, tradução nossa), os direitos políticos de refugiados se encontram em um “delicado equilíbrio entre proteger a dignidade humana básica dessas pessoas e a necessidade de os Estados respeitarem a soberania uns dos outros e proteger a própria comunidade em geral”. O caráter temporário da categoria de refugiado também é utilizado como argumento contra a participação política de tal população, desconsiderando o fato de que, apesar de ter sido estabelecido como um status passageiro, refugiados em geral permanecem muitos anos no país de abrigo, reconstruindo ali suas vidas (CUNHA, 2013).

É importante refletir se a naturalização não seria um meio mais simples de obtenção de direitos políticos, não só para estrangeiros, mas também para a população de refugiados. Primeiramente, deve-se levar em conta que tal mecanismo geralmente demanda certos fatores, como residência permanente por determinado período de tempo, ausência de registros criminais, domínio da língua local, entre outros (CUNHA, 2013). Além disso, as legislações de alguns Estados podem exigir a renúncia de qualquer outra nacionalidade para a naturalização⁹ (CUNHA, 2013). É importante ressaltar também que a naturalização como condição para o exercício do direito de voto configuraria a nação como um certo tipo de associação.

⁹ Entre os países que demandam a renúncia da nacionalidade original estão Alemanha, China, Estados Unidos, Etiópia, Jordânia, Paquistão e Quênia (CUNHA, 2013).

Essa retórica simplista esquece totalmente (ou mascara) que a Nação não é absolutamente uma associação, visto que a maioria de seus “aderentes” não aderem a ela voluntariamente. A nacionalidade é imposta pelo Estado, em função do nascimento, isto é, por pura razão geográfica. É uma total arbitrariedade que atinge os seres humanos, e a nacionalidade quase nunca é uma escolha (ANDRÈS, 2007a, pp. 217-218, tradução nossa).

Ao considerar a categoria de refugiado, deve-se lembrar que tal status foi estabelecido com o intuito de ser temporário, garantindo a proteção estatal do indivíduo até a cessação das condições que lhe provocavam o fundado temor de perseguição (CUNHA, 2013). A naturalização é um ato discricionário do Estado, e forçar o refugiado a adquirir uma nacionalidade ou mesmo renunciar a sua própria para tal feito pode ter consequências de maior gravidade ao indivíduo, como impossibilitar que o regresso a seu país de origem (CUNHA, 2013). Deve-se considerar também que o refugiado pode simplesmente não desejar se naturalizar. Permanecer nacional de seu Estado originário pode ser um elemento da própria identidade do indivíduo, e a contrariedade à naturalização não significa necessariamente descaso para com os assuntos políticos da sociedade local (CUNHA, 2013).

Isso pode ser observado, por exemplo, na pesquisa de Ana Paula da Cunha (2013), que entrevistou 24 refugiados¹⁰ nas cidades de Brasília/DF e Rio de Janeiro/RJ de forma a investigar as opiniões dos mesmos acerca da extensão do direito de voto a refugiados. Dentre eles, 16 afirmaram desejar o voto, enquanto oito não demonstraram interesse (CUNHA, 2013). Entre os argumentos a favor do voto estavam a possibilidade de reivindicação de direitos e tratamento mais igualitário para estrangeiros, maior inserção na sociedade local, além de permitir que pontos de vista de refugiados fossem levados em conta por governantes (CUNHA, 2013). Já os argumentos contra envolveram laços políticos com o país de origem, o desinteresse por questões políticas, tempo de residência insuficiente para se ambientar na política local, e até mesmo a aversão à política por experiências prévias de disputas políticas em seus países originários (CUNHA, 2013). Cunha (2013) conclui que a maioria dos entrevistados acreditava que o exercício do direito de voto contribuiria para a integração local, mas não confrontariam o Estado acolhedor a respeito da restrição de direitos políticos devido à indissociabilidade entre nacionalidade e cidadania, que se mostrou internalizada no imaginário dos próprios entrevistados.

¹⁰ Os entrevistados eram oriundos de Angola, Bangladesh, Colômbia, Cuba, Eritreia, Paquistão, República Democrática do Congo e Somália. Deve-se ressaltar que a pesquisa não deve ser tomada como uma forma de generalização a respeito da posição dos refugiados no Brasil acerca do direito ao voto, mas apenas como ilustração do debate teórico abordado (CUNHA, 2013).

Os direitos humanos desafiam a estrutura clássica das noções de soberania, nação e cidadania, ao legitimar as demandas por direitos além dos limites impostos pela nação (CHELIUS, 2011). É imposta uma espécie de “desterritorialização de direitos”, propondo o respeito ao indivíduo para além de seu status legal e sua condição migratória. Partindo de tal pressuposto, pode-se concluir que direitos políticos básicos devem ser defendidos levando em consideração primordialmente a sua condição de pessoas, e não de cidadãos, visto que a cidadania também deve se adequar à transnacionalidade dos direitos e à mobilidade dos seres humanos (CHELIUS, 2011).

Em suma, pode-se afirmar que o sujeito dos direitos humanos é quase necessariamente cidadão, excluindo um enorme contingente de indivíduos para os quais cidadania possui pouco ou nenhum significado (MOULIN, 2011). Estrangeiros, migrantes e refugiados se encontram dentro das minorias de sub ou não-cidadãos, marginalizados da centralidade dos nacionais de um Estado, incluindo através da exclusão política (MOULIN, 2011). Dadas tais considerações sobre o direito de voto a não-nacionais, cabe agora analisar como ele se desenvolve nos países latino-americanos.

3.3. O voto de estrangeiros na América Latina

O direito de voto a estrangeiros na América Latina é fortemente influenciado pelo o passado comum marcado pela colonização e pela instalação de migrantes de diversas nacionalidades na formação dos países (ANDRÈS, 2007a). Por exemplo, várias ex-colônias britânicas na América Central e Caribe garantem o voto a estrangeiros que sejam provenientes de países membros da *Commonwealth*¹¹, direito estabelecido por uma lei britânica de 1918, que assegurou o voto a todos os membros do Império, e que persiste até hoje como uma forma de fidelidade à Coroa (ANDRÈS, 2007b). Pode-se dizer que os cidadãos da *Commonwealth* não são exatamente estrangeiros, mas sujeitos súditos do Reino (ANDRÈS, 2007b). Já na América do Sul, dado o papel da imigração na construção de suas identidades, diversos países garantem este direito a estrangeiros em suas constituições (ANDRÈS, 2007b). Também existem dispositivos específicos, como no Brasil, que concede o voto a migrantes

¹¹ A *Commonwealth of Nations* é reconhecida como a mais antiga associação política de Estados soberanos, com sua origem entre 1869-1870, quando representantes das colônias britânicas tiveram um encontro não-oficial para demandar mecanismos consultivos. A Comunidade Britânica de Nações só foi oficializada na Conferência Imperial de 1926, com o firmamento de um acordo que estabeleceu o status de igualdade entre os membros, a autonomia e a não-subordinação em aspectos internos ou externos, dada a lealdade comum à Coroa Britânica (HOUSE OF COMMONS FOREIGN AFFAIRS COMMITTEE, 2012).

portugueses, em virtude dos laços coloniais, o idioma compartilhado e tratados bilaterais de reciprocidade (ANDRÈS, 2007a).

A tabela a seguir apresenta a relação de direito de voto a estrangeiros na América Latina¹², conforme catalogado por Hervé Andrés (2007a).

País	F	C	T	D	R	L	N
Antígua e Barbuda		<i>Commonwealth</i>				X	X
Argentina			X	1854	2-5 anos	X	
Bahamas	X						
Barbados		<i>Commonwealth</i>				X	X
Belize		<i>Commonwealth</i>				X	X
Bolívia			X	1994 ?	2 anos	X	
Brasil		Portugueses		1981	3 anos	X	X
Chile			X	1925 ?	5 anos	X	X
Colômbia			X	1991 ?	5 anos	X	
Costa Rica	X						
Cuba	X						
Dominica		<i>Commonwealth</i>				X	X
El Salvador	X						
Equador	X						
Granada		<i>Commonwealth</i>				X	X
Guiana		<i>Commonwealth</i>		1970 ?	0	X	X
Guatemala	X						
Haiti	X						
Honduras	X						
Jamaica		<i>Commonwealth</i>			1 ano	X	?
México	X						
Nicarágua	X						
Panamá	X						

¹² Foram analisados somente países da América do Sul, América Central e Caribe que fazem parte da Organização das Nações Unidas (ONU), além do México. Portanto, não foram adicionados países não-membros, territórios dependentes, autônomos ou totalmente integrados, como Anguilla, Antilhas Holandesas, Aruba, Bermuda, Guadalupe, Guiana Francesa, Ilhas Caymans, Ilhas Geórgia do Sul, Ilhas Malvinas, Ilhas Virgens, Martinica, Montserrat, Porto Rico e Turks e Caicos.

Paraguai			X	1967 ?	0	X	
Peru			X		2 anos	X	
República Dominicana			X	?	10 anos	X	
Santa Lúcia		<i>Commonwealth</i>				X	X
São Cristóvão e Névis		<i>Commonwealth</i>				X	X
São Vicente e Granadinas		<i>Commonwealth</i>				X	X
Suriname	X						
Trindad e Tobago		<i>Commonwealth</i>				X	X
Uruguai			X	1967 ?	15 anos	X	X
Venezuela			X	1961 ?	10 anos	X	X
Total	12	12	9			21	14

Tabela 1: Direito de voto a estrangeiros na América Latina. Fonte: ANDRÈS, 2007a.

Legenda:

F: Fechado – direito de voto estritamente reservado a nacionais

C: Aberto a certos estrangeiros

T: Aberto a todos os estrangeiros

D: Data de instituição do direito de voto para estrangeiros

R: Duração exigida de residência

L: Aberto para as eleições locais

N: Aberto para eleições nacionais

Como é possível observar, em 12 dos 33 países analisados o voto é um direito exclusivo de cidadãos nacionais. A mesma quantidade de países permite o voto a determinados estrangeiros, sendo 11 deles para membros da *Commonwealth*. Somente nove países garantem o direito de voto a todos estrangeiros. Contudo, o voto é concedido somente com um período de residência mínimo, ou então restrito a eleições municipais.

Andrès (2007a) afirma que a abertura mais ampla de direitos políticos a estrangeiros na América do Sul entra em consonância com os direitos de nacionalidade, sendo que grande parte dos países sul-americanos garantem a naturalização depois de um certo tempo de residência. Também há a possibilidade de dupla nacionalidade, às vezes sob condição de reciprocidade, e o *jus soli*, ou seja, a concessão de nacionalidade pelo simples fato de ter nascido no território do Estado (ANDRÈS, 2007a). Por exemplo, El Salvador, Guatemala e

Nicarágua não garantem o direito de voto a estrangeiros, mas estes podem solicitar a naturalização sem renunciar a sua nacionalidade de origem (ver Anexo 1).

Como se pode observar, o direito de voto não é sempre garantido a estrangeiros, e quando é, apresenta empecilhos. Para os refugiados, a falta de participação política na sociedade em que se inserem pode ser prejudicial à sua integração local. A seguir, será analisado se a falta de direitos políticos também seria maléfica à condição humana dos refugiados, conforme teorizado por Hannah Arendt (2014).

Capítulo 4 – A Condição Humana na Proteção a Refugiados

Esta seção analisará como as três condições inerentes a todo ser humano – o *trabalho*, a *obra* e a *ação*, conforme Hanna Arendt (2014) – são garantidas ou não à população de refugiados. Considerando que contratos e tratados representam formas de controlar a imprevisibilidade do ser humano (ARENDR, 2014), será discutido como os mecanismos legais de proteção a refugiados asseguram as condições humanas de tais indivíduos, em especial na América Latina.

4.1. O Trabalho e a Obra assegurados

Na Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948, fica estabelecida uma *dignidade humana* sob a qual todos nascem livres e iguais em dignidade e direitos, apresentando uma normativa que impede que a degradação da vida humana à categoria de animal ou coisa (ALARCÓN, 2013). O animal é aquele que viveria somente a partir e para a natureza, garantindo a sua sobrevivência, ao qual se assemelharia um homem que vivesse somente das necessidades da vida, ou seja, do trabalho do seu corpo, um *animal laborans* (ARENDR, 2014). A coisa é o ser inanimado, sem unidade, o produto da mundanidade da Terra, e ser rebaixado a coisa feriria todas as condições humanas. Contudo, situações de vulnerabilidade, como a categoria de refugiado, ameaçam o caráter humano de tais indivíduos (ALARCÓN, 2013).

Ao se considerar os mecanismos de proteção a refugiados, constata-se que as primeiras provisões tomadas têm o objetivo de conter o padrão de abuso, ou seja, à ameaça a vida e à liberdade (BARNES, 2009). O Direito Internacional dos Refugiados procura mobilizar o amparo da sociedade internacional para com aqueles que tiveram tais direitos mínimos violados (ALARCÓN, 2013). Tal normativa internacional reforça a proteção ao ser humano, não só por oferecer abrigo contra os padrões de perseguição ou violação de direitos humanos, mas também por estabelecer o compromisso dos poderes públicos nacionais e internacionais de efetivação de direitos fundamentais (ALARCÓN, 2013). Fica claro, portanto, que os o Direito dos Refugiados procura primeiramente proteger o *trabalho* do refugiado, iniciando pela sua segurança física, e seguindo com a promoção de acesso a bens de consumo e sobrevivência, como alimentos, residência e outros itens elementares. A não-obtenção do

refúgio converteria o indivíduo em coisa, visto que as condições mínimas de sua existência lhe seriam negadas (ALARCÓN, 2013).

O cenário latino-americano de proteção a refugiados não se difere neste ponto. Como apresentado, a Declaração de Cartagena de 1984 incorporou os conceitos já estabelecidos pela Convenção de 1951 e pelo Protocolo de 1964, e ainda expandiu tal terminologia de modo a abordar também a violência generalizada e a violação maciça de direitos humanos, garantindo ainda mais proteção à condição da vida e do *trabalho* do refugiado. A legislação da região também se destaca quando se analisa a questão dos apátridas, que não têm seus direitos assegurados por nenhuma nação. O estabelecimento da Declaração de Brasília de 2010 reforçou o esforço regional pela resolução e prevenção da apatridia na América Latina, assim como na Declaração do Brasil de 2014, ao propor o programa de erradicação de apatridia na região até 2024. Visto que o apátrida não tem a quem recorrer para ter a proteção de sua vida, o incentivo à confirmação, restabelecimento ou recuperação de nacionalidade auxilia, assim, a garantia da execução do *trabalho* orgânico daqueles sem nação.

É importante ressaltar como a integração local é não só uma solução duradoura, mas também asseguradora de condições humanas dos refugiados. Tal estratégia busca auxiliar na adaptação do refugiado à sociedade do Estado acolhedor, através de assistência específica e garantia de acesso a políticas públicas de saúde, educação, trabalho e moradia existentes (SOARES, 2012). Aqui, destaca-se que tanto o *trabalho* quanto a *obra* são assegurados. A integração no mercado de trabalho local permite que refugiados desenvolvam a atividade da fabricação, a criação de coisas novas a partir material inerte da natureza pelo trabalho de suas mãos. Também é permitido que o refugiado exponha o resultado do seu esforço manual no meio público, levando à troca de bens duráveis com a população do país de abrigo. A partir de tais mecanismos de integração local, o refugiado é não só um *animal laborans*, mas também um *homo faber*.

O cenário latino-americanos de proteção a refugiados é marcado por um espírito de solidariedade, ressaltado pelo Plano de Ação do México de 2004, que também destacou a necessidade da cooperação regional para a implementação de soluções duradouras. Cabe aqui apresentar o papel da integração local no Programa Cidades Solidárias do mesmo plano, que prevê a criação de centros de orientação para refugiados, auxiliando na busca por empregos, proporcionando treinamento profissional e orientações para pequenos negócios, entre outras atividades relacionadas com a *obra* do indivíduo (BARICHELLO, 2012). É importante

destacar também o Plano de Ação do Brasil de 2014, que não só garantiu as três soluções duradouras clássicas, como estabeleceu o programa de mobilidade laboral. Essa estratégia garante que refugiados possam alcançar empregos adequados que não existiriam no país de abrigo inicial, trazendo maior segurança econômica e inserção no mercado de trabalho em países terceiros, ampliando a garantia da *obra* dos refugiados na região (LONG, 2009).

Como se pode perceber, os tratados de proteção a refugiados, tanto internacionais quanto latino-americanos, buscam assegurar no mínimo duas condições humanas: o *trabalho* e a *obra*. O refúgio em si já é um mecanismo de garantia do *trabalho* do indivíduo, e os mecanismos de integração local buscam auxiliar o refugiado através do acesso a atividades relacionadas tanto ao *trabalho* quanto à *obra*, em especial, a inserção no mercado de trabalho e busca por empregos. Cabe analisar agora até que ponto é garantida a terceira atividade essencial humana, a *ação*.

4.2. A Ação ameaçada

A *ação* é a condição humana da relação entre homens, da capacidade de gerar histórias na rede de relações humanas, e é o elemento básico da política (ARENDDT, 2014). Uma pessoa que não pode agir também não pode discursar, e mesmo que fale, sua opinião é desconsiderada (LISOWSKI, 2012). Ela não exerce influência sobre as decisões do grupo em que se situa, perdendo a sua autonomia e a sua capacidade de decidir sobre os rumos de sua vida. O indivíduo privado da *ação* não é autor do próprio destino, ficando à deriva no meio da teia de relações dos outros seres humanos (ARENDDT, 2014; LISOWSKI, 2012).

Quando se analisa a participação política de refugiados, nota-se que ela não é assegurada em nenhuma convenção ou tratado internacional ou regional, conforme apresentado anteriormente. Sem tal segurança, o refugiado não tem domínio sobre seu futuro, nem pode propor demandas aos governantes locais. No Direito Internacional dos Refugiados, estes não possuem direito a voto no país de asilo, apesar de ser permitido o direito de assembleia, ou seja, refugiados podem se reunir para discutir acerca de melhorias no país originário ou acolhedor (MANDAL, 2003). Entretanto, conforme apresentado por Hannah Arendt (2014), a união de muitos em um só é basicamente antipolítica, visto que o indivíduo abre mão de sua identidade própria, minando a condição de pluralidade da *ação*. A igualdade no domínio

público é estabelecida conforme certos aspectos e para propósitos específicos, sendo o oposto da igualdade de todos os seres humanos perante a morte (ARENDDT, 2014).

Por não ter o direito de agir, ao refugiado resta somente obedecer àqueles que monopolizam a *ação* no Estado de abrigo. Pode-se até mesmo dizer que a privação do agir e discursar de tal população é decorrente da imprevisibilidade da *ação*, já que não se pode prever as consequências das ações de refugiados. Conforme apresentado anteriormente, uma das premissas contra o direito de voto a estrangeiros é o medo do que tal permissão se expanda para indivíduos indesejados, ou então que as decisões tomadas por estrangeiros não sejam leis ao Estado acolhedor, ocasionando prejuízos para este e para sua população nacional (CHELIUS, 2011).

Considerando o voto como uma expressão da soberania do Estado sobre a vida pública, de modo a tentar controlar as consequências indesejáveis da *ação*, a proibição do mesmo resulta na falta de soberania do indivíduo sobre a sua própria vida. Analisando as legislações dos países latino-americanos a respeito do direito de voto a estrangeiros, percebe-se que apesar de serem relativamente abertas ao voto de não-nacionais, ainda assim existem restrições dos atos e discursos de estrangeiros. Seja pela duração de residência no país, o pertencimento a determinado grupo ou a restrição a eleições locais, os requisitos para o voto de não-nacionais representam barreiras para a imprevisibilidade da *ação*. É importante ressaltar que no Equador, país que abriga o maior número de refugiados da região latino-americana (UNHCR, 2014a), o direito de voto é inevitavelmente negado a todo estrangeiro. Disso infere-se que os refugiados não poderão agir enquanto residentes no Equador, de forma que ficam à mercê das arbitrariedades do Estado equatoriano, sem poder decidir sobre seu próprio futuro.

Dado que uma ação gera uma reação imprevisível, que pode alterar toda a teia de relações humanas, é necessário que se tome uma iniciativa pra criar um novo processo de ações. A Declaração de Cartagena de 1984 apresentou um conceito amplo de refugiado, que aos poucos foi sendo incorporado pelas legislações internas dos países latino-americanos, como forma de reação àquela ação primária, que também foi reação dos produtos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1964. De forma semelhante, pode-se dizer que a concessão do direito de voto a refugiados, considerando o seu status temporário entre a repatriação e a naturalização, poderia reverberar aos poucos na expansão dos direitos políticos de tal população. Sem dúvidas, seria um processo lento e difícil, visto que precisaria derrubar a já estabelecida relação entre cidadania e nacionalidade, e não se pode prever as consequências

de tal ato. É necessário acreditar que a irreversibilidade da *ação* levaria ao avanço da proteção de refugiados, do mesmo modo tal sistema foi evoluindo em direção a mecanismos cada vez mais inclusivos e eficientes. É importante que o refugiado seja visto não como um “que”, mas um “quem”, um ser humano, diferente entre iguais na pluralidade dos homens. Deve-se garantir que o refugiado seja não só *animal laborans* ou *homo faber*, mas também homem de ação, agente e soberano de sua própria estória.

Conclusão

A condição humana tripartite formada pelo *trabalho*, pela *obra* e pela *ação* representam os elementos básicos da existência de cada pessoa, e ao ser privada de alguma delas, a mesma deixaria de ser um ser humano. Ao se negar o direito de participação política, também é negada o direito de agir e discursar, destruindo a capacidade do indivíduo de definir os rumos da própria vida e impedindo que sua experiência como ser vivo na Terra seja realmente humana, no sentido mais específico do termo (ARENDDT, 2014).

Da mesma forma, ao se restringir direitos *humanos* a apenas *cidadãos* de um determinado território, fica claro que a ideia de direitos universais e inclusivos não representa a realidade, na qual eles são concedidos apenas a sujeitos específicos e comunidades políticas exclusivas e excludentes (MOULIN, 2011). O direito de voto a nacionais representa também o contrato social do Estado-nação moderno, de modo a tentar controlar a imprevisibilidade da *ação* dentro do seu território. É impossível negar, contudo, que as mudanças ocasionadas pela globalização e pela mobilidade de pessoas cada vez mais tem abalado tais medidas controladoras. Mostra-se urgente a necessidade de repensar as fronteiras dos direitos humanos, que deveriam ser inalienáveis e universais (MOULIN, 2011).

O refugiado realça a crise dos princípios estabelecidos pelo Estado-nação moderno (AGAMBEN, 2008). Sem poder agir, dada a restrição estabelecida pelos elementos de territorialidade e nacionalidade, o refugiado nunca é um homem de ação. Analisando os instrumentos do Direito Internacional dos Refugiados e o sistema regional da América Latina, é possível observar que o *trabalho* e a *obra* são centrais na proteção dos refugiados, em detrimento da *ação*. O refugiado, portanto, nunca é agente, incapaz de interferir e modificar o fluxo de suas vidas, seguindo à deriva em direção à morte.

Não se pode esquecer que a condição da *ação* é exatamente a pluralidade, ou seja, a distinção existente entre seres humanos iguais. Dessa forma, é importante repensar os padrões estabelecidos de cidadania, que acaba impedindo que se ocorram atos e discursos entre seres humanos diferentes – nacionais e estrangeiros, distintos pela imposição da nacionalidade ao nascer, mas idênticos como seres vivos numa rede de relações humanas. A participação política não pode ser vista como um elemento decorrente do pertencimento a um grupo específico, mas sim como uma característica básica de um ser humano, agente modificador da realidade mundana.

Referências Bibliográficas

AGAMBEN, G. Beyond Human Rights. **Open 2008 / Social Engineering**, no. 15, pp. 90-95. 2008. Disponível em: <<http://novact.org/wp-content/uploads/2012/09/Beyond-Human-Rights-by-Giorgio-Agamben.pdf>>. Acesso em 18 jun. 2015.

ALARCÓN, P. Direitos Humanos e Direitos dos Refugiados: a Dignidade Humana e a Universalidade dos Direitos Humanos como fundamentos para superar a discricionariedade estatal na concessão do refúgio. **Caderno de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania**, vol. 8, no. 8, pp. 89-118. Brasília: Instituto Migrações e Direitos Humanos. 2013.

ANDRÈS, H. **Le droit de vote des étrangers: État des lieux et fondements théoriques**. Tese de doutorado em ciências jurídicas e políticas. Université Paris-Diderot – Paris VII. 2007a. Disponível em: <<https://halshs.archives-ouvertes.fr/tel-00130445/document>>. Acesso em 13 mai. 2015.

_____. Le droit de vote des étrangers: une utopie déjà réalisée sur les cinq continents. **Migrations Sociétés**, vol. 19, no. 114, pp. 65-81. 2007b. Disponível em: <https://hal.inria.fr/file/index/docid/189681/filename/0710_article_Mig-Soc_DVE_monde.pdf>. Acesso em 16 mai. 2015.

_____. Les enjeux théoriques du droit de vote des étrangers: la démocratie contre la souveraineté. **Migrations Sociétés**, vol. 19, no. 114, pp. 46-64. 2007c.

ARENDT, H. We Refugees. In: ROBINSON, M. (org.). **Altogether Elsewhere: Writers on Exile**. Londres: Faber & Faber. 1994. Disponível em: <http://www-leland.stanford.edu/dept/DLCL/files/pdf/hannah_arendt_we_refugees.pdf>. Acesso em 17 jun. 2015.

_____. **A Condição Humana**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 12ª Edição Revista. 2014.

BARBOSA, G. V. Migrar e viver: a assistência jurídica internacional e o acolhimento nacional ao direito do refugiado. **Revista do Direito dos Monitores da UFF**, ano 3, no. 9. 2010.

BARICHELLO, S. E. A evolução dos instrumentos de proteção do direito internacional dos refugiados na América Latina: da Convenção de 1951 ao Plano de Ação do México. **Universitas Relações Internacionais**, vol. 10, no. 1, pp. 33-51. 2012.

BARNES, A. E. **Realizing protection space for Iraqi refugees: UNHCR in Syria, Jordan and Lebanon** (Research Paper no. 167). Geneva, Switzerland: United Nations High Commissioner for Refugees [UNHCR]. 2009.

BARRETO, L. P. T. F.; LEÃO, R. Z. R. O Brasil e o espírito da Declaração de Cartagena. **Forced Migration**, no. 35. 2010. Disponível em: <<http://www.fmreview.org/sites/fmr/files/disability/FMR35brasil.pdf>>. Acesso em 18 abr. 2015.

BOSNIAK, L. Citizenship Denationalized (The State of Citizenship Symposium). **Indiana Journal of Global Studies**, vol. 7, no. 2, pp. 447-509. 2000.

CERVO, A. L. Hegemonia coletiva e equilíbrio: a construção do mundo liberal (1815-1871). In: SARAIVA, J. F. S. (Org.). **História das Relações Internacionais Contemporâneas: Da sociedade internacional do Século XIX à Era da Globalização**. São Paulo: Saraiva, 2008.

CHELIUS, L. C. O que há por trás do Direito ao Voto dos Emigrantes Internacionais? Teoria, História e Cidadania Demandante. **Contexto Internacional**, vol. 33, no. 1, pp. 231-250. 2011.

COHEN, J. L. Changing paradigms of Citizenship and the Exclusiveness of the Demos. **International Sociology**, vol. 14, no. 3, pp. 245-268. 1999.

COSTA, D. Introductory Note to the Brasília Declaration on the Protection of Refugees and Stateless Persons in the Americas. **International Legal Materials**, vol. 50, no. 3, pp. 357-363. 2011.

CUNHA, A. N. **Votar ou não votar? Um estudo sobre o reconhecimento do direito de voto para refugiados**. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Brasília. 2013.

DAHL, R. A. **Poliarquia e Oposição**. São Paulo: Editora USP. 2005.

GUIMARÃES, S.P. Nação, nacionalismo, Estado. **Estudos Avançados**, vol. 22, no. 62, pp. 145-159. 2008.

HARLEY, T. Regional Cooperation and Refugee Protection in Latin America: a 'South-South' Approach. **International Journal of Refugee Law**, vol. 26, no. 1, pp. 22-47. 2014.

HEHR, C. **Direito Internacional dos Refugiados – História, Desenvolvimento, Definição e Alcance. A busca pela plena efetivação dos Direitos Humanos no Plano Internacional e seus Reflexos no Brasil**. Campos dos Goytacazes: FDC, 2007.

HOBBSBAWM, E. J. **Nações e Nacionalismo desde 1780**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.
_____. **A Era das Revoluções: 1789-1848**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2009. 25ª Edição.

HOUSE OF COMMONS FOREIGN AFFAIRS COMMITTEE. **The Role and Future of Commonwealth**. Londres: The Stationery Office Limited. 2012. Disponível em: <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201213/cmselect/cmfaaff/114/114.pdf>>. Acesso em 20 jun. 2015.

JUBILUT, L. L. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo: Editora Método. 2007.

KEELY, C. B. The International Refugee Regime(s): The End of the Cold War Matters. **International Migration Review**, vol. 35, no. 1, pp. 303-314. 2001.

KRASNER, S. D. Rethinking the sovereign state model. **Review of International Studies**, vol. 27, no. 5, pp. 17-42. 2001. Disponível em: <http://journals.cambridge.org/abstract_S0260210501008014>. Acesso em 17 jun. 2015.

KROUSE, R. W. Polyarchy & Participation: The Changing Democratic Theory of Robert Dahl. **Polity**, vol. 14, no. 3, pp. 441-463. 1982.

LENARD, P. T. Residence and the Right to Vote. **International Migration & Integration**, vol. 16, pp. 119-132. 2015.

LISOWSKI, T. R. A Apatridia e o “Direito a ter Direitos”: Um Estudo sobre o Histórico e o Estado Jurídico dos Apátridas. **Revista Jurídica da Procuradoria Geral do Estado do Paraná**, no. 3, pp. 109-134. 2012.

LONG, K. **Extending protection? Labour migration and durable solutions for refugees** (Research Paper no. 176). Refugee Studies Centre, University of Oxford. 2009.

MANDAL, R. Political Rights of Refugees. **Legal and Protection Policy Research Series**, PPLA/2003/2004. 2003.

MIGUEL, L. F. Representação política em 3-D: elementos para uma teoria ampliada da representação política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, no. 51, pp. 123-40. 2003.

_____. **Autorização e accountability na representação democrática**. Paper apresentado no II Colóquio Internacional de Teoria Política. São Paulo, 6 e 7 de dezembro de 2012. Disponível em <
http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/Resumos_II_Coloquio/Luis_Felipe_Miguel_Resumo_Coloquio_DCP_USP_2012.pdf>. Acesso em 20 mai. 2015.

MONTE, S. S. A identidade do sujeito na pós-modernidade: algumas reflexões. **Itabaiana: Gepiadde**, vol. 12, pp. 162-167. 2012.

MOREIRA, J. B. A Problemática dos Refugiados na América Latina e no Brasil. **Cadernos PROLAM/USP**, ano 4, vol. 2, pp. 57-76. 2005.

MOULIN, C. Os Direitos Humanos dos Humanos Sem Direitos: Refugiados e a política do protesto. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 26, no. 76, pp. 145-224. 2011.

MURILLO, J. C. Os legítimos interesses de segurança dos Estados e a proteção internacional de refugiados. **SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos**, ano 6, no. 10, pp. 121-137. 2009.

PAULA, B. V. O Princípio do Non-Refoulement, sua natureza Jus Congens e a Proteção Internacional dos Refugiados. **Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos**, ano 7, vol. 7, pp. 51-67. 2007.

POCOCK, J.G.A. The ideal of citizenship since classical times. In: BEINER, R. (ed.). **Theorizing Citizenship**. Nova Iorque: State University of New York Press, 1995.

RUBENSTEIN, K. Rethinking Nationality in International Law. **Proceedings of the Annual Meeting (American Society of International Law)**, vol. 101, pp. 99-102. 2007.

SOARES, C. O. **O Direito Internacional dos Refugiados e o Ordenamento Jurídico Brasileiro: Análise da Efetividade da Proteção Nacional**. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Alagoas. 2012.

SOUZA, S. H. L.; HILDEBRAND, C. R. F.; BECK, J. C. S. Direito Internacional dos Refugiados. **Revista de Direito**, vol. 11, no. 13, pp. 137-154. 2008.

SUGANAMI, H. Understanding Sovereignty through Kelsen/Schmitt. **Review of International Studies**, vol. 33, no. 3, pp. 511-530. 2007.

TANSEY, O. Does democracy need sovereignty?. **Review of International Studies**, vol. 37, no. 4, pp. 1515-1536. 2011.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY [UNGA]. **Universal Declaration of Human Rights**. Res. 217 A (III). 1948.

_____. Convention Relating to the Status of Refugees. **Treaty Series**, vol. 189, p. 137. United Nations: 1951.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES [UNHCR]. **The Estate of the World's Refugees: In Search of Solidarity**. 2012.

_____. **Brazil Declaration**. 2014a.

_____. **Brazil Plan of Action**. 2014b.

_____. **UNHCR Global Trends 2014: World at War**. 2015. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/558292924.html>>. Acesso em 23 jun. 2015.

WOUTERS, C. W. **International Legal Standards for the Protection from Refoulement**. Netherlands: Leiden University. 2009.

ANEXO 1 – LEGISLAÇÕES DE PAÍSES LATINO-AMERICANOS SOBRE O DIREITO DE VOTO A ESTRANGEIROS

Fonte: ANDRÈS, 2007a.

Antigua e Barbuda:

ELECTION OF MEMBERS OF THE HOUSE.

40.-

1. Each of the constituencies established in accordance with the provisions of section 62 of this Constitution shall return one member to the House who shall be directly elected in such manner as may, subject to the provisions of this Constitution, be prescribed by or under any law.
2. Every Commonwealth citizen of the age of eighteen years or upwards who possesses such qualifications relating to residence or domicile in Antigua and Barbuda as parliament may prescribe shall, unless he is disqualified by any law from registration as a voter for the purpose of electing a member of the House, be entitled to be registered as such a voter in accordance with the provisions of any law in that behalf and no other person may be registered.
3. Every person who is registered as a voter in pursuance of subsection (2) of this section in any constituency shall, unless he is disqualified by any law from voting in that constituency in any election of members of the House, be entitled so to vote in accordance with the provisions of any law in that behalf.

Argentina:

Elección del Legislativo Municipal

Constitución de la Provincia de Buenos Aires

La Plata, 13 de setiembre de 1994

Art. 191 – La Legislatura deslindará las atribuciones y responsabilidades de cada departamento, confiriéndoles las facultades necesarias para que ellos puedan atender eficazmente a todos los intereses y servicios locales, con sujeción a las siguientes bases:

1. El número de miembros del departamento deliberativo se fijará con relación a la población de cada distrito.
2. Serán electores los ciudadanos inscriptos en el registro electoral del distrito y además los extranjeros mayores de edad que sepan leer y escribir en idioma nacional, con dos años de residencia inmediata en el municipio, que estén inscriptos en un registro especial y paguen anualmente impuestos fiscales o municipales que en conjunto no bajen de doscientos pesos.
3. Serán elegibles todos los ciudadanos mayores de veinticinco años, que sepan leer y escribir, vecinos del distrito, con un año de domicilio anterior a la elección y si son extranjeros, tengan además cinco años de residencia y estén inscriptos en el registro especial.

(...)

6. Los concejales extranjeros no podrán exceder de la tercera parte del número total de los miembros del Concejo Deliberante.

Constitución de la Provincia del Chaco

SECCION VII - Régimen municipal CAPITULO 1 - Disposiciones generales

Cuerpo electoral de los municipios

Art. 192. - El cuerpo electoral de los municipios estará formado por los electores inscriptos en los registros cívicos y por los extranjeros de ambos sexos, mayores de dieciocho años, con dos de residencia inmediata en el municipio, que sepan leer, y escribir el idioma nacional. La ley establecerá la firma y época en que habrá de prepararse el registro especial de extranjeros.

Ley organica municipal y regimen comunal. Catamarca

ATRIBUCIONES DEL CONCEJO DELIBERANTE.

ARTICULO 32.- Son atribuciones y deberes del Concejo Deliberante:

(...)

16. Podrá disponer que el control, fiscalización y escrutinio de las elecciones municipales, sean efectuadas por las autoridades Provinciales. Asimismo podrá establecer un régimen electoral propio, pudiendo adoptar como padrón municipal, el padrón nacional o provincial e incorporar a los extranjeros de ambos sexos mayores de dieciocho (18) años, con cuatro (4) de residencia inmediata en el municipio, que sepan leer y escribir en el idioma nacional.

Ley Orgánica de Municipios Córdoba

Artículo 15°- Podrán ser miembros del Concejo Deliberante:

- 1) Los argentinos electores que hayan cumplido veintiún (21) años, con dos (2) años de residencia inmediata y continua en el Municipio al tiempo de su elección;
- 2) Los extranjeros electores que hayan cumplido veintiún (21) años, con cinco (5) años de residencia inmediata y continua en el Municipio al tiempo de su elección.

TITULO VIII - Régimen Electoral

CAPITULO I - Electorado y Padrón Cívico Municipal

Artículo 129°.- El Cuerpo electoral se compondrá:

- 1) De los argentinos, mayores de dieciocho años.
- 2) De los extranjeros, mayores de dieciocho años, que tengan dos años de residencia inmediata en el Municipio al tiempo de su inscripción y que comprueben además, alguna de las siguientes calidades:
 - a) Estar casado con ciudadano argentino;
 - b) Ser padre o madre de hijo argentino;
 - c) Ejercer actividad lícita;
 - d) Ser contribuyente por pago de tributos.

Artículo 130°.- Los electores mencionados en el Inciso 1) del Artículo precedente serán los que surjan del padrón cívico municipal utilizado o a utilizar en la elección de carácter municipal más próxima. En caso de no existir éste, se utilizará el padrón vigente en las últimas elecciones generales. Los mencionados en el Inciso 2), deberán estar inscriptos en el padrón cívico municipal de extranjeros que confeccionará la Junta Electoral Municipal.

(...) CAPITULO IV - Régimen Electoral - Cuerpo Electoral Comunal

***Artículo 212°.-** El Cuerpo Electoral Comunal se compondrá:

- 1) De los argentinos mayores de dieciocho (18) años inscriptos en el padrón electoral confeccionado al respecto y que tuvieren domicilio real anterior dentro del radio comunal, por un período no inferior a noventa (90) días.
- 2) De los extranjeros mayores de dieciocho (18) años de edad, inscriptos em el padrón electoral que tengan domicilio real anterior en el lugar al tiempo de la inscripción por un período no inferior a noventa (90) días y que comprueben además algunas de las siguientes calidades:
 - a) Estar casado con ciudadano argentino.
 - b) Ser padre o madre de hijo argentino.
 - c) Ejercer actividad lícita.
 - d) Ser contribuyente por pago de tributos.

Barbados:

Commonwealth citizens

8. 1. Every person who under this Constitution or any Act of Parliament is a citizen of Barbados or under any enactment for the time being in force in any country to which this section applies is a citizen of that country shall, by virtue of that citizenship, have the status of a Commonwealth citizen.

2. Every person who is a British subject without citizenship under the British nationality act 1948, continues to be a British subject under section 2 of that Act or

is a British subject under the British Nationality Act 1965(a) shall, by virtue of that status, have the status of a Commonwealth citizen.

3. Save as may be otherwise provided by Parliament, the countries to which this section applies are the United Kingdom and colonies, Canada, Australia, New Zealand, India, Pakistan, Ceylon, Ghana, Malaysia, Nigeria, Cyprus, Sierra Leone, Tanzania, Jamaica, Trinidad and Tobago, Uganda, Kenya, Malawi, Malta, Zambia, the Gambia, Singapore, Guyana, Botswana, Lesotho and southern Rhodesia.

Belize:

92. At any general election-

a. every citizen of Belize or a citizen of any Commonwealth Country who has attained the age of eighteen years and who satisfies the requirements of the Representation of the People Ordinance 1978 shall have the right to vote;

Bolivia:

Artículo 220.- Son electores todos los bolivianos mayores de dieciocho años de edad, cualquiera sea su grado de instrucción y ocupación, sin más requisito que su inscripción obligatoria en el Registro Electoral. En las elecciones municipales votarán los ciudadanos extranjeros en las condiciones que establezca la ley.
(*Artículo modificado por Ley N° 1585 del 12 de agosto de 1994).

Código electoral: Artículo 93°.- (CIRCUNSCRIPCIONES MUNICIPALES Y VOTO).

(...) b) En las elecciones municipales participarán obligatoriamente todos los ciudadanos, hombres y mujeres, mayores de dieciocho años, así como los extranjeros con residencia de dos años y que se encuentren registrados en el Padrón Nacional Electoral.

Brasil:

Estatuto de Igualdade de Direitos entre Portugueses e Brasileiros

Portugal e o Brasil, conscientes da necessidade de reafirmar, consolidar e desenvolver os particulares e fortes laços que unem os dois povos, estabeleceram em 1981 um regime de igualdade de direitos para os cidadãos nacionais do outro país residentes no seu território. Esse regime é actualmente regulado pelo Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta entre a República Portuguesa e a República Federativa do Brasil, assinado em Porto Seguro em 21 de Abril de 2000.

Assim, o Título II n° 2 do Tratado estabelece:

TÍTULO II – Dos portugueses no Brasil e dos brasileiros em Portugal

(...) 2 Estatuto de igualdade entre portugueses e brasileiros

Artigo 17.º 1 - O gozo de direitos políticos por portugueses no Brasil e por brasileiros em Portugal só será reconhecido aos que tiverem três anos de residência habitual e depende de requerimento à autoridade competente.

2 - A igualdade quanto aos direitos políticos não abrange as pessoas que, no Estado da nacionalidade, houverem sido privadas de direitos equivalentes.

3 - O gozo de direitos políticos no Estado de residência importa na suspensão do exercício dos mesmos direitos no Estado da nacionalidade.

Chile:

Constitución. Artículo 14.- Los extranjeros a vecindad en Chile por más de cinco años, y que cumplan con los requisitos señalados en el inciso primero del artículo 13, podrán ejercer el derecho de sufragio en los casos y formas que determine la ley.

Ley Orgánica Constitucional N° 18.700/88, sobre votaciones populares y escrutinios, actualizada a octubre de 2001.:

ARTICULO 60. Son electores, para los efectos de esta ley, los ciudadanos y extranjeros que figuren con inscripción vigente en los Registros Electorales y que tengan cumplidos dieciocho años de edad el día de la votación

Colômbia:

Artículo 100.- Los extranjeros disfrutarán en Colombia de los mismos derechos civiles que se conceden a los colombianos. No obstante, la ley podrá, por razones de orden público, subordinar a condiciones especiales o negar el ejercicio de determinados derechos civiles a los extranjeros. Así mismo, los extranjeros gozarán, en el territorio de la República, de las garantías concedidas a los nacionales, salvo las limitaciones que establezcan la Constitución o la ley. Los derechos políticos se reservan a los nacionales, pero la ley podrá conceder a los extranjeros residentes en Colombia el derecho al voto en las elecciones y consultas populares de carácter municipal o distrital.

Dominica:

Election of Representatives.

33.-

1. Each of the constituencies established in accordance with the provisions of section 57 of this Constitution shall return one Representative to the House who shall be directly elected in such manner as may, subject to the provisions of this Constitution, be prescribed by or under any law.

a. Every Commonwealth citizen of the age of eighteen years or upwards who possesses such qualifications relating to residence or domicile in Dominica as Parliament may prescribe shall, unless he is disqualified by Parliament from registration as a voter for the purpose of electing Representative, be entitled to be registered as such a voter in accordance with the provisions of any law in that behalf, and no other person may be registered.

b. Every person who is registered as aforesaid in any constituency shall, unless he is disqualified by Parliament from voting in that constituency in any election of Representative, be entitled so to vote, in accordance with the provisions of any law in that behalf, and no other person may so vote.

El Salvador:

Art. 90.- Son salvadoreños por nacimiento:

1°.- Los nacidos en el territorio de El Salvador;

2°.- Los hijos de padre o madre salvadoreños, nacidos en el extranjero;

3°.- Los originarios de los demás Estados que constituyeron la República Federal de Centro América, que teniendo domicilio en El Salvador, manifiesten ante las autoridades competentes su voluntad de ser salvadoreños, sin que se requiera la renuncia a su nacionalidad de origen.

Granada:

32.-

(1) Each of the constituencies into which Grenada is divided in accordance with the provisions of section 56 of this Constitution shall return one member to the House of Representatives who shall be directly elected in such manner as may, subject to the provisions of this Constitution, be prescribed by or under any law.

(2)

a. Every Commonwealth citizen who has attained the prescribed age and who possesses such qualifications relating to residence or domicile in Grenada as

Parliament may prescribe shall, unless he is disqualified by Parliament from registration as a voter for the purposes of elections of members of the House of Representatives, be entitled to be registered as such a voter under any law in that behalf, and no other person may be so registered.

b. Every person who is registered as aforesaid in any constituency shall, unless he is disqualified by Parliament from voting in that constituency in any election of members of the House of Representatives, be so entitled to vote, in accordance with the provisions of any law in that behalf, and no other person may so vote.

c. The prescribed age for the purposes of this subsection shall be the age of eighteen years.

Guatemala:

ARTICULO 145.- Nacionalidad de centroamericanos.

También se consideran guatemaltecos de origen, a los nacionales por nacimiento, de las repúblicas que constituyeron la Federación de Centroamérica, si adquieren domicilio en Guatemala y manifiestan ante autoridad competente, su deseo de ser guatemaltecos. En ese caso podrán conservar su nacionalidad de origen, sin perjuicio de lo que se establezca en tratados o convenios centroamericanos.

Guiana:

Constit:

Art. 59. Subject to the provisions of article 159, every person may vote at an election if he is of the age of eighteen years or upwards and is either a citizen of Guyana or a Commonwealth citizen domiciled and resident in Guyana.

Jamaica:

Art. 37: (1) Subject to the provisions of subsection (2) of this section a person shall be qualified to be registered as an elector for elections to the House of Representatives if, and shall not be so qualified unless, he is -

a. a citizen of Jamaica resident in Jamaica at the date of registration, or

b. Commonwealth citizen (other than a citizen of Jamaica) who is resident in Jamaica at the date of registration and who has been so resident for at least twelve months immediately preceding that date, and has attained the prescribed age.

Nicaragua:

ARTICULO 17.- Los centroamericanos de origen tiene derecho de optar a la nacionalidad nicaragüense, sin necesidad de renunciar a su nacionalidad y pueden solicitarla ante autoridad competente cuando residan en Nicaragua.

ARTICULO 27.- Todas las personas son iguales ante la ley y tiene derechos a igual protección. No habrá discriminación por motivo de nacimiento, nacionalidad, credo político, raza, sexo, idioma religión, opinión, origen, posición económica o condición social. Los extranjeros tienen los mismos deberes y derechos que los nicaragüenses, con la excepción de los derechos políticos y los que establezcan las leyes; no pueden intervenir en los asuntos políticos del país. El Estado respeta y garantiza los derechos reconocidos en la presente Constitución a todas las personas que se encuentren en su territorio y estén sujetas a su jurisdicción.

Paraguay:

Artículo 120.- DE LOS ELECTORES

Son electores los ciudadanos paraguayos radicados en el territorio nacional, sin distinción, que hayan cumplido diez y ocho años. Los ciudadanos son electores y elegibles, sin más restricciones que las establecidas en esta Constitución y en la ley.

Los extranjeros con radicación definitiva tendrán los mismos derechos en las elecciones municipales.

Peru:

Ley de Elecciones Municipales
Ley N° 26864

TITULO III – DE LAS INSCRIPCIONES Y CANDIDATOS

REQUISITOS

Artículo 60.- Para ser elegido Alcalde o Regidor se requiere:

1. Ser ciudadano en ejercicio y tener Documento Nacional de Identidad.
2. Domiciliar en la provincia o el distrito donde se postule, cuando menos dos años continuos. En cada caso de domicilio múltiple rigen las disposiciones del Artículo 35o del Código Civil.

CANDIDATOS EXTRANJEROS

Artículo 70.- Los extranjeros mayores de 18 años, residentes por más de dos años continuos previos a la elección, están facultados para elegir y ser elegidos, excepto en la municipalidades de frontera, siempre y cuando estén debidamente inscritos en el registro correspondiente. Para ejercer este derecho, el extranjero se identifica con su respectivo carné de extranjería.

República Dominicana:

Constitución: TÍTULO VIII – Del Distrito Nacional y de los Municipios

Artículo 82.- El Gobierno del Distrito Nacional y el de los Municipios estarán cada uno a cargo de un Ayuntamiento, cuyos Regidores, así como sus suplentes, en el número que será determinado por la ley proporcionalmente al de habitantes, sin que en ningún caso pueda ser menos de cinco, serán elegidos, al igual que el Síndico del Distrito Nacional y los Síndicos Municipales y sus suplentes, por el pueblo de dicho Distrito y de los Municipios, respectivamente, cada cuatro años, en la forma que determinen la Constitución y las leyes, mediante candidaturas que podrán ser propuestas por partidos políticos o por agrupaciones políticas, regionales, provinciales o municipales.

Artículo 83.- Los Ayuntamientos, así como los Síndicos, son independientes en el ejercicio de sus funciones, con las restricciones y limitaciones que establezcan la Constitución y las leyes, las cuales determinarán sus atribuciones, facultades y deberes.

Artículo 84.- La Ley determinará las condiciones para ejercer los cargos indicados en los artículos 82 y 83. Los extranjeros mayores de edad podrán desempeñar dichos cargos en las condiciones que prescriba la ley, siempre que tengan residencia de más de 10 años en la jurisdicción correspondiente.

Santa Lúcia:

33.- (1) Each of the constituencies established in accordance with the provision of section 58 of this Constitution shall return one member to the House who shall be directly elected in such manner as may, subject to the provisions of this Constitution, be prescribed by or under any law.

(2) a) Every Commonwealth citizen of the prescribed age who possesses such qualifications relating to residence or domicile in Saint Lucia as Parliament may prescribe shall, unless he is disqualified by Parliament from registration as a voter for the purpose of electing members of the House, be entitled to be registered as such a voter in accordance with the provisions of any law in that behalf, and no other person may be so registered.

São Cristóvão e Névis:

Election of Representatives.

29.- (1) Each of the constituencies established in accordance with the provisions of section 50 of this Constitution shall return one Representative to the National Assembly who shall be directly elected in such manner as may, subject to the provisions of this Constitution, be prescribed by or under any law enacted by Parliament.

(2) Every Commonwealth citizen of the age of eighteen years or upward who possesses such qualifications relating to residence or domicile in Saint Christopher and Nevis as Parliament may prescribe shall, unless he is disqualified by Parliament from registration as such, be entitled to be registered as a voter for the purpose of electing Representatives in one (but not more than one) constituency in accordance with the provisions of any law in that behalf and no other person may be registered as such.

São Vicente e Granadinas:

Election of representatives.

27. (1) Each of the constituencies established in accordance with the provisions of section 33 of this Constitution shall return one representative to the House who shall be directly elected in such manner as may, subject to the provisions of this Constitution, be prescribed by or under any law.

(2) a. Every Commonwealth citizen of the age of eighteen years or upwards who possesses such qualifications relating to residence or domicile in Saint Vincent as Parliament may prescribe shall, unless he is disqualified by Parliament from registration as a voter for the purpose of electing Representatives, be entitled to be registered as such a voter in accordance with the provisions of any law in that behalf, and no other person may be so registered.

Trinidad e Tobago:

QUALIFICATIONS OF VOTERS

51.- Subject to such disqualifications as Parliament may prescribe, a person shall be qualified to vote at an election of member to serve in the House of Representatives if, and shall not be qualified to vote at such an election unless, he –

a. is a Commonwealth citizen (within the meaning of section 18) of the age of eighteen years or upwards;

Uruguai:

Artículo 78. Tienen derecho al sufragio, sin necesidad de obtener previamente ciudadanía legal, los hombres y las mujeres extranjeros, de buena conducta, con familia constituida en la República, que poseyendo algún capital en giro o propiedad en el país, o profesando alguna ciencia, arte o industria, tengan residencia habitual de quince años, por lo menos, en la República. La prueba de la residencia se fundará indispensablemente en instrumento público o privado de fecha comprobada, y si la justificación fuera satisfactoria para la autoridad encargada de juzgarla, el extranjero quedará habilitado para el ejercicio del voto desde que se inscriba en el Registro, Cívico, autorizado por la certificación que, a los efectos, le extenderá aquella misma autoridad.

Venezuela:

Artículo 64.- Son electores o electoras todos los venezolanos y venezolanas que hayan cumplido dieciocho años de edad y que no estén sujetos a interdicción civil o inhabilitación política. El voto para las elecciones municipales y parroquiales y estatales se hará extensivo a los extranjeros o extranjeras que hayan cumplido

dieciocho años de edad, con más de diez años de residencia en el país, con las limitaciones establecidas en esta Constitución y en la ley, y que no estén sujetos a interdicción civil o inhabilitación política.