



enfocoques

El derecho al voto de las personas extracomunitarias

Presentación

El Observatorio Permanente de la Inmigración en Navarra (OPINA) presenta en las siguientes páginas un análisis sobre la extensión del derecho de voto a las personas extranjeras y, especialmente, a las no comunitarias. Dada la proximidad de las Elecciones Generales y las recientes locales y autonómicas creemos que éste es un buen momento para debatir sobre esta cuestión.

La inmigración ha modificado el concepto tradicional de sociedad a la que estábamos acostumbrados y por ende también está transformando el concepto de ciudadanía. La estructuración de la ciudadanía y la nacionalidad en los ordenamientos occidentales configura las pautas en las que se enmarca quién puede votar actualmente entre todas las personas residentes en un país. Las personas no comunitarias poseen idénticos deberes para con el Estado que quien es ciudadana de la UE, pero éste no establece idénticos derechos hacia las mismas ya que no se les percibe como actores cívicos y políticos. Por ello se produce un agravio comparativo difícil de justificar si nos atenemos al propio significado de la palabra "ciudadanía".

En estos tiempos de incertidumbres la lucha por la implantación del derecho de voto a todas las personas ejemplifica también la reivindicación de una sociedad más justa. El ejercicio de la ciudadanía no se reduce obviamente a la posesión del derecho de sufragio, pero si no se posee dicho derecho entendemos que no se puede hablar de ciudadanía. A través del presente Boletín se pretenden exponer los argumentos a favor y en contra de esta extensión, cuáles son las condiciones que ofrecen las democracias occidentales para la integración política de las personas extranjeras y cómo se ha desarrollado la extensión de este derecho a determinados países en las elecciones locales celebradas en mayo de este año en España.

Sumario

Presentación	1
Sumario	1
1 El vínculo entre ciudadanía y nacionalidad	2
2 Los argumentos a favor y en contra del derecho al voto de las personas extranjeras.....	3
3 La situación en Europa del derecho al voto de las personas extranjeras	4
4 La extensión en España del derecho de sufragio de las personas extranjeras	6
El voto extranjero en las elecciones municipales de 2011	7

Síntesis.....	11
Bibliografía.....	12
Agenda.....	13

1

El vínculo entre ciudadanía y nacionalidad

La importancia hoy en día de la inmigración como motor del cambio social queda fuera de toda duda. Las transformaciones de nuestras sociedades en los últimos tiempos, donde las migraciones ocupan un lugar destacadísimo, han motivado que haya cada vez más voces a favor de la inclusión de las personas extranjeras en los censos electorales. En este contexto, debemos recordar que con anterioridad hubo otras reivindicaciones como el derecho de sufragio de las mujeres o los derechos obreros que propiciaron cambios sociales a través de la búsqueda de una sociedad más justa e igualitaria. En la actualidad la inmigración pone de manifiesto un debate sobre la extensión de derechos a todas las personas y marca de un modo u otro gran parte de la agenda política.

El asunto de la ciudadanía y de la nacionalidad es clave en el ámbito de la inmigración, ya que contiene la condición *sine qua non* para acceder a la posesión de todos los derechos políticos. Es necesario precisar que desde hace tiempo ambos conceptos han quedado ligados en la práctica, aunque expresen en principio nociones distintas. La nacionalidad, un término jurídico pero también político, tiene que ver indefectiblemente con la idea de pertenencia a un grupo con características culturales comunes e incluso una identidad común. La nacionalidad se suele equiparar a la ciudadanía como el hecho tangible de que una persona disponga de los derechos y deberes inherentes a la adscripción a un determinado Estado.

Sin embargo, el deslinde de la ciudadanía y la nacionalidad no se ha abordado aún en el proyecto común europeo al ser su otorgamiento competencia estricta de cada país. Esto se observa en el Tratado de Maastricht, donde se define la ciudadanía europea en referencia a quien posee la nacionalidad de un país de la UE, sin especificar que la forma de obtenerla varía enormemente de un país a otro.

El término de ciudadanía remite esencialmente a la dimensión sociopolítica, dado que designa sobre todo al tipo de participación política en la vida de una comunidad. Según el Diccionario de Sociología (García, 1998: 107-108) es "el conjunto de prácticas que definen a una persona como

miembro de pleno derecho dentro de una sociedad. La ciudadanía formal implica la posesión de un pasaporte conferido por el estado, mientras que la substantiva define el conjunto de derechos y obligaciones que tienen los miembros de una comunidad política".

Marshall analizó la relación que surge de la interacción entre el establecimiento de la ciudadanía y la búsqueda de la igualdad social, observando que la gestación de la ciudadanía se había producido paulatinamente a través de los tres últimos siglos: ciudadanía civil en el XVIII, política en el XIX y social en el XX. Para este autor (1997: 312) "la ciudadanía es un status que se otorga a los que son miembros de pleno derecho de una comunidad. Todos los que poseen este status son iguales en lo que se refiere a los derechos y deberes que implica". La ciudadanía ha adquirido una notoria importancia para identificar a quien es miembro de una comunidad de quien no lo es. De esta manera la configuramos como parte inherente de una sociedad civilizada, pero ¿podemos entender como civilizada a una sociedad que excluye a personas por razón de su origen?

Ahora bien, si tomamos la propuesta de ciudadanía para los residentes de una misma sociedad las posibilidades de integración pueden aumentar. El ideal de la "nueva ciudadanía" conecta con la propuesta interculturalista y aboga por la ciudadanía para todos los residentes en la Unión Europea "por cuanto los foráneos se incorporan como tales y por cuanto se enriquece el concepto de ciudadanía no excluyendo a nadie ni creando comportamientos de distintos tipos de ciudadanos" (Malgesini y Giménez, 1997: 204). Este debate siembra la duda: ¿quién puede asegurar que la extensión de la ciudadanía no iría en beneficio de toda la sociedad?

Hasta ahora se ha identificado a la ciudadanía con la nacionalidad, con el hecho de pertenecer a una misma nación y participar de las mismas estructuras políticas y culturales. Sin embargo, tras la aprobación en 1992 del Tratado de Maastricht observamos que fue factible en Europa dar un paso más allá y extender la noción de ciudadanía a otras personas que no son nacionales.

2

Los argumentos a favor y en contra

Una idea extendida y aceptada por la politología y la sociología es que el derecho de sufragio ha sido una forma de innovación política en la sociedad, por lo que cabe decir que la ampliación del derecho de voto regenera la democracia. Del mismo modo, se entiende socialmente que el pleno ejercicio de la ciudadanía y un paso fundamental en la integración viene por la adquisición de la nacionalidad del país de acogida. Sin olvidar que la ciudadanía va ligada también a determinados derechos sociales y civiles, a los cuales no puede tener acceso parte del colectivo inmigrante, se piensa que el derecho al voto es la expresión básica de ciudadanía. Así, la posible extensión de este derecho a los colectivos inmigrantes residentes no sólo sería un paso importante en el proceso de integración social, sino que supondría un impulso regenerador y legitimador para estas sociedades como en su momento fue la creación de los Estados-nación.

Si resumimos las diversas posiciones al respecto, hay argumentos a favor y en contra de la participación electoral de las personas extranjeras y dentro de dichas argumentaciones existen tanto razones políticas y sociales como jurídico-administrativas. En el bloque exclusionista la principal consideración de índole política es que sólo el nacional puede tener un sentimiento de apego a su nación. Se argumenta que si un extranjero participa en los asuntos nacionales es una injerencia externa y, además, que estas personas carecen del conocimiento racional acerca de las cuestiones propias de cada Estado. Es fácil de suponer el grave riesgo que corren estas ideas de desembocar en prejuicios e ideas racistas.

La principal razón de índole jurídico-constitucional para oponerse a la ampliación del sufragio parte de un hipotético principio de homogeneidad y tiene su paradigma en el caso alemán, donde la soberanía recae en el pueblo y no en la población. Este planteamiento se traduce, según Masso (1997: 165) en la imposibilidad de que los extranjeros sean electores "porque sólo los nacionales pueden participar en las decisiones fundamentales del Estado, pues éstas son las que forman la idea de nación, que es la que verdaderamente da sentido al Estado".

Un factor decisivo a la hora de poner trabas al sufragio generalizado para las personas inmigrantes es el temor a que se genere una desestabilización no proporcional entre partidos e, incluso, un voto consensuado hacia opciones étnicas y/o religiosas. Este miedo puede tener cierto paralelismo con las dudas que sostenían algunos sectores a finales del siglo XIX y principios del XX cuando se vislumbraba la posibilidad de que los obreros accedieran al derecho al voto. Temían que se produjera un auge incontrolado de los partidos de signo obrero; sin embargo, esto no ocurrió mayoritariamente y se comprobó que antes que obrero o inmigrante, quien vota es una persona que posee unas ideas, las cuales pueden coincidir o no con otros rasgos que dicha persona posee.

En este sentido, hay datos que corroboran la no validez de esas tesis etnicistas. Este recelo por la posibilidad de que las personas inmigrantes puedan instrumentalizar sus problemáticas mediante su voto debe ser desechado, ya que como recuerda Masso (1997: 180) "los problemas de las personas inmigrantes son, por regla general, problemas de la sociedad que los acoge, y no pueden ser resueltos más que por la integración de los extranjeros en los procesos de decisión de esta sociedad". Como veremos a través de los resultados de las elecciones municipales en España, los partidos étnicos tienen poco éxito. Asimismo debemos refutar la idea errónea de quienes creen que ser inmigrante es sinónimo de votante de partidos de izquierdas. En algunos casos será cierto, pero es evidente que quien emigra tiene un bagaje anterior y una concepción política establecida en su país de origen, que sin duda le influirá en caso de votar en el país de acogida.

Los argumentos sociopolíticos a favor de la ampliación del voto a las personas inmigrantes se basan principalmente en el nuevo concepto de nación y en el propio efecto integracional del voto. En cuanto a la primera razón, nos hallamos inmersos en un profundo debate sobre la superación de los marcos nacionales por organismos supranacionales y donde la misma noción de identidad europea está en entredicho, por lo que son momentos idóneos para aplicar estas nue-

vas normas. La segunda posición se basa en la presunta influencia positiva en su integración en la sociedad de acogida. De este modo, la participación electoral se convierte en una faceta más de las políticas de integración y no es desde luego el punto final, sino una etapa más en el recorrido integrador que vive una persona inmigrante.

Desde una óptica jurídica también hay opiniones que avalan la participación política de los inmigrantes, al menos en lo que respecta a las elecciones locales. Según esta corriente de pensamiento la soberanía nacional se expresa únicamente a través de las elecciones a nivel nacional, esto es, las Cortes ejercen el poder político soberano que solo corresponde al pueblo y del que no forman parte las personas extranjeras. Así, las elecciones locales, regionales y europeas son elec-

ciones políticas, pero no representativas de la soberanía nacional que posee el pueblo. Es por ello que pudiera caber el derecho al voto en este tipo de elecciones descentralizadas al no afectar estrictamente a la soberanía nacional.

De hecho el Tribunal Constitucional consideró las elecciones municipales como elecciones administrativas en su Declaración 1/1992, de forma que la participación en éstas no supondría participar en órganos electivos con potestades ligadas al ejercicio de soberanía (Aja y Moya, 2008). Ahora bien, es cierto que esta interpretación no es útil para explicar el papel del sufragio de las personas inmigrantes en nuestro sistema político, dado que hoy en día consideramos a los municipios y sus representantes como órganos políticos y no administrativos.

3

La situación en Europa

En la Unión Europea, si exceptuamos la posibilidad de votar en las elecciones locales que tiene cualquier ciudadano de otro país de la UE, sólo algunos Estados permiten el voto de inmigrantes en sus elecciones locales y con ciertas restricciones como pueden ser los años de residencia en el país o el origen de esas personas.

Los primeros movimientos en Europa en esta línea se vinculan a la relación histórica entre Estados. Por este motivo algunos países de la Commonwealth (Gran Bretaña e Irlanda) y los integrantes del Consejo Nórdico (Suecia, Noruega, Dinamarca, Islandia y Finlandia) favorecieron el voto de nacionales de otros Estados con los que hubo unidad o tenían caracteres comunes. Irlanda fue pionera en 1963 al reconocer el derecho de sufragio a los extranjeros, si bien Suecia fue en 1975 el primer Estado europeo en aprobar una normativa similar poseyendo una importante población foránea en su territorio. En los años siguientes otros países como Dinamarca, Holanda, Finlandia siguieron paulatinaMente esta vía.

El año 1992 supuso un punto de inflexión en esta cuestión por la aprobación en Estrasburgo del Convenio sobre la participación de los extranjeros en la vida política local y, en segundo lugar, la firma del Tratado de Maastricht.

El Convenio rubricado en el seno del Consejo de Europa entró en vigor en 1997 y permite a todos los extranjeros que

residan legalmente crear órganos consultivos locales elegidos por residentes extranjeros, así como la posibilidad de conceder el derecho de sufragio activo y pasivo a todos los extranjeros que residan de manera legal en cada respectivo Estado durante al menos cinco años anteriores a las elecciones. Hasta ahora sólo son ocho los países signatarios del Convenio: Suecia, Noruega, Italia, Países Bajos, Dinamarca, Finlandia, Islandia y Albania. A estos países hay que añadir quienes lo han firmado, pero no han manifestado su consentimiento: Reino Unido, Chipre, República Checa, Eslovenia y Lituania.

Por su parte, el Tratado de Maastricht extendió el derecho de sufragio activo y pasivo en el municipio en el que habitan a los ciudadanos de Estados miembros de la Unión que sean residentes en otros Estados de la UE. Esta ciudadanía europea rompió la idea de homogeneidad nacional al vincular el voto con la residencia en un municipio, pero no supone en realidad la desconexión entre nacionalidad y ciudadanía ya que se posee ese estatus solo si se posee la nacionalidad de uno de los Estados miembros. Por tanto, es una prolongación de la nacionalidad en una nueva ciudadanía (Aja y Moya, 2008).

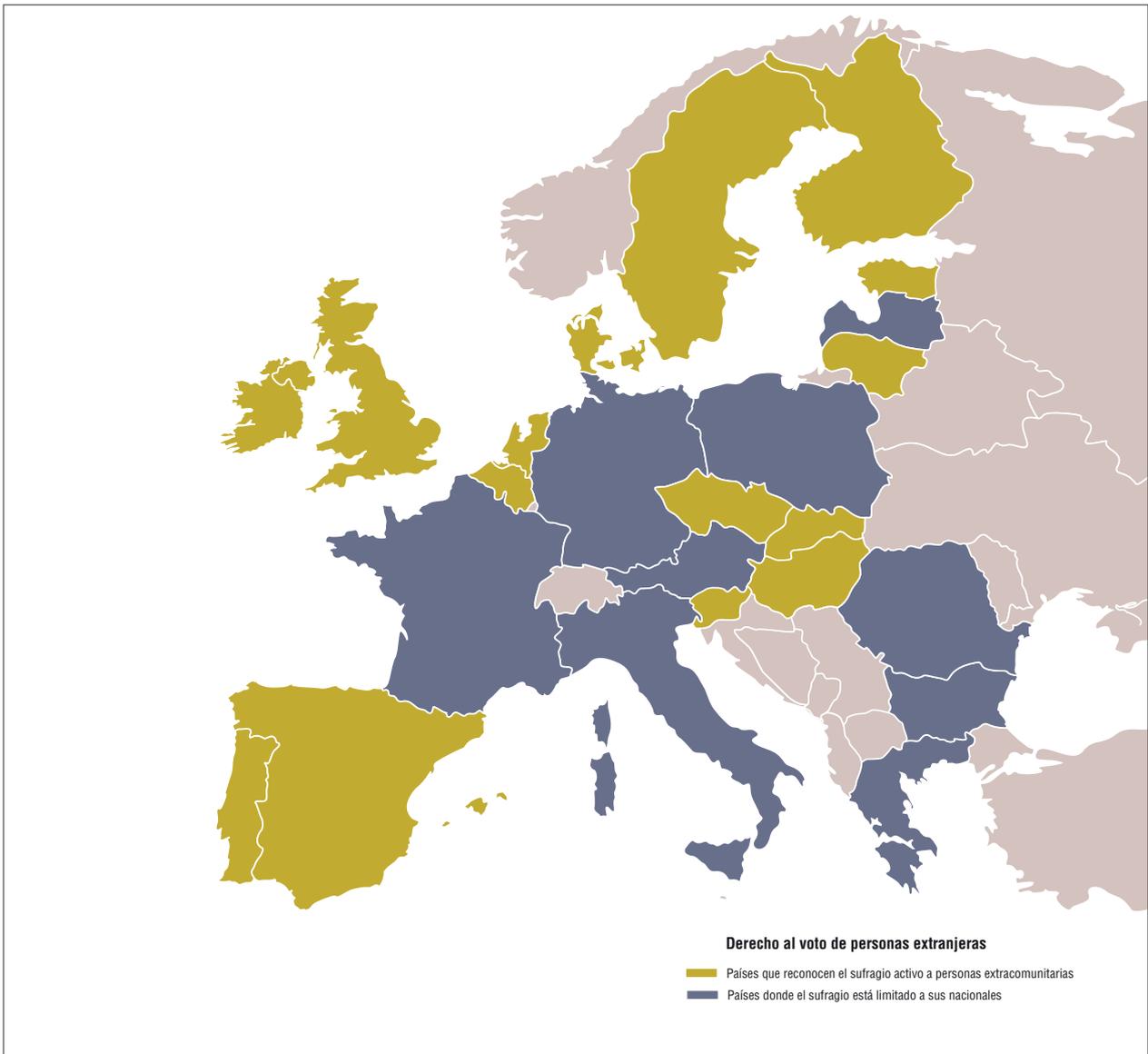
Actualmente dieciséis de los veintisiete Estados miembros de la UE han reconocido de algún modo el sufragio a extranjeros no comunitarios en los comicios locales. Entre es-

tos países hay ciertas peculiaridades como, por ejemplo, Gran Bretaña que lo permite a ciudadanos de la *Commonwealth* (también pueden votar en las elecciones al Parlamento), Finlandia a quien procede de otros países escan-

dinavos o el caso de Bélgica y España, que son los últimos países en habilitar este derecho, que no reconocen el sufragio pasivo y sólo permiten el voto. En el siguiente mapa se observa la situación en este momento.

Gráfico 1.

Reconocimiento del derecho de sufragio a extranjeros en la Unión Europea.



Fuente: Elaboración propia.

Como se puede observar hay nueve Estados que limitan el sufragio a sus nacionales: Alemania, Bulgaria, Chipre, Francia, Grecia, Letonia, Malta, Polonia y Rumanía. Asimismo, Austria e Italia autorizaron el sufragio activo y pasivo en las elecciones de Viena y Roma, respectivamente; aunque en Austria su Tribunal Constitucional decidió en 2004 que era inconstitucional el derecho de voto de las personas extracomunitarias, dos años después de que se aprobara esta iniciativa.

Por último, es importante dejar de manifiesto que la concesión a la población inmigrante del derecho al voto en las elecciones locales es socialmente aceptada y, comparati-

vamente, tiene más aceptación en Europa que en América del Norte. Así, el estudio Transatlantic Trends (2010) compara la opinión pública norteamericana y la europea sobre cuestiones de inmigración e integración. A la pregunta de si los inmigrantes legales o sólo los ciudadanos nacionales deberían tener derecho al voto en las elecciones municipales, la mayoría en España (62%), Francia (58%), Países Bajos (56%) e Italia (52%) expresa su apoyo a conceder este derecho a los inmigrantes legales. Una mayoría muy ajustada en el Reino Unido y en Canadá (51%) declara que sólo los ciudadanos nacionales deberían tener derecho al voto, y en Estados Unidos también la mayoría (62%) cree que el voto debería reservarse a los ciudadanos nacionales.

4

La extensión en España del derecho de sufragio

El artículo 13.2 de la Constitución Española, reformado para acomodarse al Tratado de Maastricht, establece que *“solamente los españoles serán titulares de los derechos reconocidos en el artículo 23 (derecho de sufragio), salvo lo que, atendiendo a criterios de reciprocidad, pueda establecerse por tratado o ley para el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales”*. Esta condición se cumple con todos los países de la Unión Europea por lo que sus ciudadanos tienen garantizado el derecho al sufragio activo y pasivo de igual modo que las personas españolas lo tienen en cada país miembro de la Unión.

Para las personas extracomunitarias es necesaria la firma de acuerdos de reciprocidad con sus países de procedencia, esto es, que estos países reconozcan el mismo derecho para las personas españolas en sus elecciones locales. Los convenios tramitados por el Gobierno llevan la condición de que las personas extranjeras votantes (se contempla solamente el sufragio activo) lleven, al menos cinco años residiendo ininterrumpidamente y de manera regular en España, por lo que tendrían tarjeta de residencia permanente. Esta restricción viene determinada por dos normativas: el artículo 6.1 de la Ley Orgánica sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social 4/2000, que regula la participación pública de los extranjeros y los

artículos 176.1 y 177.1 de la Ley Orgánica 5/1985 del Régimen Electoral General (LOREG), que regulan el derecho de sufragio activo y pasivo a residentes extranjeros en España.

Si bien sólo se permite en España la participación política de las personas extranjeras en las elecciones locales, es interesante apuntar una contradicción que ocurre en las Elecciones Generales, dado que estas personas no pueden ejercer su derecho al voto a pesar de que desempeñan un rol relevante en la adjudicación de escaños por circunscripciones. La distribución de los 350 escaños del Congreso de Diputados se realiza en base a la población existente en cada circunscripción provincial y por ello los incrementos o disminuciones de población afectan al reparto. Por este motivo incluso se da la paradoja de que inmigrantes inscritos en el padrón, pero en situación administrativa irregular, cuentan para este cálculo.

Por tanto, en función de su población el número de diputados por circunscripción es variable en cada convocatoria. La conversión de España como país de inmigración desde finales de la década pasada se observa en las modificaciones producidas en las circunscripciones desde las Elecciones Generales de 2004 (en el año 2000 no hubo cambios) y está provocando un desplazamiento del número de escaños hacia Madrid y el corredor mediterráneo. En 2004 As-

turias, Cáceres, Pontevedra y Sevilla perdieron un escaño cada una, mientras que Baleares, Girona, Las Palmas y Madrid sumaron un escaño cada una. En las Elecciones Generales de 2008 fueron Alicante, Almería y Murcia las que aumentaron un escaño cada una debido a sus elevados índices de población extranjera; mientras que las circunscripciones que lo perdieron fueron A Coruña, Córdoba y Vizcaya, que tenían un porcentaje de población extranjera de entre el 2% y el 4%. Para las próximas elecciones del 20-N la circunscripción de Cádiz pierde un escaño y es Madrid quien suma uno más.

El voto extranjero en las elecciones municipales de 2011

Desde hace algunos años se ha venido solicitando la extensión del derecho de voto a todas las personas inmigrantes desde ámbitos sociales y políticos, si bien en este último terreno aún es minoritaria su reivindicación. En el campo de la participación política no se ha constatado una articulación de canales apropiados para que la voz de los colectivos de inmigrantes sea escuchada en el ámbito local, salvo muy raras excepciones en municipios donde se han configurado Mesas de integración o similares y que han funcionado realmente de manera ocasional.

En la política estatal no se le concedió gran importancia a este tema hasta la legislatura 2004-2008. Los programas de los partidos estatales en las elecciones de 2004 apenas recogían esa reivindicación y sólo Izquierda Unida planteaba su logro a través de una iniciativa legislativa. El Partido Popular no proponía nada en este sentido, mientras que el PSOE aludía al reconocimiento del derecho de sufragio de quien residiera legalmente en España, pero en función de convenios recíprocos con los países de origen, esto es, respetando la situación vigente.

Desde 2004 se aprobaron en el Congreso de Diputados varias mociones en esta línea. Probablemente la iniciativa más destacada es la "Proposición no de Ley sobre la extensión del derecho a voto en las elecciones municipales a los extranjeros residentes legales", que se aprobó por unanimidad en septiembre de 2006. Esta iniciativa contenía cuestiones básicas en este debate como son la negociación de tratados bilaterales, la reciprocidad, la reforma del régimen electoral general y de la normativa de extranjería, entre otros temas. Tras todos estos movimientos el Gobierno decidió abrir esta posibilidad a personas no comunitarias.

Las personas comunitarias han podido votar y ser elegidas en España en las elecciones locales a partir de 1999. En este sentido las personas de países que forman parte de la última ampliación de la Unión Europea, como Rumanía y Bulgaria, ya pudieron votar en 2007. Los nacionales que sean ciudadanos de los Estados de la UE, pueden estar inscritos en el Censo de Extranjeros Residentes en España (CERE) para las elecciones al Parlamento Europeo y las elecciones municipales, mientras que los de Estados firmantes de convenios sólo pueden inscribirse en el CERE para las elecciones municipales. En ambos casos la inscripción se debe solicitar por el propio elector, esto es, la normativa requiere manifestar previamente la voluntad de ejercer este derecho, aunque este trámite los comunitarios lo pueden realizar en los ayuntamientos de forma continuada.

Cabe resaltar una diferencia fundamental respecto a las personas que desean votar y proceden de países extracomunitarios con acuerdos bilaterales: el ciudadano de la UE que manifiesta su interés en votar y sigue residiendo en España mantiene su condición de elector sin necesidad de cumplimentar una nueva declaración. En cambio, las personas de países con acuerdos bilaterales tienen que manifestar su intención para cada elección. Así, de anteriores elecciones había 2.248 personas de la Unión Europea que constaban en Navarra como electores y eran 362.034 en el conjunto del Estado.

En cuanto a las personas extracomunitarias, con vistas a facilitar el disfrute del derecho de sufragio activo el Gobierno español inició en 2009 las negociaciones para la firma de acuerdos de reciprocidad con Noruega, Colombia, Perú, Islandia, Trinidad y Tobago, Ecuador, Cabo Verde, Chile, Paraguay, Nueva Zelanda, Burkina Faso, República de Corea, Bolivia, Argentina y Uruguay. Posteriormente, el Congreso de los Diputados no ratificó algunos convenios al considerar que no se daba la reciprocidad para con los/as españoles/as en sus territorios. En definitiva, en las elecciones municipales de 2011 tuvieron por primera vez derecho a la participación política en este país las personas provenientes de Ecuador, Bolivia, Cabo Verde, Chile, Colombia, Islandia, Paraguay, Perú, Noruega y Nueva Zelanda.

En el pasado Boletín número 12 del mes de abril expusimos los datos provisionales de la Oficina del Censo Electoral sobre las inscripciones de personas comunitarias y extracomunitarias a fecha de 9 de febrero de 2011. Ahora mostramos los datos finales que, si bien no varían en demasía los expuestos anteriormente, sí que revelan alguna tendencia interesante.

La mayoría de las 479.816 personas inscritas en el Censo de Extranjeros Residentes en España procede de la Unión Europea. En el conjunto del Estado el primer país fue Rumanía con 105.825 inscripciones, seguido de Reino Unido (103.797) y, a gran distancia, Alemania (47.483), Italia (40.663), Francia (33.203) y Ecuador, el primer país no comunitario con 25.668 inscripciones. Las últimas posiciones son ocupadas por cuatro países con acuerdos bilaterales, pero que cuentan con una escasa presencia de nacionales en España: Nueva Zelanda (33 inscripciones), Islandia (28), Chipre (23) y Cabo Verde (22).

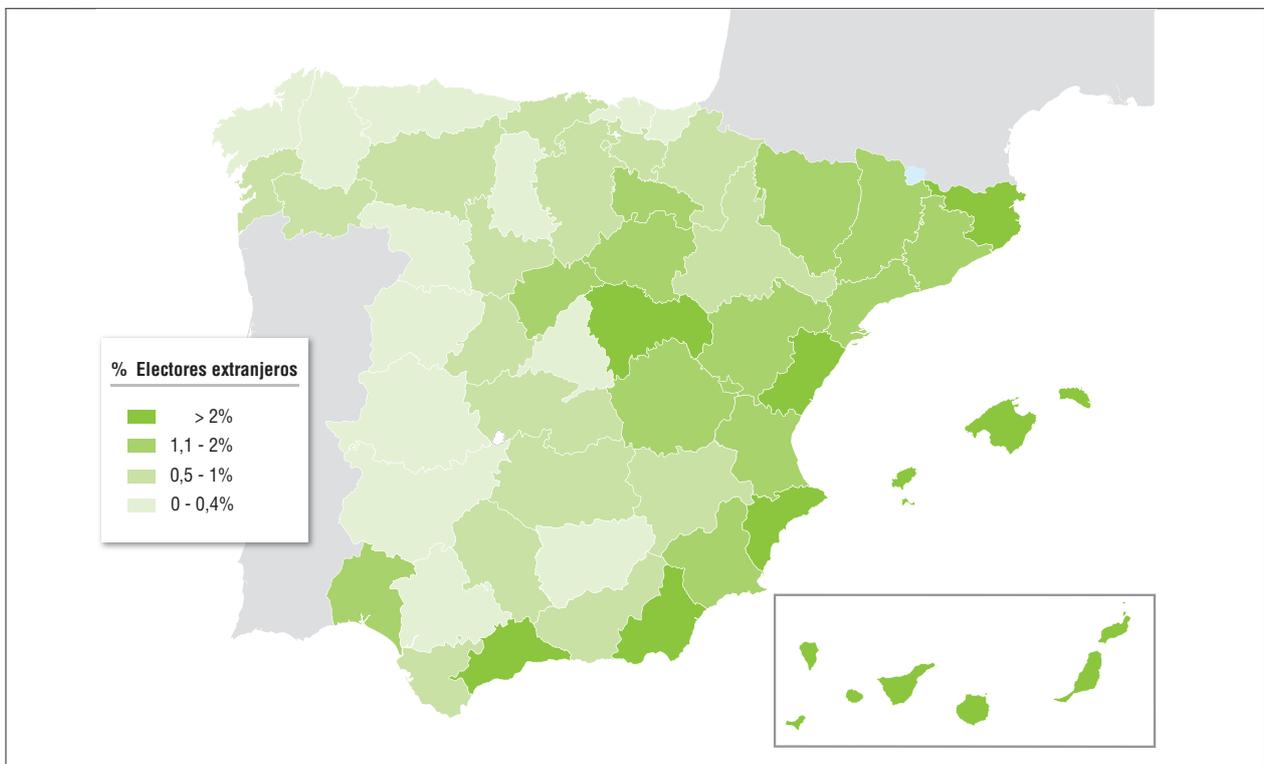
La distribución por provincias de las personas extranjeras inscritas para votar muestra que en las primeras posiciones se encuentran las que poseen un mayor número de población comunitaria. En este sentido debemos recordar que las personas extracomunitarias inscritas (52.043) son la octava parte de las procedentes de la UE (425.926). Por ello no es de extrañar que Alicante ocupe la primera posición (78.505

inscripciones), seguida de Madrid (68.172), Barcelona (41.547), Málaga (40.410) y Valencia (24.041). En cambio, si vemos la clasificación de provincias según el número de inscripciones de personas procedentes de países con acuerdos bilaterales observamos que tras Madrid (13.936) y Barcelona (8.268) aparece en tercer lugar la Región de Murcia con 6.665 inscripciones.

En el siguiente mapa se observa la distribución según el porcentaje de electores extranjeros sobre el total de electores de cada circunscripción provincial. En el conjunto de España este porcentaje ascendía al 1,4%, por lo que se puede deducir en primer lugar que la influencia del voto extranjero en estas elecciones a nivel general era muy escasa. Este dato refuta las teorías que previenen acerca de la extensión de este voto por el riesgo de modificar "a su favor" las elecciones en diversos municipios y, que como veremos, tampoco se corresponde con la agrupación del voto de estas personas en partidos étnicos o de inmigrantes.

Gráfico 2

Distribución del porcentaje de electores extranjeros sobre el total de electores por circunscripción provincial en las elecciones locales de 2011.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Oficina del Censo Electoral del INE

Si tenemos en cuenta las inscripciones sobre el total de comunicaciones enviadas se comprueba que el porcentaje de inscripción de las personas extracomunitarias fue superior al de comunitarias en Navarra y en España. Ahora bien, si exceptuamos a Ceuta y Melilla que ocuparon las dos últimas posiciones, Navarra con el 10,2% fue la penúltima circunscripción en porcentaje de inscripción en el CERE de personas con nacionalidad de países con acuerdos (508 inscritas para un total de 4.972 comunicaciones; sólo por delante de Girona). Esta proporción se aleja de la media estatal, que fue el 14,9% y más aún de las primeras posiciones: Huelva (30,9%), Cuenca (26,2%) y Salamanca (21,9%).

En el caso de las inscripciones en el CERE de personas de la Unión Europea sobre el total de comunicaciones enviadas a estas personas, finalmente Navarra con el 5,7% ocupó la 43ª posición dentro de las cincuenta provincias españolas. La media estatal fue del 8,5% y las primeras posiciones las ocuparon Córdoba (24,8%), Huelva (19,5%) y Castellón (16,7%).

En definitiva, el porcentaje final de inscripciones es bajo. En este sentido, debemos recordar que una característica comprobada del comportamiento electoral de las personas extranjeras en Europa es una mayor abstención. Sin embargo,

en el caso de las elecciones municipales celebradas en España en 2011 quizás hay que descartar la falta de interés por participar políticamente como el motivo principal de este resultado y se debe buscar también en aspectos como los requisitos previos solicitados o, sobre todo, la escasa información que llegó a los/as posibles votantes. La inscripción no es de un modo explícito un buen indicador del deseo de ejercer el derecho de voto, sino más bien una precondition para la participación política.

Un dato que confirma la voluntad de las personas extranjeras por tener participación política es el elevado número de reclamaciones a la Oficina del Censo Electoral con carácter previo a las elecciones, sobre todo si tenemos en cuenta el tamaño del CERE y lo comparamos con el del CER (Censo de Electores Residentes) y el del CERA (Censo Electoral de Residentes Ausentes), ambos para personas de nacionalidad española. Las reclamaciones al CERE supusieron el 1,64% sobre el total de ese Censo, mientras que las proporciones sobre el CER y el CERA fueron del 0,04% y 0,2%, respectivamente. Asimismo, también puede evidenciar a priori que la administración comete más deficiencias en la tramitación de los expedientes de las personas extranjeras como electores, si bien el porcentaje de estimación de los recursos es muy elevado en todos los casos.

Tabla 1.

Reclamaciones presentadas, estimadas y porcentaje de admisión en el CER, CERA y CERE para las elecciones municipales de 2011.

Censo	Total	Presentadas	% Presentadas sobre total del censo	Estimadas	% estimadas sobre total de presentadas
CER	34.204.677	12.230	0,04	10.958	89,6
CERA	705.774	1.443	0,20	1.326	91,9
CERE	479.816	7.864	1,64	6.773	86,1

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Oficina del Censo Electoral del INE.

Pese a que no se disponen de datos sobre el porcentaje de personas extranjeras que acudieron finalmente a votar en 2011, cabe reseñar algunos datos sobre su comportamiento político y el sentido del voto, al menos para refutar las teorías étnicas de agrupación del voto. Esto también se comprueba en otros países como Holanda, donde el derecho de las personas inmigrantes a votar no implica que sigan con signas de sus países de origen ni que se reagrupen en

“partidos étnicos”. Los datos de las elecciones celebradas evidencian que prefieren sobre todo a los partidos mayoritarios en detrimento de los conformados exclusivamente por inmigrantes, que están abocados inexorablemente al fracaso (Mahnig, 1992).

En las elecciones locales de 2011 aparecieron de forma visible por primera vez diversas formaciones políticas que

pretendían aglutinar de un modo u otro el voto de personas inmigrantes, pero los resultados constatan el fracaso de estas iniciativas. Así, el Partido Ibérico de los Rumanos (PI-RUM) ocupó espacios en los medios de comunicación cuando irrumpió en la campaña presentando candidaturas en Agramunt (Lleida), Villamanrique de Tajo (Madrid), Cartaya (Huelva) y Cariñena (Zaragoza). Sin embargo, el Pirum obtuvo 26 votos (1,08% del total) en Agramunt, 17 votos (0,2%) en Cartaya y 7 votos (1,57%) en Villamanrique de Tajo.

Otros partidos con aspiraciones similares en cuanto a la agrupación del voto inmigrante también obtuvieron escasos resultados. Es el caso de la agrupación de Comerciantes Ambulantes y Minorías Étnicas (CAME) que logró en León 94 votos (0,14%), del Partido de los Extranjeros (PDEX) en la ciudad de Valencia, cuyo representante consiguió 314 votos (0,08%), de Ongi Etorri en Vitoria, que obtuvo 174 votos (0,16%). Una excepción dentro de los partidos formados por personas extranjeras en España, aunque singular porque su cabeza de lista es inglesa, fue el partido "Mojácar Positiva Se Mueve", que logró 225 votos (8%) en Mojácar (Almería) y con ello alcanzó una concejalía en su consistorio.

Es interesante poner de manifiesto que las personas inmigrantes apenas han sido elegidas hasta ahora para ocupar puestos en consistorios y parlamentos. Por ejemplo, no hay nadie de origen inmigrante que ocupe uno de los 350 escaños del Congreso de Diputados. En 2003 Mohammed Chaib se convirtió en el primer diputado de origen extracomunitario en el conjunto del Estado al ser elegido en las listas del PSC para el parlamento catalán. Tras él otros inmigrantes han dado el salto hacia la política local y autonómica, aunque en el caso de Navarra todavía no existen casos (en las últimas elecciones locales había personas comunitarias en puestos que no tenían la oportunidad real de ser elegidas).

Obviamente hay que recordar que para ser electo/a es preciso adquirir previamente la nacionalidad española. Este hecho recuerda el importante ritmo de adquisición de la nacionalidad que se está produciendo en los últimos años y que genera a su vez otro atractivo debate sobre el voto de quien ya no consta oficialmente como extranjero/a, pero sociológicamente sigue siendo inmigrante.

Síntesis [...]

- A favor y en contra de la participación electoral de las personas inmigrantes hay argumentos políticos y sociales, así como jurídico-administrativos.
- Actualmente dieciséis Estados de la UE reconocen el sufragio a personas no comunitarias en los comicios locales: Holanda, Dinamarca, Portugal, Finlandia, Suecia, Reino Unido, Irlanda, Bélgica, Luxemburgo, Hungría, Lituania, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, República Checa y España
- En España las personas comunitarias deben estar inscritas en el Censo de Extranjeros Residentes en España (CERE) para las elecciones al Parlamento Europeo y las elecciones municipales, mientras que los de Estados firmantes de convenios sólo pueden inscribirse para las elecciones municipales
- A raíz del Tratado de Maastricht las personas comunitarias han podido votar y ser elegidas en España desde 1999. En 2011 tuvieron por primera vez derecho al sufragio activo las provenientes de Ecuador, Bolivia, Cabo Verde, Chile, Colombia, Islandia, Paraguay, Perú, Noruega y Nueva Zelanda, que son los países que han suscrito con España acuerdos de reciprocidad
- El porcentaje de inscripción en el CERE para las elecciones de 2011 fue bajo respecto al número potencial de electores. Navarra tuvo uno de los porcentajes más bajos de inscripción tanto de personas de la UE como de las procedentes de países con acuerdos bilaterales.
- En las elecciones de 2011 aparecieron por primera vez diversas formaciones políticas que pretendían aglutinar el voto de inmigrantes, pero los resultados constatan el fracaso de estas iniciativas de tipo étnico.
- La extensión del derecho de sufragio a colectivos inmigrantes no implica sólo un paso importante en el proceso de integración social, sino que supone un impulso que regenera y legitima una sociedad democrática.

Bibliografía

AJA, E. (dir.) (2002) *Informe sobre derecho comparado de la inmigración (Alemania, Francia, Italia, Reino Unido, Suecia y Unión Europea)*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, Secretaría para la Inmigración.

AJA, E. y MOYA, D. (ed.) (2008) "El derecho de sufragio de los extranjeros residentes" en Aja, E.; Arango, J. y Oliver, J. (ed.) *La inmigración en la encrucijada (Anuario de la Inmigración en España, Edición 2008)*. Barcelona: CIDOB, pp. 64-81.

GARCÍA, S. (1998) "Ciudadanía" en Giner S., Lamo de Espinosa E. y Torres C. (eds.) *Diccionario de Sociología*. Madrid: Alianza Editorial, pp. 107-108.

MAHNIG, H. (1992) "Immigration et émancipation des minorités aux Pays-Bas". Costa Lascoux, J. y Weil, P. (dir.), *Logiques d'États et immigrations*. París: Kimè, pp. 119-138.

MALGESINI, G. y GIMÉNEZ, C. (1997) *Guía de conceptos sobre migraciones, racismo e interculturalidad*. Madrid: La Cueva del Oso.

MARSHALL, T.H. (1997) "Ciudadanía y clase social" en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, nº 79, pp. 297-344.

MASSO, M. F. (1997) "Aspectos políticos y constitucionales sobre la participación electoral de los extranjeros en el Estado nacional" en *Revista de Estudios Políticos*, nº 97, pp. 159-194.

TRANSATLANTIC TRENDS (2010) *Transatlantic Trends: Immigration. Informe de resultados 2010*. The German Marshall Fund of the United States y Fundación BBVA (<http://trends.gmfus.org/>).

Agenda [+]

Otras actividades en marcha desde la Oficina de Atención a la Inmigración:

+ María Jesús Vicente Goicoechea ha cesado en su responsabilidad en la Oficina de Atención a la Inmigración y la nueva Coordinadora de esta Oficina es Charo Martínez.

+ La Oficina de Atención a la Inmigración va a cambiar este mes de octubre su ubicación física. El nuevo local se encuentra en la calle Yanguas y Miranda 27, Planta 1ª.