



**FORMAS DE REPRESENTACION DE LOS CIUDADANOS
EXTRANJEROS EN LAS MUNICIPALIDADES ITALIANAS
- EXPERIMENTACIONES Y PRACTICAS -**

Giovanna Marconi
Enero 2007



CONTEXTUALIZACIÓN EN EL MARCO EUROPEO

La participación política de los extranjeros representa un aspecto central de las políticas de inclusión y está adquiriendo relevancia cada vez mayor en el debate jurídico-político sobre el tema de la inmigración, en Italia y en toda Europa. En Italia en particular la cuestión del derecho de voto a los extranjeros a nivel local se relaciona a dos aspectos principales: la importancia de actuar políticas de integración en la gestión de los flujos inmigratorios y el papel de las administraciones locales de garantizar los servicios sociales fundamentales a todos sus ciudadanos, especialmente en el marco de las políticas de descentramiento actuadas en el país. La integración requiere participación y la participación conlleva necesariamente la implicación. Un inmigrante que trabaja y vive en un país durante mucho tiempo y que no se siente involucrado difícilmente se integra en una sociedad que le demanda esa integración mientras las legislaciones y algunas voluntades políticas se lo niegan.

En el marco europeo el tema de la participación política de los inmigrados es complejo y no presenta mecanismos normativos jurídicamente vinculantes. La convención de Estrasburgo *sobre la participación de los extranjeros a la vida pública a nivel local*, promovida por el Consejo de Europa y entrada en vigor en el 1997, es el documento más significativo en materia. Además de exhortar a la institución de organismos consultivos y a la adopción de mecanismos que permitan a los extranjeros residentes de formular y expresar opiniones sobre los temas de la vida política que los atañen más directamente (capítulo B), la convención reconoce el derecho de voto activo y pasivo a nivel local a todos los extranjeros legalmente residentes en un cualquier país europeo desde por lo menos 5 años (capítulo C).

En la práctica, solo 9 de los 46 estados miembros del Consejo de Europa han ratificado esa convención, entre estos Italia pero con exclusión del mismo capítulo C porque considerado en conflicto con el artículo 48 de la constitución italiana donde se consideran electores “todos los ciudadanos” italianos.

Restringiendo el campo a la sola Unión Europea, manifiestamente muchos Estados Miembros son reticentes en el delegar a la Unión las propias prerrogativas en materia de ciudadanía, por lo tanto difícilmente aceptan el principio de residencia (en lugar del principio de pertenencia nacional) que la Unión recomienda de adoptar como condición de acceso a los derechos políticos. Sin embargo en los últimos años el número de países que han extendido el sufragio, por lo menos por las elecciones locales, a los inmigrantes extra-comunitarios es crecido, consecuencia directa de las contradicciones jurídicas emergidas después que el tratado de Maastricht del 1992 disciplinó que cada ciudadano de la Unión Europea tiene derecho de voto y elegibilidad a las elecciones comunales del estado miembro en el cual reside. A la luz de la evidente antidemocraticidad de perpetuar una desigualdad de tratamiento entre extranjeros comunitarios y extra-comunitarios, parece racional y legítima la decisión tomadas por muchos gobiernos, sobre todos locales, de analizar la conveniencia - y sobre toda la justificación moral y política - de conceder el derecho de voto a quienes forman parte de sus sociedades aunque no dispongan del *status* formal de ciudadanía.

Pues la gran mayoría de los inmigrados en Europa termina en las ciudades, la dimensión local es el lugar donde de hecho las políticas de integración se aplican a la realidad y el nivel de gobierno donde se pueden encontrar las más innovadoras experimentaciones de formas y mecanismos para promover la efectiva participación política de todos los ciudadanos y ciudadanas, incluidos los inmigrados¹.

¹ En la recién *carta europea de salvaguarda de los derechos humanos en la ciudad* (Saint-Denis, Francia, 2001), frente a la crisis que azota la democracia delegada en el ámbito de los Estados nacionales y frente a la inquietud que suscitan las burocracias europeas, la ciudad es considerada como el recurso fundamental de un nuevo espacio político y social. En particular, las ciudades signatarias (ya

MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA ADOPTADOS EN LAS CIUDADES ITALIANAS

En Italia aún no existe una ley estatal que discipline el disfrute de los derechos electorales, activos y pasivos, por los extranjeros no comunitarios. Actualmente, la atribución de derechos electorales es vinculada a la naturalización que, además de necesitar un largo tiempo no siempre es lo que los migrantes buscan.

En este marco numerosas municipalidades han tomado autónomamente iniciativa previendo formas diferentes de derechos electorales, considerando no más posible esperar una iniciativa del legislador nacional con respecto a eso y juzgando inaplazable garantizar derechos civiles y políticos a quienes no solo viven y trabajan en su ciudad, sino también se les exige el cumplimiento de obligaciones como, por ejemplo, los de índole fiscal.

Hace ya más de 10 años han entonces sido experimentados en numerosas municipalidades y provincias italianas – y posteriormente también en algunas regiones - organismos de representación directamente elegidos por los inmigrantes que, aunque faltantes de cualquier poder de decisión, aseguran una cierta visibilidad a los ciudadanos extranjeros y a sus demandas. El valor adjunto de estas experimentaciones queda en su significación política que evidencia la voluntad de las autoridades locales de tomar decisiones jurídicamente vinculantes (siendo necesarias modificaciones de sus estatutos) por institucionalizar la participación extranjera.

Dos tipos preponderantes de organismos de participación fueron experimentados en numerosas administraciones locales, si bien con una elevada heterogeneidad de variantes por lo que atañe las características de funcionamiento: el *consejero extranjero adjunto* y la *consulta de los ciudadanos extranjeros*.

El *consejero extranjero adjunto* al concejo municipal, que fue instituido por la primera vez en el 1994 por Nonantola - una pequeña municipalidad de la región Emilia-Romana² - es directamente elegido por la comunidad extranjera y ejerce función consultiva ante el ayuntamiento municipal. Las municipalidades que han previsto esta figura en sus estatutos son actualmente poco más de 40 y los reglamentos adoptados por cada consejo municipal han sido caracterizados por criterios a veces bastante diferentes, que renderen este tipo de experiencia muy heterogénea al interior del territorio nacional.

Cada reglamento define:

- Los requisitos necesarios para poder disfrutar de los derechos electorales pasivo y activos, habitualmente equiparados a los necesarios por los ciudadanos italianos más una documentación que demuestre el *status* regular con un periodo mínimo de residencia en el territorio municipal o italiano que puede variar desde un mínimo de 2 hacia un máximo de 6 años
- Los criterios que llevan a la definición del número de consejeros (generalmente uno o dos) a ser elegidos en consideración de las diferentes comunidades extranjeras presentes en el territorio y sus entidades numéricas.
- Modalidad de inscripción a las listas electorales y de presentación de las mismas, generalmente previendo agregaciones según el estado o área geográfica de pertenencia (pero el elector puede votar por cualquier candidato).
- Las funciones prerrogativas de los consejeros: Pueden encontrarse diferentes modalidades de participación a los trabajos del consejo y distintos criterios por

más de 150, 80 de las cuales italianas) "promueven la extensión del derecho de sufragio activo y pasivo en el ámbito municipal a todos los ciudadanos y ciudadanas mayores de edad no nacionales, después de un período de dos años de residencia en la ciudad."

² Esta región del norte Italia, históricamente administrada por gobiernos de izquierda, siempre ha sido la más innovadora en términos de políticas de inclusión social.

definir las materias en las cuales le es consentido expresar su opinión (siendo las dos extremidades posibles: 1. derecho de participar a todas las sesiones del consejo independientemente de las temáticas enfrentadas y 2. participación por invitación y limitadamente a los problemas que atañan directamente a las comunidades inmigradas). Algunas municipalidades prevén también la opción para el consejero adjunto de avanzar propuestas de su iniciativa, incluir puntos al orden del día, percibir medalla de asistencia.

Las *consultas de los ciudadanos extranjeros* fueron introducidas para garantizar una más equitativa representación de todas las comunidades extranjeras residentes en un territorio municipal. Las Consultas son organismos colegiales, formados por un numero de personas proporcional a la consistencia numérica de los extranjeros residentes en el territorio de competencia (normalmente una mesa electoral cada 300 residentes extranjeros). En este caso también, la reglamentación del instrumento puede presentar variaciones sustanciales a según de la administración local que lo promueve. Los requisitos, criterios, frecuencia de participación a los concejos y temas enfrentables pueden ser variables similarmente al caso de los consejeros adjuntos.

En muchos casos fueron introducidos mecanismos para asegurar una representación paritaria de género. Algunas consultas han sido concebidas como organismos mixtos (ciudadanos extranjeros y italianos) en el cual caso asumieron función de mesas de concertación entre los diferentes actores locales involucrados en las cuestiones migratorias.

Las consultas normalmente eligen un presidente y un vicepresidente que las representan ante la administración comunal. En unas municipalidades estos representantes fueron directamente nominados consejeros adjuntos.

Left Poster: ELEZIONI DEI RAPPRESENTANTI STRANIERI
 NON COMUNITARI NEL CONSIGLIO COMUNALE DI ROMA
 Domenica 10 Dicembre 2006
 ඩිසම්බර් 10 වන දින ඉරිදි දින.
 2006 දෙසැම්බර් 10 වන දින ඉරිදි දින.
 13 SUDATH ADIKARI
 සුදත් අදිකාරි සමඟ,
 වැඩක් කළ හැකි කණ්ඩායමක්.
 CON SUDATH ADIKARI,
 UN GRUPPO CAPACE DI LAVORARE
 Dai voce ai tuoi diritti!
 Esprimi un voto per le tue esigenze.
 සුදත් අදිකාරි දිනවලු!
 Andiamo a votare Sudath Adikari!

Right Poster: Elezione dei Consiglieri Aggiunti
 Domenica 10 Dicembre 2006 dalle 08:00 alle 20:00
 La tua Candidata al Comune per il Continente Americano
 Maria Asuncion Vargas Malqui (Perù)
 La responsabilità è la verità
 l'impegno umanitario è la conoscenza
 Programma di non solo rappresentanza, ma di partecipazione attiva
 • Dare il mio contributo agli immigrati residenti nel paese
 • Accelerazione Economica e prolungamento della durata del permesso di soggiorno
 • Realizzazione di un programma sulla politica per la regolare partecipazione attiva nel mondo pubblico e nella società civile
 • Nel commercio locale aggiornamento dei vecchi negozi in base alle esigenze di una Roma multiculturale
 • Creazione di Sportelli Informativi (SIRI) per la compilazione di documenti e altri bisogni presso il Municipio in presenza di un Mediatore Interpretativo
 • Agevolazione negli atti nati, nelle tasse e nei baby parking per i figli delle ragazze madri
 • Assistenza psicologica nelle scuole per gli adolescenti immigrati in crisi di identità e di dispersione scolastica
 • Corsi di formazione e di divulgazione per una politica democratica e tollerante nell'intercambio culturale e religiosa di tutti gli altri
 Candidati alla carica di Consiglieri Aggiunti del Municipi
 Daniela Spadaro Bellini (Perù) I Municipio Vota 1
 Jairo Cesar Maria Pinheiro (Perù) II Municipio Vota 4
 Dorica Mary Romagosa (Giamaica) V Municipio Vota 4
 Maria Edith Rigas Diermeyer (Perù) VI Municipio Vota 4
 Joana Isabel Moreira Vieira (Perù) VII Municipio Vota 4
 Jose Olimpia Vazquez Galarza (Guatemala) VIII Municipio Vota 1
 Daniela Spadaro Bellini (Perù) IX Municipio Vota 4
 Maria Antonia Medina Ruiz (Perù) X Municipio Vota 6
 Haydée Katherine Pineda Rojas (Giamaica) XI Municipio Vota 3
 Maria Cecilia Casanova Siguan (Perù) XII Municipio Vota 6
 Eva Angel Ochoaquina (Perù) XIII Municipio Vota 5
 L'integrazione per un Futuro Migliore

Afiches electorales por las elecciones de los Consejeros Adjuntos en Roma (Diciembre 2006)

DOS EXPERIENCIAS CONCRETAS

La experimentación del consejero extranjero adjunto y su evolución en la municipalidad de Nonantola (Modena)

Desde el final de los años 80 la municipalidad de Nonantola (que hoy cuenta con 13.000 habitantes, de los cuales 7% son extranjeros) ha sido muy dinámica en el experimentar acciones para la inclusión de los nuevos ciudadanos. En el 1989 fue activado un *Servicio de Acogida* para ofrecer orientación a los inmigrantes sobre las modalidades y oportunidades de acceso a servicios básicos como educación, salud, vivienda y empleo. Desde el principio fueron incluidos en el consejo de gestión del Centro de Acogida - además de representantes del tejido económico, social y político local - delegados extranjeros directamente elegidos por los inmigrantes. Esta experiencia contribuyó a incrementar la toma de conciencia popular sobre la presencia de extranjeros en la ciudad y, sobre todo, mostró la intención de la municipalidad de tratar a los inmigrantes como ciudadanos con igual dignidad y con los mismos derechos y deberes que los autóctonos.

En Junio de 1994 fue creado el *Consejero Extranjero Adjunto* para dar voz a los inmigrantes en el Consejo Municipal. El Municipio de Nonantola aprobó la elección de 2 consejeros extranjeros (sobre la base del porcentaje de inmigrantes residentes) a ser votados por los inmigrantes mayores de 18 años. Más del 50% de los 200 habientes derecho participaron en la elección. Los consejeros así elegidos:

- participaban a las reuniones del Consejo
- ingresaban al área reservada a los Consejeros Municipales
- tenían el poder de intervenir en el debate sobre los puntos al orden del día al igual de cualquier consejero, aún sin derecho de voto.

Con las elecciones del 1999 el sistema fue modificado optando por la formación de una *Consulta* compuesta por 9 miembros directamente elegidos por la población inmigrada. El Alcalde convocó tres diferentes asambleas electivas de las comunidades extranjeras (1- Ghana y África Occidental; 2- África del Norte y Países Árabes; 3- otras comunidades) que eligieron, escogiendo entre listas electorales, sus representantes (respectivamente: 3, 5 y 1). Dos de los consejeros así elegidos continuaron a participar a las reuniones del consejo municipal con los mismos poderes de los consejeros extranjeros adjuntos.

Hace falta apuntar que en las elecciones del Junio 2004, la Municipalidad organizó una mesa electoral extraordinaria para permitir a todos los inmigrantes residentes de expresar su voto, aunque solo simbólicamente. La afluencia fue alrededor del 37%, superior a las afluencias mediamente registradas en todas las municipalidades que han introducido los mecanismos de las consultas o de los consejeros adjuntos. El dato demostraría la mayor voluntad de influir concretamente en la elección de órganos con real poder de decisión en lugar de otros de carácter exclusivamente consultivo.

La Consulta Municipal de los Ciudadanos Extranjeros Extra Unión Europea y Apátridas de la Municipalidad de Modena

Establecida por la primera vez por deliberación del Consejo municipal en 1996, la Consulta Municipal de los Ciudadanos Extranjeros de Modena es un órgano colegial representativo encargado de señalar las exigencias y opiniones de los inmigrantes y está hoy en su tercer mandato.

La Consulta es formada por 20 miembros directamente elegidos por la población extranjera. Para el ejercicio del derecho de voto son fijados los mismos requisitos válidos para los ciudadanos italianos más: ser residentes en el territorio de la municipalidad de Modena, poseer un regular permiso de permanencia y no tener doble ciudadanía (en cuanto la naturalización italiana implica automáticamente el derecho de electorado pasivo y activo a todas las elecciones).

Las listas inicialmente agrupaban los candidatos por grandes áreas geográficas según sus países de origen (1- Europa extra UE y apátridas, 2- África, 3- Américas, 4- Asia y Oceanía). En las siguientes ediciones se intentó promover listas mixtas, aunque la mayoría de las presentadas se basan todavía en agrupamientos regionales, aún no existan vínculos geográficos para el voto.

La Alcaldía informa oficialmente a todos los residente fecha, horario y sitio de las votaciones, junto a una presentación de que es la Consulta y el reglamento electoral traducido en 12 idiomas. Las diferentes comunidades o grupos mixtos de inmigrantes seleccionan los candidatos y recogen las firmas necesarias para presentar sus listas electorales. Acabada esta fase, inicia la campaña electoral para la cual la Alcaldía provee apoyo logístico y salas para las reuniones.

La Consulta elige un Presidente y un Vicepresidente que participan, con derecho de intervención, a todas las reuniones del Consejo Comunal. Desde el 2004 los representantes perciben también una medalla de asistencia, pero todavía no tienen facultad de añadir argumentos al orden del día.

La Consulta se reúne mediante una vez por mes en sesión ordinaria, con posibilidad de convocar sesiones extraordinarias si necesario. Las reuniones son de carácter publico y el presidente puede conceder la palabra a quien lo soliciten.

Esta experimentación hubo muchos resultados positivos. La Consulta es ampliamente reconocida como interlocutor institucional y coopera activamente con las entidades y asociaciones de la ciudad, promoviendo los valores de la integración y proporcionando una imagen positiva de los inmigrados.

Sin embargo, hay que señalar que la afluencia a las urnas fue disminuyendo, desde un 36% (1390 votantes) en el 1996, al 23% en el 1999, hacia el 15,5% en las ultimas elecciones del 2004. Esto evidencia la carencia de representación política efectiva de los mecanismos consultivos, cuestión sollevada en muchas ocasiones por los mismos migrantes que hicieron parte de las consultas, según los cuales sus limitados poderes no permitían influenciar de hecho las decisiones y acciones publicas que atañían a los ciudadanos extranjeros.

HACIA EL DERECHO DE VOTO POR LOS EXTRANJEROS

Estos tipos de instrumentos, considerados desde los mismos actores políticos que los promovieron como medios transitorios en el recorrido hacia el reconocimiento de plenos derechos de voto por los inmigrados, son importantes sobre todo en cuanto contribuyen a una cultura de la participación, entre los mismos extranjeros y entre las sociedades que los reciben, que fortalezca la conciencia cívica y la cohesión de la comunidad. Es cierto que el reconocimiento de la legitimidad de los inmigrados presentes en el territorio como interlocutores y sujetos que participen activamente a la vida publica tiene un alto valor simbólico. Pero el riesgo de crear figuras vacías, ineficientes e improductivas es también elevado. En muchas municipalidades el entusiasmo inicial, comprobado da altos niveles de participación de las comunidades extranjeras a estas iniciativas, se fue disminuyendo, sobre todo pues “hacer parte” con limitaciones y derechos parciales no permitió llevar a un cambio efectivo de las políticas publicas a favor de una aceptación de las instancias de los extranjeros. El riesgo de quiebra insito en los mecanismos de representación y participación consultiva está principalmente en la incapacidad de un sistema que trata incluir pero, en realidad, no otorga la posibilidad concreta de hacer sentir la propia voz.

Sin embargo la voluntad política de las municipalidades involucradas, manifestada a través de modificaciones importantes a su propios estatutos por garantizar entre sus pueblos igual derechos, han animado el debate a nivel nacional sobre la necesidad de revisar los instrumentos jurídicos que reglan la participación de los extranjeros a la vida publica y política de la ciudades donde viven. El estatuto de una municipalidad representa el acta formal que establece el pacto de ciudadanía y las reglas de convivencia. Por lo tanto es a partir desde los estatutos municipales que se puede y debe introducir innovación en la relación entre instituciones y “nuevo ciudadanos y ciudadanas” basándose sobre los principios de inclusión y participación.

Desde hacia el 2001 varias municipalidades – entre otras unas capitales regionales como Ancona, Genova y Torino – han dado un importante y provocativo paso adelante, introduciendo en sus estatutos normas que prevén acceso al derecho de voto por los inmigrados en las elecciones circunscripcionales o municipales. Todas estas iniciativas fueron anuladas después que el gobierno las juzgó inicialmente *anticonstitucionales* y, después de un encendido debate³, por lo menos *ilegítimas*.

³ Desde el 1998, año en el cual se dictó en Italia la primera ley orgánica en materia de migraciones, fueron presentadas 8 propuestas de leyes constitucionales por permitir el reconocimiento del derecho de voto por los ciudadanos extranjeros. El nodo principal de la disputa ha sido la interpretación del mencionado artículo 48 de la Constitución en el cual se consideran electores los “ciudadanos”. Muchos juristas han subrayado la diferencia entre *derecho de voto tutelado en cuanto derecho constitucional fundamental por el ciudadano italiano* y *derecho de voto extensible al non-ciudadano en cuanto derecho non fundamental*. En esta óptica sería suficiente una ley ordinaria para conceder el voto a los extranjeros, un importante precedente siendo la ley ordinaria que permite el voto local a

Recién el Consejo de Estado, aunque juzgando que el ordenamiento constitucional excluye el poder de las administraciones locales de deliberar autónomamente en tema de derechos políticos para los extranjeros, ha subrayado que la participación de los extranjeros a las elecciones administrativas locales “constituye un importante pasaje por la realización del objetivo de su integración en la comunidad territorial en la cual viven y trabajan”.

El carácter reaccionario y aparentemente aislado de las medidas tomadas por estas municipalidades debe ser leído en el marco del papel propulsor que los gobiernos locales italianos han asumido en los últimos años en el enfrentar las cuestiones que atañen a las migraciones internacionales. Las mismas municipalidades apuntan a la necesidad de afirmar y telar los derechos de los inmigrantes de manera uniforme en todo el territorio nacional, y no a mancha de leopardo como actualmente ocurre. En esta óptica, en 2005 la Asociación Nacional de las Municipalidades Italianas (ANCI), ha presentado un proyecto de ley por reglamentar a nivel nacional el derecho activo e pasivo de voto por los extranjeros a las elecciones administrativas.

BIBLIOGRAFIA

AAVV (2004), *La rappresentanza política degli stranieri*, in Dossier statistico immigrazione 2004, Caritas Italiana, Roma

AAVV (2005), *La Partecipazione politica degli stranieri a livello locale*, ASGI-FIERI, Torino

AAVV (2005) *Le forme di rappresentanza dei cittadini stranieri – Vademecum per i comuni del distretto di Lugo*, Asl Ravenna, grupo consulte e rappresentanza, Lugo (Ravenna)

Faure R. (2006), *Voto immigrati - Requiem governativo?* in Melting Pot Europa, (<http://www.meltingpot.org/articolo8456.html>)

AAVV (2006), *Sturani, rammarico per decisione Consiglio dei Ministri che annulla modifiche statutarie*, ANCI, Roma

(<http://www.anci.it/sezionihp-det.cfm?nomefile=ACFA640.htm&titolo=0&NoParam=0>)

AAVV (2006), *Stop del Governo alle delibere dei comuni di Perugia, La Spezia e Cesena*, Ministero dell'interno, (<http://www.interno.it/news/articolo.php?idArticolo=22856>)

Carta europea de salvaguarda de los derechos humanos en la ciudad (2000), Saint Denis