

CAMINO A LA CIUDADANÍA IBEROAMERICANA EN EL MARCO DE LOS BENEFICIOS LEGALES CONCEDIDOS A LOS INMIGRANTES

Yolanda Vaccaro Alexander
Universidad CEU San Pablo (Madrid)

Resumen

Los diversos acuerdos que ha suscrito España con los países latinoamericanos desde 1958, año en el que se firmó el primer acuerdo de doble nacionalidad hispano-latinoamericano (suscrito entre España y Chile), en la práctica vienen a configurar lo que bien se puede considerar como ciudadanía iberoamericana en el marco de la filosofía de la ciudadanía postnacional cuyo mejor exponente es la ciudadanía europea.

La suscripción de acuerdos de reciprocidad en materia de sufragio en comicios locales que España ha suscrito desde 2009, en desarrollo del artículo 13 de la Constitución Española (CE), refuerzan la constitución de una ciudadanía iberoamericana puesto que la mayor parte de países con los que se ha suscrito estos acuerdos son países latinoamericanos.

La ciudadanía iberoamericana, con sus especiales particularidades (sin continuidad geográfica pero sí histórica y cultural), favorece principalmente la integración de las comunidades inmigrantes a ambos lados del Atlántico.

Palabras Clave: Ciudadanía postnacional, Ciudadanía iberoamericana, Iberoamérica, Latinoamericanos en España, Españoles en Latinoamérica, Portugal e Iberoamérica

1. Camino a la ciudadanía iberoamericana en el marco de los beneficios legales concedidos a los inmigrantes

Desde 1958, España ha suscrito convenios de doble nacionalidad con la mayor parte de países de Latinoamérica, siendo estos la legislación angular en la vinculación legal entre ambas orillas del Atlántico que plasma los especiales vínculos históricos y culturales entre España y los países latinoamericanos. En aquel año se suscribió el acuerdo de doble nacionalidad entre España y Chile.

España mantiene suscritos acuerdos de doble nacionalidad con todos los considerados como países iberoamericanos según la definición del Ministerio de Justicia: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, Puerto Rico, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. También con Andorra, Guinea Ecuatorial, y Filipinas (Ministerio de Justicia, 2014, y Ministerio de Justicia, 2018).

Las constituciones españolas son la base máxima a nivel jurídico en España que permiten la suscripción y el mantenimiento de tales acuerdos internacionales. Así, el artículo 11.3 de la actual CE señala que el Estado “podrá concertar tratados de doble nacionalidad con los países iberoamericanos o con aquellos que hayan tenido o tengan una particular vinculación con España” y que, en tales países, “aun cuando no reconozcan a sus ciudadanos un derecho recíproco”, podrán “naturalizarse los españoles sin perder su nacionalidad de origen”.

El Código Civil especifica que, en estos casos, el periodo de residencia en España mínimo exigido para optar a tales acuerdos de doble nacionalidad es de dos años frente a los diez años que se exigen por norma general cuando no hay convenio o situaciones especiales (Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, 2018). Si bien el Código Civil no menciona en este marco únicamente a países iberoamericanos, la CE (artículo 11) solo cita textualmente para esta preferencia a quienes procedan de Iberoamérica.

Merced a esta especificidad, los latinoamericanos son mayoría entre los grupos regionales que adquieren la nacionalidad española por residencia. Asimismo, pueden acogerse a la nacionalidad española sin necesidad de tener que renunciar a su nacionalidad de origen, manteniéndose ambas nacionalidades. Gracias a ello, entre

2011 y 2015 se concedió la nacionalidad española por residencia a un total de 663,165 personas, de las que 466,921 eran latinoamericanas, el 70,4% del total, según datos del Ministerio de Justicia. Una tendencia que se ve ratificada cada año.

1.1 Nacionalidad y ciudadanía

En este contexto, los miles de latinoamericanos que viven en España disfrutando de la nacionalidad española conjuntamente con los miles de españoles que viven en Latinoamérica disfrutando de la nacionalidad de los países en los que residen (la normativa, conforme marca la CE, está basada en el principio de reciprocidad), son personas que conforman un grupo particular en el marco del derecho internacional, con derechos y deberes correspondientes los de las dos nacionalidades de las que disfrutan.

La doble nacionalidad es, en sentido estricto, la vinculación legal que da forma a un cuerpo nacional de un país determinado. La definición de nacionalidad en este marco es la definición tradicional que existe de nacionalidad a nivel jurídico. Palacios apunta que la sentencia de Nottebohm realiza esta definición al respecto: “La nacionalidad es comúnmente definida como el vínculo político que determina la pertenencia de un individuo a un Estado”. Definición que, destaca la autora, “coincide con la de Botifol, para quien la nacionalidad implica la pertenencia jurídica de una persona a la población constitutiva de un Estado”.

Igualmente, en el Diccionario Jurídico Mexicano de Porrúa (1997) la nacionalidad “se define como el vínculo jurídico que liga a una persona con la nación a la que pertenece”. Estas conceptualizaciones incluyen los tres elementos esenciales que configuran la nacionalidad de forma tradicional: el individuo que la ostenta, el Estado que la otorga y el vínculo jurídico político que los une (Palacios, 2005, p. 145-146).

El concepto de ciudadanía, sin embargo, resulta mucho más amplio y contemporáneo atendiendo a las nuevas realidades geopolíticas transnacionales. Y, precisamente por ello, requiere precisiones mayores al tiempo que deja mayor espacio para la apertura. Palacios, por ejemplo, como hacen otros especialistas en la materia, subraya que es más fácil definir el concepto de nacionalidad que el de ciudadanía pues, indica, “la ciudadanía generalmente lleva implícitas cuestiones secundarias resultando casi imposible eliminar elementos de derecho interno para hacerlas más

generales y entendibles en el ámbito del derecho uniforme” (Palacios, 2005, p. 145-146).

En esta línea, diferentes especialistas defienden que el proceso de integración de los inmigrantes debe ampliarse a las esferas políticas, permitiéndoseles la participación en la toma de decisiones. El mejor ejemplo sería el hecho de que en diferentes Estados se reconoce que los inmigrantes gocen del derecho de sufragio, con específicas condiciones, aun cuando no posean el estatus de nacionales, tal como viene haciendo España desde que se desarrolló legalmente el artículo 13 de la CE.

Por ejemplo, Santolaya y Díaz proponen que los conceptos nacionalidad y ciudadanía coinciden en que se trata en ambos casos de tener poder de decisión y de que los inmigrantes formen parte de las instancias representativas (Santolaya y Díaz, 2008, p. 12- 13).

Ergo, el derecho de sufragio que ya comparten latinoamericanos de seis países en España y españoles en estos respectivos seis países es la prueba más palpable de que además de la doble nacionalidad de la que gozan españoles en países latinoamericanos y latinoamericanos en España, los latinoamericanos y los españoles ya han empezado a constituir un cuerpo que disfruta de la titularidad de lo que bien puede considerarse como ciudadanía iberoamericana. Ello, conforme a los postulados de autores cuya filosofía ha fundamentado los cimientos del concepto de ciudadanía europea, entre los que destaca Jürgen Habermas (2010, 2007, 2000 y 1999).

Según resaltan Ortega Giménez y Heredia, el concepto de ciudadanía es parte esencial del “discurso político moderno” recogiendo los “argumentos de legitimidad de la organización política de las sociedades democráticas” y constituyendo la “categoría jurídico- política que mejor expresa la pertenencia a una comunidad política concreta” (Ortega G., A., y Heredia, L., 2008, p. 590).

La ciudadanía contemporánea postnacional, pues, tiene su definición más palmaria en el disfrute de derechos políticos al margen de que se cuente o no con la nacionalidad del país en el que se reside. Así lo expresa Habermas: el “orden democrático” no depende originariamente de su arraigo mental en la “nación” considerada como una comunidad de destino “prepolítica”. El punto esencial del Estado constitucional democrático consiste en poder tapar los agujeros que deja la integración social mediante la participación política de los ciudadanos” (Habermas,

2000, p. 103). Para Habermas no hay duda de que el eje de la ciudadanía postnacional que vertebra entidades como la ciudadanía europea es la participación política común expresada a través del derecho de sufragio.

En este contexto, la ciudadanía europea se constituye como el ejemplo más evolucionado y desarrollado de ciudadanía postnacional, pero no es el único. La *British Commonwealth of Nations* contempla que nacionales de tales países puedan ejercer los diversos derechos de ciudadanía en Reino Unido (Uribe, 2010). Portugal, por su parte, mantiene una estructura de disfrute supranacional de derechos con los nacionales de Brasil y Cabo Verde (Portugal, 1976).

1.2 Ciudadanía iberoamericana como ejemplo de ciudadanía postnacional

Más allá de declaraciones de buenas intenciones, la CE remarca la existencia de una “comunidad histórica” iberoamericana. Así, en su artículo 56.1, indica que una de las funciones del rey es la de asumir “la más alta representación del Estado español en las relaciones internacionales, especialmente con las naciones de su comunidad histórica”, es decir, la comunidad iberoamericana.

El reconocimiento de derechos de ciudadanía, particularmente de los derechos civiles y políticos, resulta un tema de especial relevancia en el contexto de la integración y la consecución de una convivencia ciudadana con igualdad de trato para las personas que residen en el país. El colectivo de latinoamericanos en España, como cuerpo regional, representa el más numeroso en el país, al margen de colectivos procedentes de otros países de la UE, por lo que contemplar la extensión de derechos de ciudadanía respecto del colectivo latinoamericano redundaría en beneficio de la integración.

De hecho, según las cifras más recientes del Instituto Nacional de Estadística (INE), a 1 de enero de 2018, casi el 24% de extranjeros residentes en España procedían de América del Sur, América Central y Caribe, con un total de 1.096.758 personas de un grupo total de extranjeros cifrado en 4.719.418 individuos (Instituto Nacional de Estadística, 2018). A este grupo hay que sumar a los residentes mexicanos, considerados de forma independiente por el INE por ser México un país situado en América del Norte; según los datos correspondientes, en enero de 2018 había 23.185 mexicanos viviendo en España, lo que da como resultado que el porcentaje de latinoamericanos en España se eleva por encima del 25% del total de

residentes. Ello, claro está, sin contar a quienes ya han obtenido la nacionalidad española y que, en el caso de los latinoamericanos en España, son mayoría en sus respectivas colectividades.

Por su parte, la mayor parte de españoles que viven en el extranjero lo hacen en países latinoamericanos. De acuerdo con el INE, a 1 de enero de 2018, solo en Argentina vivía casi la quinta parte de los 2.482.808 españoles residentes en el extranjero, con 457.204 españoles contabilizados en ese país (Instituto Nacional de Estadística, 2018 a).

El destacable número de personas que pueden acogerse al derecho de ciudadanía del sufragio en comicios locales en este marco permite afirmar que la concreción de la ciudadanía iberoamericana se erige como un modelo a seguir en el contexto de la ciudadanía postnacional como mecanismo de integración. Una ciudadanía postnacional que tiene en el derecho de sufragio su mayor elemento de consistencia; Ortega G. (2011, p. 14) señala al respecto que el voto fomenta la integración mientras que la exclusión del derecho de sufragio propicia “la exclusión y el desarraigo”. El ejercicio del derecho de sufragio, pues, es el medio de articulación por excelencia en los modelos de ciudadanía postnacional del mundo contemporáneo.

En este marco, en base a los acuerdos de reciprocidad en materia de sufragio suscritos por España con cada uno de los países latinoamericanos con los que existen estos acuerdos, juntamente con otros acuerdos que se han suscrito en las últimas décadas, configuran una base esencial de un ejemplo de ciudadanía postnacional tal como es definido por Habermas. Si bien tales acuerdos se han suscrito de forma bilateral entre España y cada uno de los países latinoamericanos, este es el germen para la consecución de una ampliación a nivel supranacional.

Una ampliación supranacional que se ve alimentada por las características de evolución democrática que presenta la mayoría de los países latinoamericanos y que permiten la viabilidad de la firma de acuerdos de reciprocidad en materias como el sufragio. Igualmente, cabe destacar que entre las primeras y más sólidas proposiciones no de ley que se presentaron anteriormente en el Congreso de los Diputados sobre la materia, se encuentra el hecho de que desde el Poder Legislativo se instó a firmar acuerdos en el rubro “en especial con aquellos (países) con los que existen mayores vínculos históricos, culturales y afectivos, como los países latinoamericanos” (Congreso, 2006, p. 17).

Así, seis de los once países con los que España ha suscrito tales acuerdos desde 2009 (el acuerdo con Noruega se firmó en 1990) son latinoamericanos: Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay y Perú (Junta Electoral Central, 2018).

Las posibilidades de la integración supranacional iberoamericana respecto a eventuales procesos de integración de España con otras latitudes (al margen de la UE) así como la voluntad del legislador se ratifican por el hecho de que el Gobierno Española ha ofrecido la suscripción de acuerdos en este ámbito a otros ocho países latinoamericanos: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana. Sin soslayar el hecho de que existen acuerdos firmados en este terreno con Argentina y con Uruguay que se han topado con problemas de ratificación.

Tema aparte son las limitaciones que presentan los mencionados acuerdos de reciprocidad en materia de sufragio, como el hecho de que se exijan cinco años de residencia en el país en el que se vive para poder acogerse a ellos, cuando los latinoamericanos en España pueden solicitar obtener la nacionalidad española con solo dos años de residencia conforme a los respectivos acuerdos de doble nacionalidad y al Código Civil Español, o la exigencia de la inscripción expresa para cada convocatoria electoral en el Censo de Extranjeros Residentes en España (CERE), entre otros obstáculos. Limitaciones que son la causa esencial del escaso número de personas que han podido ejercer el derecho de sufragio tras acogerse a tales acuerdos. Hasta la fecha los mencionados acuerdos se han aplicado en las convocatorias electorales municipales españolas de 2011 y 2015; en el marco de los citados acuerdos, en 2011 solo se inscribieron 51.205 de los 343.960 convocados (el 14,9%), mientras que en 2015 apenas se registraron 21.577 de los 330.624 llamados a hacerlo (el 6,52%).

Las limitaciones mencionadas, que deberían ser subsanadas, en cualquier caso, no restan valor al hecho de que la mayor parte de países concernidos son latinoamericanos.

Es preciso anotar asimismo que la consecución y el fortalecimiento de la ciudadanía iberoamericana no es excluyente respecto de la integración de colectivos de inmigrantes y ciudadanos residentes en España procedentes de otras regiones más allá de Latinoamérica. Por el contrario, las características del mundo actual permiten -no sin dificultades, claro está- la puesta en práctica de modelos de ciudadanía

postnacional como la europea o la iberoamericana como ejes de integración que en el futuro tenderán a mayores integraciones supranacionales.

España es el mejor ejemplo de que se puede y es positivo pertenecer a diferentes configuraciones de ciudadanía postnacional, en este caso la europea y la iberoamericana, sin que ello excluya una esfera de la otra, sino que, por el contrario, una esfera retroalimenta a la otra. Es cierto que la concesión de particulares ventajas para latinoamericanos en España en ocasiones puntuales ha resultado difícil de defender en el contexto de la UE por parte de España, pero, finalmente, para España esta doble vertiente significa una ventaja comparativa que enriquece al país así como a sus socios en los ámbitos europeo e iberoamericano.

1.3 El Convenio Multilateral Iberoamericano, el camino a seguir en la construcción de la ciudadanía iberoamericana

Entre los acuerdos de doble nacionalidad, fechados a partir de 1958, y los mencionados acuerdos de reciprocidad en materia de sufragio, España ha suscrito acuerdos con países latinoamericanos en otros ámbitos como el de la sanidad y el de la seguridad social. Asimismo, en los años 80 y 90 España rubricó acuerdos de Paz y Amistad con varios países latinoamericanos que incluían diversas materias, entre ellas el reconocimiento del derecho de sufragio en comicios locales, temas que no llegaron a concretarse en la práctica por falta de desarrollo legal o normativo (Ministerio de Asuntos Exteriores, 2018).

Actualmente existe ya un acuerdo en el ámbito supranacional iberoamericano que vincula a España, Portugal y los países de Latinoamérica como lo hacen los acuerdos que existen en el ámbito de la Unión Europea (UE). Se trata del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social (Organización Iberoamericana de Seguridad Social, 2007). Este acuerdo que viene a ocupar el lugar del ejemplo a emular para la futura suscripción de acuerdos que vinculen a los citados países y continúen configurando, de hecho y de derecho, una ciudadanía iberoamericana.

Bibliografía

AGENCIA ESTATAL BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO. Código Civil. En la Red: https://www.boe.es/legislacion/codigos/codigo.php?id=034_codigo_civil_y_legislacion_complementaria&modo=1 [01/11/2018]

CONGRESO (2006). Grupos Parlamentarios Socialista e Izquierda Unida- Iniciativa per Catalunya Verds. Proposición No de Ley sobre la extensión del derecho a voto en las elecciones municipales a los extranjeros residentes legales para su debate en el Pleno de la Cámara. En Boletín Oficial de las Cortes Oficiales, 11 de septiembre de 2006, núm. 428. En la Red: http://www.congreso.es/public_oficiales/L8/CONG/BOCG/D/D_428.PDF [01/10/2018]

HABERMAS, J. (2010). Facticidad y validez. Sobre el derecho y el estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso, Madrid, Trotta.

Id. (2007). Identidades nacionales y postnacionales. Madrid, Tecnos.

Id. (2000). La constelación postnacional. Buenos Aires, Paidós.

Id. (1999). La inclusión del otro. Estudios de teoría política. Buenos Aires, Paidós.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (2018). Avance de la Estadística del Padrón Continuo a 1 de enero de 2018. En la red: https://www.ine.es/prensa/pad_2018_p.pdf [01/11/2018]

Id. (2018 a). Estadística del Padrón de Españoles Residentes en el Extranjero a 1 de enero de 2018). En la red: https://www.ine.es/prensa/pere_2018.pdf [01/11/2018]

JUNTA ELECTORAL CENTRAL (2018). Normativa electoral estatal y acuerdos de reciprocidad en materia de sufragio en elecciones locales. En la red: <http://www.juntaelectoralcentral.es/cs/jec/normativa#tema7> [01/11/2018]

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES. Guía de Tratados Bilaterales con Estados (2018). En la red: <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documentos/GUIA%20TRATADOS%20CON%20PAISES.PDF> [01/11/2018]

MINISTERIO DE JUSTICIA (2014). Tabla normativa: legislación sobre nacionalidad y estado civil. En la Red: <http://datos.gob.es/es/catalogo/e00003901-tabla-normativa-legislacion-sobre-nacionalidad-y-estado-civil> [01/11/2018]

Id. (2018). Convenios de doble nacionalidad. En la Red: <http://www.mjusticia.gob.es/cs/Satellite/es/1215198282690/EstructuraOrganica.html> [01/11/2018]

ORGANIZACIÓN IBEROAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL (2007). Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social. En la red: <http://www.oiss.org/cmmiss/files/assets/basic-html/index.html#1> [01/11/2018]

ORTEGA G., A. (2011). El derecho al voto de los ciudadanos extracomunitarios en las próximas elecciones municipales españolas de 2011. Ep. 60/2011. Madrid, Fundación Alternativas. En la Red:

http://www.fundacionalternativas.org/public/storage/estudios_documentos_archivos/f2182a701e41516e4b39ab1055152772.pdf [01/11/2018]

ORTEGA G., A & HEREDIA, L. (2008). "El derecho al voto de los extranjeros en las elecciones municipales españolas. ¿Integración o interés?". En Anuario Mexicano de Derecho Internacional, 8, pp. 587- 598. En la Red:

<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=402740623017> [01/11/2018]

PALACIOS, T. (2005). "Determinantes del marco jurídico de los inmigrantes en España y la Unión Europea", en Revista de la Universidad Cristóbal Colón, 19, pp. 145-155. En la red: <http://www.eumed.net/rev/rucc/19/> [01/11/2018]

PORRÚA/UNAM. Diccionario Jurídico Mexicano, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. En la red: <http://www.diccionariojuridico.mx/index.php> [01/11/2018]

PORTUGAL (1976). Constitución Política de Portugal. En la Red:

<http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx> [01/11/2018]

SANTOLAYA, P. y DÍAZ-CREGO, M. (2008). El sufragio de los extranjeros: un estudio de derecho comparado. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

URIBE, A. (2010). Votos y vetos: el derecho de sufragio de los inmigrantes en la Unión Europea. Madrid, Temas del Senado.