

El sufragio extranjero en Perú: algunas aproximaciones

ENITH PINEDO BRAVO

<enith@usal.es>

Universidad Nacional Mayor de San Marcos
Perú

[Resumen] Los extranjeros pueden votar en nuestro país desde 1980. No es pues, un fenómeno reciente; tampoco es un derecho que se haya reconocido a favor de alguna nacionalidad en particular. El voto extranjero se sustenta en la importancia de la participación de las personas en los asuntos públicos, lo cual implica también el derecho de ser elegido. Cumpliendo determinados requisitos, en Perú los extranjeros pueden votar y postular solamente en elecciones municipales, y el presente artículo procura brindar una aproximación a lo que ha venido sucediendo desde las elecciones de 2010, advirtiendo el nivel del impacto generado. Con el conocimiento de que este es, aún, un tema sobre el que hay pocos estudios, se espera contribuir al respecto con este breve artículo.

[Palabras clave] Sufragio, nacionalidad, padrón electoral, elecciones municipales participación política

[Title] The right of foreigners to vote in Peru: some approximations

[Abstract] Foreigners can vote in our country since 1980. Thus, it is not a recent phenomenon or a right acknowledged to a particular nationality. Non-citizens' votes are based on the importance of people taking part in public affairs, which also implies the right to be elected. After meeting certain requirements, aliens in Peru can vote and run only for municipal elections. This article helps provide an account of what has been going on since the 2010 election, advising on the level of impact generated. There has been little study in this respect but we hope to contribute more with this brief article.

[Keywords] Vote, nationality, electoral register, municipal elections, political participation

[Recibido] XX/XX/2018 & [Aceptado] XX/XX/2018

PINEDO, Enith «El sufragio extranjero en el Perú: algunas aproximaciones». *Elecciones*, 2018, enero-diciembre, 17 (18), 121-139

CIUDADANÍA Y NACIONALIDAD

Decía John Stuart Mill que el “sentimiento de la nacionalidad puede haber sido engendrado por diversas causas: algunas veces es efecto de la identidad de raza y origen; frecuentemente contribuye a hacerle nacer la comunidad de lengua, otras la de religión, etc.” (Mill, 1985). Hablaba pues de un sentimiento que, expresado en pueblos, tradicionalmente ha sido relacionado con la nación.

Por su parte, Max Weber sostenía que una nación es una unidad social o grupo humano con rasgos culturales compartidos, para él asociados a una creencia en la ascendencia común (Cit. Álvarez, 2005); y Will Kymlicka (1996) la definía como una comunidad histórica, más o menos completa institucionalmente, que ocupa una tierra determinada, con una lengua y cultura particulares. En estos autores, ya clásicos, puede advertirse que lo objetivo tiene un gran peso, pero también lo subjetivo, mediante el sentimiento de pertenencia a un grupo, o la idea de un pasado, o incluso un futuro, compartidos.

Como se sabe, estas nociones han sido ya superadas. No solo es conocida la existencia de la conversión, el matrimonio, el aprendizaje de la lengua, la adopción de costumbres y de cultura, así como la apropiación de mitos, sino que los habitantes de una nación no tienen una sola identidad, de manera que un Estado puede estar conformado por más de una de ellas.

El objetivo de dar cuenta de estas premisas iniciales es sostener que la nacionalidad no siempre tuvo un sustrato legal para vincular a una persona con un Estado, como sucede actualmente. Precisamente por ello, ha de quedar anotado que, ni la nacionalidad se deriva unívocamente de una nación, ni la nación genera ciudadanos.

Vale la pena detenerse brevemente en la relación entre nacionalidad y ciudadanía según sus concepciones formales, en las que los rasgos estatistas pueden ser más o menos restrictivos, toda vez que no a todas las personas se las considera ciudadanas o “nacionales”.¹ Ello, pese a los procesos de integración política en diversos estados del mundo, y al carácter imperativo que poseen los pronunciamientos de organismos supraestatales sobre los derechos

¹ Pese a que alcanzar una ciudadanía republicana, entendida como la capacidad y el ejercicio efectivo de deberes y derechos en una comunidad política, siga concibiéndose como ideal.

de todas las personas, gracias a los cuales el *status* del ser humano tiene un alcance más bien global.²

Pues bien, ambas figuras poseen una necesaria ligazón con instituciones políticas estatales: mientras la ciudadanía alude al cumplimiento de ciertas condiciones legales para el ejercicio de derechos y deberes en un Estado —por ejemplo, frecuentemente la residencia es una de ellas—, la nacionalidad otorga un *status* a quienes nacen o se encuentran vinculados legalmente con aquel, independientemente de dónde se localicen geográficamente, por lo que suele ser permanente. De esta forma, no todo nacional de un Estado tiene ciudadanía en él, ni todo ciudadano en un Estado es nacional de este.

Para el presente documento, se enfatiza que la ciudadanía no se concibe desde la abstracción —y por tanto desde la uniformidad— de la identidad de las personas, sino como uno de los vehículos para el ejercicio de ciertos derechos, entre ellos los políticos, en tanto implica la capacidad no solo de ser parte sino de tomar parte de la vida pública. En tal razón, la mayoría de los estados exigen para el ejercicio de buena parte de esos derechos, entre ellos el de sufragio, gozar de, al menos, cierto reconocimiento de la ciudadanía.

Establecida la relación entre nacionalidad y ciudadanía, resulta importante seguidamente fundamentar por qué a los extranjeros, es decir, nacionales de otros estados, puede o no reconocérseles algunos derechos. Para ello, cabe recurrir a los pronunciamientos de ciertos tribunales constitucionales, los cuales contribuyen a apreciar el dilema que puede alcanzar, incluso, una posible afectación de la soberanía nacional.

PARTICIPACIÓN POLÍTICA Y DERECHO DE SUFRAGIO

En un sistema democrático, la participación política se configura siempre como un derecho e implica la participación en la formación de la voluntad de la comunidad política. Es la forma en que se ejerce la soberanía del pueblo, legítima el poder. Por este motivo, Luis Díez-Picazo (2008) afirma que “si hay derechos fundamentales que, en la tradición del constitucionalismo, han sido siempre vistos como propios únicamente de los ciudadanos, esos son los derechos políticos”.

2 A este efecto, David Held habla de “derechos democráticos”, y Jürgen Habermas defiende la idea de una “ciudadanía cosmopolita”, entendida esta como un conjunto de derechos, sin un demos único como base que deba corresponderse con alguna nacionalidad. (Cit. Álvarez, 2005).

Como también es conocido, uno de los derechos políticos es el sufragio, entendido desde su faceta activa como el derecho de elegir a los representantes por el voto popular, y desde su faceta pasiva, mediante el derecho de ser elegido. Definido esto, cabe preguntarse: ¿por qué debería reconocérseles este derecho básico a quienes no forman parte del pueblo?

Sobre el particular han resaltado dos posiciones: la que tuvo en su momento el Tribunal Constitucional Federal Alemán y la del Tribunal Constitucional de España, la primera antes del Tratado de Maastricht, y la segunda con ocasión de él.^{3 4} Pues bien, según la primera posición, los extranjeros no tenían derecho de sufragio en ningún tipo de elección pues con él se ejerce una soberanía que solo le corresponde al pueblo alemán. Por su parte, el Tribunal Constitucional español sostuvo que en las elecciones locales no se ejerce soberanía, no porque en ellas no hubiera una manifestación de la participación política, sino porque el titular de la soberanía es el pueblo español y ese cuerpo participa, como un todo, solo en determinadas ocasiones, no incluyéndose entre estas a dichas elecciones.

Pese a lo señalado, lo fundamental para que en varios países se permita el sufragio y otros derechos políticos a los nacionales de otros estados, se sustenta en su derecho de participar en los asuntos que involucran a la comunidad de la cual forman parte y ello, no por su nacionalidad, sino por su residencia, pudiendo además entenderse comunidad en un sentido amplio o en un sentido estricto. Esto es lo que ha determinado que a los extranjeros, cumpliendo ciertos requisitos, se les reconozca el sufragio en elecciones locales o incluso en elecciones generales.

Una vez reconocido el sufragio, importa regular su ejercicio, lo cual comúnmente se refleja en la definición de requisitos que deben respetar ciertos principios básicos de la democracia, y en el que la igualdad en el acceso a las candidaturas de los representantes a cargos de elección popular resulta de especial relevancia, en tanto se espera determinadas actitudes y acciones de los elegidos. De ahí que se considere razonable exigir condiciones distintas y más estrictas que las que se exigen al elector, sin que ellas dejen de ser, por

3 Sentencias BVerfGe 83/37 y BVerfGe 83/60, de 1990. Con el Tratado de Maastricht de 1992 se reconoció el derecho de elegir y ser elegido, en comicios locales, de los ciudadanos de la Unión Europea (artículo 19).

4 Declaración del Tribunal Constitucional español del 1 de julio de 1992.

lo general, elementales.⁵ Por ejemplo, mientras la nacionalidad suele ser un requisito para ser candidato a presidente de la República, a jefe de gobierno o a parlamentario, eso no siempre sucede cuando se pretende ocupar una alcaldía municipal o un gobierno regional.

A esto también apunta la regulación tanto de la Convención Americana de Derechos Humanos como la del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos cuando, haciendo referencia a los derechos políticos, establecen que la ley debe reglamentar el ejercicio de dichos derechos exclusivamente por razones de nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal (artículos 23.2 y 25.c, respectivamente).

Antes de desarrollar el sufragio de los extranjeros en Perú, cabe hacer una precisión. Aun con su reconocimiento, en ningún caso se trata de un derecho especial o el reconocimiento de una ciudadanía diferenciada a su favor. Se deja apuntado esto a fin de distinguir una comunidad de extranjeros asentados en un país donde existen una o más minorías nacionales. En efecto, estas son “grupos humanos cuyas características étnicas, lingüísticas y religiosas les hacen diferentes al resto de la población y que, anteriormente a la formación de los estados modernos, estaban asentados en un territorio propio que fue anexado o incorporado a un Estado” (González & Ruiz, 2012). Como complemento, Rodolfo Stavenhagen (1992) ha sostenido que “algunas minorías nacionales enclavadas en el territorio de un Estado son el resultado de procesos históricos y de la arbitrariedad de ciertos trazos fronterizos”. Esta es, pues, una cuestión a considerar cuando corresponda reconocer derechos y también deberes, ya que a quienes integran minorías nacionales sí se les reconoce, en ciertos Estados, una ciudadanía diferenciada.⁶

5 Siendo estos argumentos razonables, también reconocemos que ellos pueden convertirse en problemáticos en contextos tan desiguales como hay en Perú.

6 Kymlicka es útil para aclarar este punto: lo relevante para la calificación de una minoría es analizar el necesario proceso de incorporación de culturas que ella implica, de tal forma que se corrobore que, habiendo la *cultura incorporada* disfrutado en el pasado de un autogobierno, esta desea mantenerse como sociedad distinta en el Estado mayor en el que se halla *concentrada* territorialmente, pretendiendo constituir una sociedad paralela (Kymlicka, 1996). El autor cita como ejemplos de minorías nacionales a las asentadas en Québec, Escocia, Gales, Flandes, Cataluña y en el País Vasco, así como las minorías germanoparlantes en el sur del Tirol, en Italia, y los puertorriqueños en Estados Unidos. Sobre este último caso, el autor precisa la creciente polietnicidad derivada de la presencia de grupos de inmigrantes que reclaman un estatus político distinto, situación que puede producirse ya, en distintos países, en virtud de la movilización migratoria que se da, desde hace años, en todo el mundo.

EL DERECHO DE SUFRAGIO DE LOS EXTRANJEROS EN PERÚ

Este derecho fue reconocido por la Constitución Política de 1979, cuyo artículo 253 establecía que:

Los alcaldes y regidores de los Concejos Municipales son elegidos, en sufragio directo, por los vecinos de la respectiva jurisdicción. Los extranjeros residentes por más de dos años continuos pueden elegir. También pueden ser elegidos, salvo en las municipalidades fronterizas [...]

De esta manera, el reconocimiento tuvo rango constitucional, realizándose las primeras elecciones municipales bajo su amparo en 1980. No obstante, dicho reconocimiento expreso perdió tal rango con la Constitución Política de 1993, la cual, en cambio, hace referencia, en el artículo 31, al “derecho y deber de los vecinos [de] participar en el gobierno municipal de su jurisdicción. La ley norma y promueve los mecanismos directos e indirectos de su participación.”. Con este marco, la Ley de Elecciones Municipales (LEM), ha establecido las reglas para el ejercicio de este derecho:

Los extranjeros mayores de dieciocho (18) años residentes por más de dos (2) años continuos previos a la elección, tienen derecho a elegir y ser elegidos en las elecciones municipales, excepto en las zonas de frontera, siempre y cuando estén debidamente inscritos en el registro pertinente. (Ley N.º 26864, de Elecciones Municipales, 1997: art. 7)

La ley de desarrollo constitucional dispuso entonces que la participación de los extranjeros en el gobierno municipal, en tanto derecho político, se manifestara también bajo sus facetas activa y pasiva.

Antes de continuar, debe precisarse quién es extranjero, al menos para efectos electorales. Como es sabido, el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) tiene competencias normativas en materia electoral y en tal razón, emite los reglamentos de las leyes electorales. Para el actual proceso de Elecciones Regionales y Municipales 2018, mediante Resolución N.º 0082-2018-JNE, aprobó el Reglamento de Inscripción de listas de candidatos para elecciones municipales, con el cual desarrolló la LEM. En dicha norma define como extranjeros a los residentes en el territorio de la República, que no son peruanos por nacimiento, por naturalización, o por opción, conforme lo dispuesto por la Constitución Política del Perú, los tratados internacionales suscritos por el Estado y la Ley de Nacionalidad.

Una vez con esta definición, cabe preguntarse por su identificación directa. Pues bien, esta se da en la medida en que la ley requiere la inscripción en un registro, siendo el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (en adelante, Reniec), el que, debido a sus competencias sobre el padrón electoral, abre el Registro Electoral de Extranjeros Residentes en el Perú (en adelante, Registro) en cada proceso.⁷ Así, los extranjeros que se inscribieran cumpliendo el referido requisito, se suman al padrón electoral que se aprueba en cada elección, lo cual significa que si estas mismas personas permanecen residiendo en Perú y desean sufragar en una elección municipal, deben inscribirse cada vez que esta sea convocada.⁸

Debe precisarse algo más. Si bien la inscripción en el Registro faculta a quienes se inscriban a participar en las elecciones locales, ello es suficiente respecto del derecho de elegir. Pero para ejercer el derecho a ser elegido hay que cumplir, además, con los requisitos aplicables a cualquier ciudadano peruano. Estos son, en concreto, postular a través de alguna organización política que haya celebrado sus elecciones internas conforme a ley, y presentar su Declaración Jurada de Vida.⁹

Antes de revisar lo producido entre las Elecciones Municipales 2010 y las de 2018, cabe hacer un par de precisiones adicionales: inscribirse en el Registro faculta al extranjero a votar tanto en elecciones municipales distritales como en elecciones municipales provinciales; y en tanto no existe obligación de votar para los extranjeros, no hacerlo pese a haberse inscrito no tiene ninguna consecuencia jurídica.

7 Así por ejemplo, para las Elecciones Regionales y Municipales 2018, con Resolución Secretarial N.º 000069-2017/SGEN/RENIEC se abrió dicho Registro a partir del 22 de octubre de 2017, disponiéndose su cierre con la Resolución Secretarial 02-2018/SGEN/RENIEC, el 11 de enero de 2018.

8 De acuerdo con el Texto Único de Procedimientos Administrativos de Reniec, el trámite implica la presentación de un certificado de domicilio o el recibo de pago de algún servicio público. Además, el trámite es gratuito.

9 Los demás requisitos se entienden cumplidos una vez admitida su inscripción en el Registro: edad, ciudadanía y domicilio. Sin embargo, admitiendo la LEM el domicilio múltiple como requisito para postular, el extranjero deberá acreditar, para ser candidato, que domicilia en la circunscripción por la cual postula.

ELECCIONES MUNICIPALES 2010 A 2018

Mientras en el proceso de 2010, 23 personas se inscribieron en el Registro, en 2014 lo hicieron 24, y en 2018, 26. Su representación frente a cada padrón electoral ha sido la siguiente.

TABLA 1
Proporción de extranjeros en los padrones electorales

	EM 2010	EM 2014	EM 2018
Inscritos	23	24	26
Padrón electoral nacional	18 878 337	21 301 881	23 375 001
Porcentaje de extranjeros en el padrón	0.00012%	0.00011%	0.00011%

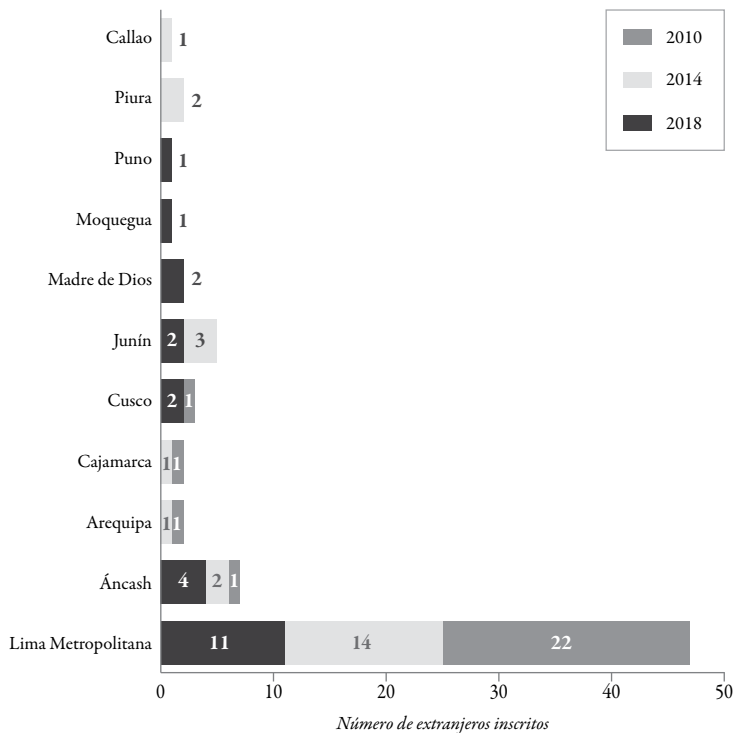
Fuente: Reniec.
Elaboración propia

Las cifras y porcentajes que muestra la Tabla 1 son suficientes para asegurar que la participación política de los extranjeros en nuestro país, a través de procesos electorales, es casi imperceptible, pese a que, como también es sabido, el número de ellos es bastante mayor: a 2016, el Instituto Nacional de Estadística e Informática (2017) informó que los extranjeros residentes en Perú alcanzaban las 103 854 personas.

En cuanto a su distribución por departamento, el Gráfico 1 en la siguiente página muestra la información que corresponde.

Antes de analizar brevemente lo que muestra el Gráfico 1, cabe aclarar que hay personas que se inscribieron en más de un proceso, por lo que no es correcto asumir que, entre una y otra elección, se trata siempre de distintas personas. De esta forma, no han sido 73 quienes se inscribieron en los 3 procesos locales, sino 67, en tanto 6 de ellos se registraron en más de un proceso electoral.

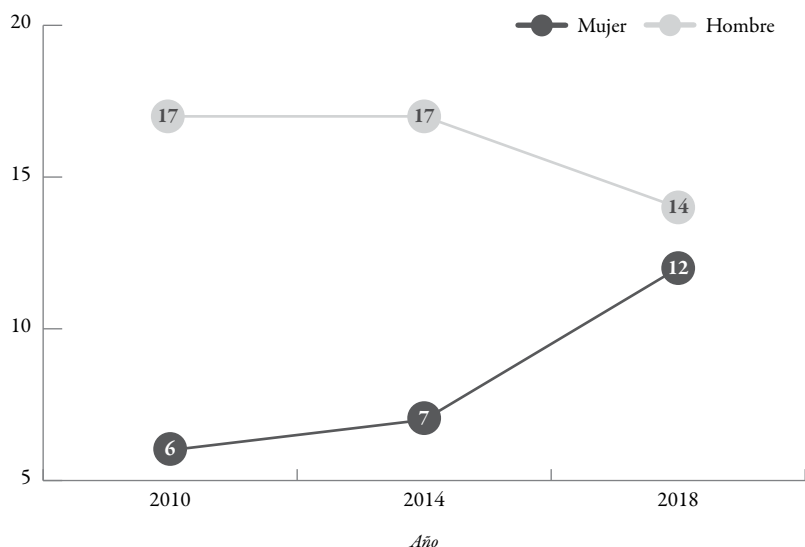
GRÁFICO 1
Extranjeros inscritos según departamento



Fuente: Reniec
Elaboración propia

Sin considerar Lima, el único departamento que en los 3 procesos ha contado con extranjeros inscritos es Áncash, advirtiéndose además que, de los 24 departamentos que componen al país, en 14 de ellos no ha habido registro de extranjeros para el periodo estudiado. Asimismo, ha de anotarse que en la mitad de los casos los inscritos han participado solo una vez en el Registro.

GRÁFICO 2
Inscrita/os según sexo



Fuente: Reniec
Elaboración propia

El Gráfico 2 demuestra que los hombres constituyen el mayor número en el Registro de cada elección, si bien en 2018 este se redujo ligeramente. Ahora bien, constituyendo las mujeres el menor número, puede verse que van en aumento. Ha de adelantarse, sin embargo, que la mayor parte en ambos casos se inscribió para votar y no para postular a algún cargo. De esto se dará mayor información más adelante.

En cuanto a Lima Metropolitana, sabiendo que no constituye un departamento, debe resaltarse su notorio peso fundamental en cada padrón electoral. Y en virtud de su mayor número de extranjeros inscritos por proceso, resulta útil conocer en qué distritos se ha contado con ellos, cuestión que se muestra a continuación.

TABLA 2
Inscritos en Lima Metropolitana

	2010	2014	2018
Miraflores	4	2	7
Jesus María	2	1	2
VMT	0	2	2
Lince	0	2	0
La Molina	1	1	1
Magdalena	1	1	1
Los Olivos	0	0	1
Ate	1	0	0
San Isidro	1	2	3
Barranco	2	0	3
Pachacamac	0	1	0
San Miguel	0	0	1
Surquillo	0	0	1
Santiago de Surco	1	2	0

Fuente: Reniec
Elaboración propia

La Tabla 2 muestra que 4 son los distritos que en los 3 procesos estudiados han contado con extranjeros inscritos para participar en sus elecciones locales: San Isidro, Magdalena, La Molina y Miraflores, siendo este último el de mayor número por cada elección. Debido al objetivo del presente documento, no se analizará el resultado presentado ni su relación con estos distritos de características específicas, debiendo apuntarse más bien que fue en 2018 cuando hubo más distritos con extranjeros inscritos, alcanzando 10, lo cual constituye menos de la cuarta parte de los distritos de Lima Metropolitana. Asimismo, vuelve a aclararse que más de un extranjero se inscribió para participar en más de un proceso, de modo que no es correcto sumar los inscritos por cada elección según distrito para determinar el número total de ellos.

Identificadas las zonas en las cuales se ha contado con extranjeros inscritos durante los 3 últimos procesos, es útil determinar cuántos de ellos postularon, de manera que se aprecie claramente su voluntad de participar, más que como electores, como candidatos a algún cargo de elección popular.

TABLA 3
Postulantes según país de origen

	EM 2010	EM 2014	EM 2018
España	1		
Noruega	1	1	
Corea del Sur	1	1	
Italia	1	2	
Escocia	1		
Francia	1		
Argentina			1
Total	6	4	1

Fuente: JNE
Elaboración propia

La Tabla 3 se muestra que no existe una nacionalidad predominante en las postulaciones, y que, en general, son muy pocos los países involucrados: solo 7, y solo uno de ellos de América Latina.¹⁰ Asimismo, hay casos de personas que postulan más de una vez y de quienes postulan a la reelección. El primer caso corresponde a la candidata de Noruega a la alcaldía de Chanchamayo, quien postuló tanto en 2010 como en 2014, sin resultar elegida. En el segundo caso debe considerarse, de un lado, al candidato de Corea del Sur, quien también postuló a la alcaldía de Chanchamayo, ganando en ambas ocasiones; y de otro lado, a la candidata de Italia que también postuló dos veces consecutivas como regidora de la municipalidad distrital de Miraflores, en Lima, resultando también elegida. Dicho esto, en los últimos tres procesos electorales solo han sido 8 los postulantes extranjeros.

10 De hecho, esto contrasta con lo reportado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática, el cual indicó que, en 2016, de los más de 100 mil extranjeros residentes en Perú, la mayor parte provenía de, en orden descendente hasta el quinto lugar, Colombia, España, Estados Unidos, Argentina y Ecuador.

Para tener una mejor apreciación de estas 3 últimas elecciones, se muestra seguidamente la Tabla 4 que, además, contiene información según sexo y cargo al cual se postuló.

TABLA 4
Postulantes según cargo y sexo

Cargo	EM 2010		EM 2014		EM 2018	
	M	H	M	H	M	H
Alcaldías provinciales	1	1	1	1		
Alcaldías distritales						
Regidurías provinciales						
Regidurías distritales	1	3	1	1		1

Fuente: JNE
Elaboración propia

Advirtiéndose que la regiduría distrital ha sido el puesto con mayor número de postulaciones, lo cual es entendible desde el enfoque vecinal que prima en las elecciones municipales, la Tabla 4 muestra que, en cada proceso, el predominio de postulantes ha recaído en los hombres, siendo que del total de 8 en las 3 últimas elecciones, solo 2 han sido mujeres. Ahora bien, una cosa curiosa ha sido verificar que, tanto en 2010 como en 2014, las 2 postulaciones extranjeras a alcaldías provinciales que se registraron en cada uno correspondieron a las mismas personas y respecto del mismo municipio: Chanchamayo. De esta manera se ha tenido postulando a una noruega y a un surcoreano para dicho puesto en dos elecciones consecutivas.¹¹

En lo que concierne a autoridades electas, debido a su menor número no resulta necesario ser graficado. De los 8 postulantes en las últimas 3 elecciones municipales, solo 2 han sido electos: 1 alcalde surcoreano (Chanchamayo) y 1

¹¹ Cabe precisar, sin embargo, que el alcalde surcoreano reelegido en 2014 no volvió a inscribirse en el Registro para las elecciones de 2018, lo cual hace suponer que la prohibición de reelección inmediata vigente con la nueva legislación electoral fue un desincentivo para que siguiera participando en procesos electorales. Llama más la atención que ello, además, haya implicado que tampoco participe como elector, de manera que también puede suponerse que su inscripción en el Registro tuvo como principal motivación el ser candidato.

regidora italiana (Miraflores, Lima). Anótese que en los dos casos la postulación se dio en 2010, siendo reelegidos ambos en 2014.

Finalmente, se presenta la Tabla 5 con la información que según elección se ha brindado hasta el momento, de manera que pueda establecerse las relaciones que correspondan.

TABLA 5
Número de extranjeros inscritos, candidatos y electos

	EM 2010	EM 2014	EM 2018
Inscritos	23	24	26
Candidatos	6	4*	1
Electos	2	2	0

*Fue declarada improcedente la solicitud de inscripción de Somos Perú, la cual postulaba como candidato a alcalde por la Municipalidad Provincial de Cajamarca a un ciudadano alemán.

Fuente: JNE

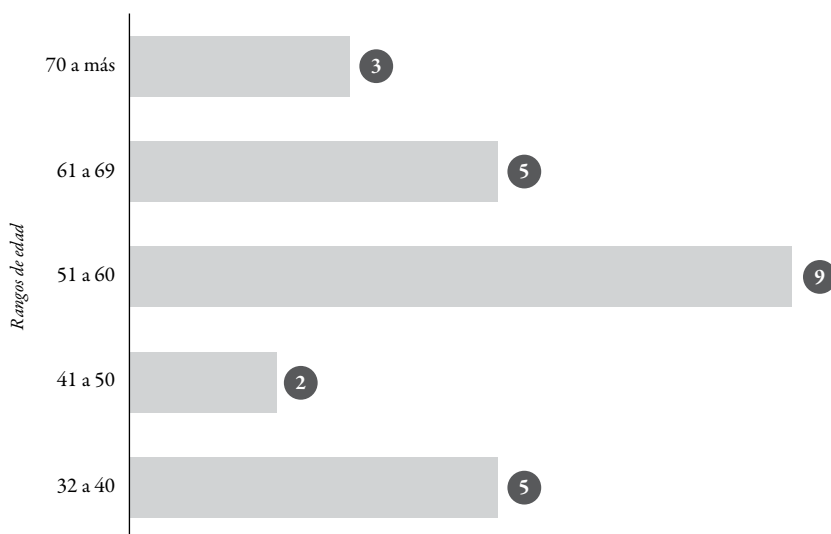
Elaboración propia

La Tabla 5 muestra que el número de inscritos ha aumentado mínimamente desde 2010, pero el de postulantes viene decayendo, representando este, primero, casi la cuarta parte del total de inscritos en el Registro, luego la sexta parte, y finalmente, en 2018, llega a una ínfima vigésima parte. ¿Qué puede haber ocasionado esta disminución, pese al ligero aumento de extranjeros inscritos? En el apartado de Conclusiones se esboza algo al respecto.

Ahora bien, trasladando estas cifras a promedios, se tiene que en las últimas 3 elecciones municipales se han inscrito 24.3 extranjeros, postulando como candidatos apenas 3.6, lo cual es irrisorio frente al total de cada padrón y listas de candidaturas a nivel nacional. El número de autoridades electas es incluso peor: solo 2 en 3 elecciones.

Antes de culminar esta breve revisión del sufragio extranjero en nuestro país, cabe presentar un dato más sobre quienes se han inscrito en el Registro: la edad. Contando solo con información de 2014 y 2018, seguidamente se muestran los Gráficos 4 y 5, respectivamente.

GRÁFICO 4
Inscritos según rango de edad - EM2014



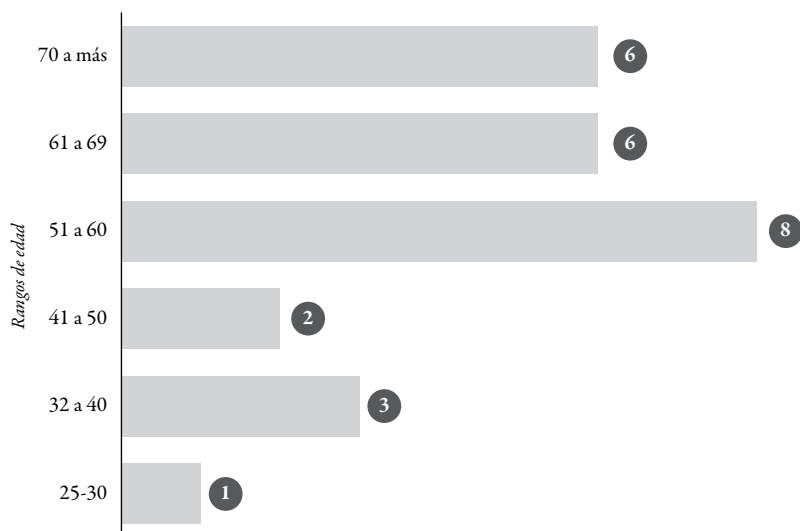
Fuente: Reniec
Elaboración propia

Como puede advertirse, 17 de 24 de quienes se inscribieron eran mayores de 50 años, encontrándose el grupo más grueso en el rango de 51 a 60 años. Es de destacar además que la edad mínima entonces registrada fue de 32, no existiendo así ningún joven según la definición de la legislación electoral.¹² Este dato, en conjunto con lo tratado en la sección anterior, da cuenta de que el extranjero inscrito promedio para 2014 fue hombre mayor de 50 años, mayoritariamente residente en Lima. Esto fue modificado ligeramente en el siguiente proceso electoral.

El Gráfico 5 muestra una diferencia respecto de lo sucedido en el proceso anterior, puesto que si bien el grupo de quienes tienen entre 51 a 60 años sigue siendo el más numeroso, en 2018 la diferencia con otros rangos de edad ya no es considerable.

¹² Para la aplicación de la cuota electoral de jóvenes en las listas regionales y municipales, la ley exige que el candidato tenga hasta 28 años de edad.

GRÁFICO 5
Inscritos según rango de edad - EM 2018



Fuente: RENIEC
Elaboración propia

En efecto, como puede notarse, los grupos de personas de 61 a 69 años y de 70 años a más suman el 46.2% del total, con lo cual, sumado al anterior grupo, se tiene que los inscritos mayores de 50 años representan al 76.9% del total para ejercer el derecho de sufragio. Esto sin duda es llamativo pues se trata de personas mayores que se inscriben voluntariamente para participar de los asuntos públicos locales de nuestro país.

Asimismo, debe apuntarse que para 2018 la edad mínima identificada del registro de extranjeros fue de 25, con lo que para este año sí se contó con, al menos, un joven. Y en general, el Gráfico 5 muestra mayor cercanía en el número de extranjeros según sexo, pero mantiene —y consolida— a Lima Metropolitana como la principal zona de residencia.

CONCLUSIONES

Frente a las nociones estrictas de soberanía y de nacionalidad, la residencia y la vecindad se han constituido en criterios que han legitimado el recono-

cimiento de los derechos políticos de los extranjeros en un Estado, complementando sus propios alcances como derechos humanos. Pese a este reconocimiento, ante la situación de continua movilización migratoria mundial, corresponde al Estado peruano una evaluación integral de las políticas que deben establecerse para fortalecer dichos derechos, en el marco de la consolidación de la democracia en el país.

No debe confundirse extranjero residente con extranjero inscrito en el Registro Electoral. Lo primero es requisito para lo segundo, pero no se trata de lo mismo. De hecho, siendo tan abultada la diferencia entre las cifras que corresponden a cada uno, una cuestión que debe anotarse es la razón de por qué tan pocas personas se han inscrito a lo largo de los años. No pudiendo desarrollar dicho punto en el presente documento, este constituye un tema de investigación, pudiendo efectuarse un análisis comparado a fin de determinar si en otros países, principalmente de la región, sucede algo similar.

Por el número de personas inscritas en todo el país y por el número de provincias y distritos en los que se encuentran frente al total nacional, puede concluirse que el voto extranjero en Perú no tiene impacto en los resultados de las elecciones municipales. Esta conclusión puede extenderse a las candidaturas y autoridades electas extranjeras.

En el periodo estudiado, la mayor parte de extranjeros que se inscribió en el Registro respecto de un proceso ya no volvió a inscribirse para otro. Algunas de dichas razones para que esto suceda pueden ser el cambio de residencia o la falta de interés de seguir participando. Sin dejar de establecer esta pérdida de interés como otro tema de investigación, es de resaltar que, siendo esta inscripción voluntaria, se haya tenido la intención de participar en los asuntos públicos locales de un Estado del cual no son nacionales. Ello, sobre todo de quienes en más de una ocasión se inscribieron, más que para ser candidatos, para votar por los representantes de los vecinos en el gobierno municipal.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ÁLVAREZ JUNCO, J.

2005 *El nombre de la cosa. Debate sobre el término nación y otros conceptos relacionados*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

DÍEZ-PICAZO GIMÉNEZ, L. M.

2008 *Sistema de derechos fundamentales*. 3.^a ed. Cizur Menor (Navarra): Thomson Civitas.

GONZÁLEZ HIDALGO, E. y RUIZ VIEYTEZ, E.

2012 “La definición implícita del concepto de minoría nacional en el Derecho Internacional”. *Derechos y Libertades*, 27: 17-56. Madrid.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA

2016 Estadísticas de la emigración internacional de peruanos e inmigración de extranjeros 2016. Revisado el 19 de octubre de 2018 en <<https://www.inei.gov.pe/biblioteca-virtual/boletines/migraciones/2016/1/>>

KYMLICKA, W.

1996 *Ciudadanía multicultural: Una teoría liberal de los derechos de las minorías*. Trad. C. Castells Auleda. Barcelona: Paidós.

MILL, J. S.

1985 *Del gobierno representativo*. Trad. Marta C. C. de Iturbe. Madrid: Tecnos.

STAVENHAGEN, R.

1992 “Los derechos de los indígenas: algunos problemas conceptuales.” *Nueva Antropología*. Revista de Ciencias Sociales. 43: 83-99. México.

[Sobre el autor]

ENITH PINEDO BRAVO

Peruana. Es licenciada en Derecho y doctora en Estado de Derecho y Buen Gobierno por la Universidad de Salamanca. Ha sido Coordinadora del Programa por la Igualdad Política del Jurado Nacional de Elecciones, y también Secretaria Técnica del Grupo de Trabajo para el Fortalecimiento de la Participación Política Indígena. Es docente universitaria y autora de diversos documentos y artículos en materia electoral. Actualmente se desempeña como consultora para el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
