EL RECONOCIMIENTO DEL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LOS INMIGRANTES: ALGUNAS EXPERIENCIAS[1]

THE RECOGNITION OF THE RIGHT OF POLITICAL PARTICIPATION TO THE IMMIGRANTS: SOME EXPERIENCES

MÓNICA MÉNDEZ LAGO
Centro de Investigaciones Sociológicas
Universidad de Murcia

Fecha de recepción: 9-3-07
Fecha de aceptación: 25-3-07

Resumen: *El objeto central de este artículo es el análisis del reconocimiento que diversos países han realizado del derecho al sufragio activo y pasivo a los no nacionales residentes. En las escasas situaciones donde se ha producido se ha vinculado con la residencia y circunscrito a las elecciones locales. En el caso de España, a excepción del reconocimiento para los residentes comunitarios, la regla es la reciprocidad entre países y ha sido muy poco aplicada.*

Abstract: *The main aim of this article is to analyze the recognition of the active and passive right of suffrage to the non-national residents by different countries. In the few cases where this recognition has happened, it has been linked with residence and only for local elections. In Spain, leaving aside the recognition to the communitarian residents, the rule is the reciprocity between countries and It has been enforced few times.*

[1] Una versión anterior de este trabajo fue presentada en el marco de las Jornadas "La participación política de los inmigrantes", organizadas por el Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas de la Universidad Carlos III de Madrid. Aprovecho esta ocasión para agradecer a los organizadores la oportunidad de participar en dicho evento y a los asistentes sus comentarios y aportaciones.

Una parte importante del material empírico que se utiliza en este trabajo han sido recabados gracias a las ayudas otorgadas por la Fundación Séneca para estudiar la participación de los ciudadanos comunitarios en las elecciones locales españolas de 1999 y 2003 (Proyectos PB/26/FS/99 y PB/51/FS/02) y por la Unión Europea, a través del proyecto LOCALMULTIDEM (STREP, VI Programa Marco).

Palabras clave: inmigración, sufragio, participación política
Key words: immigration, suffrage, political participation

1. INTRODUCCIÓN

El reconocimiento de derechos a la población inmigrante se ha producido de manera desigual en función del tipo de derechos: económicos, sociales y políticos. De esta forma, mientras que se ha producido un avance claro en el reconocimiento de los derechos civiles, económicos y sociales de los inmigrantes en los países en los que residen, si bien limitados en su alcance, en la mayor parte de los países no se puede hablar de un avance similar en el caso de los derechos políticos, especialmente en lo que se refiere al derecho de voto y de ser elegido. En la mayoría de los casos este derecho queda reservado para los nacionales de un Estado, de forma que los residentes extranjeros quedan al margen del mecanismo básico de participación en la toma de decisiones. La creciente presencia de inmigrantes en España ha suscitado un debate sobre esta vinculación entre nacionalidad y voto, que ya se había producido en fechas anteriores en países con una tradición migratoria más prolongada.

Este trabajo pretende contribuir a este debate. Tras realizar algunas reflexiones sobre el derecho de voto y lo que supone éste en relación con conceptos como la nacionalidad, ciudadanía y soberanía, se realiza un retrato panorámico de la regulación del derecho de voto de los extranjeros en diferentes países. Posteriormente se analiza con algo más de detalle el caso español, para terminar con una exposición de las actitudes de la población española en relación con el reconocimiento del derecho de voto a los residentes extranjeros.

2. EL RECONOCIMIENTO DEL DERECHO DE VOTO DE LOS EXTRANJEROS

Hoy en día son una minoría los países que han reconocido el derecho de voto (sufragio activo) o de ser candidato (sufragio pasivo) a los no nacionales residentes en su territorio. Las consecuencias de no tener reconocido el derecho de voto son claras: los extranjeros permanecen al margen de la toma de decisiones sobre asuntos públicos. Aunque hay otras formas de participar distintas del voto, lo cierto es que las elecciones son el instru-

mento básico de participación en la toma de decisiones que tienen los ciudadanos.

El principal obstáculo que se ha esgrimido para avanzar en este reconocimiento ha sido la tradicional vinculación entre nacionalidad y pertenencia a una comunidad política sobre la que se asentaba la reserva del derecho de voto exclusivamente a los nacionales de un Estado. La nacionalidad es el vínculo jurídico-político que liga a una persona física con un Estado y, hasta el momento, ha sido el criterio fundamental para determinar la pertenencia a comunidad política, entendida como el conjunto de individuos que se reconocen algún interés común básico y toman decisiones colectivas vinculantes. Reconocer el derecho de voto a los no nacionales se presenta así como una "rebaja" de los privilegios de los ciudadanos nacionales de ese Estado, o incluso como una amenaza a sus intereses, dado que, siguiendo con la equiparación anterior, por "definición" los nacionales de un Estado son quienes comparten ese interés y, de acuerdo con esta visión, incorporar a no nacionales implica incluir en la comunidad a personas que no tienen ese vínculo común que se presupone a los nacionales y admitir una suerte de "injerencia externa".

Los que se oponen a extender el derecho de voto aducen asimismo que la forma de disfrutar de los derechos políticos es adquirir la nacionalidad del Estado donde se reside. El problema es que se trata de una posibilidad que no está al alcance de todos los residentes extranjeros, y que, además, no depende únicamente de su voluntad sino de los requisitos que establezcan las normas que se establezcan al respecto en cada Estado. De cualquier manera, incluso en los casos en los que los requisitos para acceder a la nacionalidad no son muy estrictos, estamos hablando de un precio elevado para tener capacidad de incidencia a través del voto en una comunidad política. Suele tratarse, en el mejor de los casos, de una vía lenta, que puede suponer la pérdida de la nacionalidad del país de origen. A todo esto se le añade que cada Estado fija quiénes son sus nacionales y quiénes dejan de serlo según sus propios criterios, lo que no contribuye a avanzar en el debate acerca de criterios normativos comunes para el reconocimiento del voto; más bien lo traslada a otro terreno, el del debate acerca de las normas de naturalización, ámbito que ha pertenecido muy vinculado a la soberanía de cada Estado.

En definitiva, en la mayor parte de los Estados y, a diferencia de otros derechos civiles, económicos o sociales, el derecho de voto y de ser elegido ha permanecido asociado al requisito de la nacionalidad, según el cual sólo

las personas que ostentan la nacionalidad de un Estado forman parte de su comunidad política y tienen derecho a tomar parte en las decisiones públicas a través del voto. En algún caso incluso se ha producido a lo largo del tiempo una regulación crecientemente restrictiva de este derecho, como señala Hayduk[2] para los Estados Unidos de América, donde a partir de los años 1920 desaparece el derecho de voto de los no nacionales, a los que anteriormente se les reconocía este derecho en la mayor parte de los Estados federados.

Como se mencionaba anteriormente, son pocos los países que reconocen el derecho de voto a los residentes extranjeros (véase el cuadro 1). En lo que se refiere al entorno europeo, a partir de los años 1960/1970 países como Dinamarca, Irlanda y Suecia reconocieron el derecho de los residentes extranjeros a participar en las elecciones municipales. En general se trata de países que contaban con un porcentaje significativo de residentes inmigrantes, que tenían intención de permanecer en el país. En otros casos se trataba de una extensión de derechos asociados a trayectorias históricas. Por ejemplo, en el caso de Irlanda, el derecho recíproco de los ciudadanos británicos de votar como resultado de la pertenencia a la *Commonwealth* se hizo extensivo a otros residentes extranjeros. También es el caso de algunos países nórdicos como Noruega, Finlandia o Dinamarca, donde inicialmente el derecho de voto a extranjeros se dirigió a los nacionales de otros estados escandinavos, para posteriormente ampliarse a todos los residentes extranjeros, si bien con distintos requisitos de permanencia para ejercer dicho derecho.

El peso de las relaciones coloniales es también visible en casos como el Reino Unido o Portugal, donde los nacionales de Brasil y Cabo Verde tienen derecho de voto por esta razón, aunque también se exige que haya un reconocimiento recíproco de estos derechos a los ciudadanos portugueses. En virtud de este último criterio, se han establecido tratados de reciprocidad que permiten que en Portugal también tengan derecho de voto en elecciones locales, además de los nacionales de Estados miembros de la Unión, los nacionales de Argentina, Chile, Estonia, Israel, Noruega, Perú, Uruguay y Venezuela.

[2] R. HAYDUK, "Democracy for all: restoring immigrant voting rights in the US", *New Political Science*, núm. 26, 2004, pp. 499-523.

Cuadro 1. Estados europeos y derecho de voto a residentes extranjeros en elecciones locales (sólo referido a nacionales de Estados que no son miembros de la UE)

País	Año	Condiciones de residencia
Bélgica	2003	5 años
Dinamarca	1977 (nacionales de países escandinavos) 1981	Ninguna (a partir de 1995) 3 años
España	1990 (sólo ciudadanos noruegos)	Ninguna
Finlandia	1981(nacionales de países escandinavos) 1991	Ninguna 2 años
Irlanda	1963	Ninguna (antes de 1985 eran 6 meses)
Luxemburgo	2003	5 años
Países Bajos	1985	5 años
Portugal	Años 1970 Brasil 1982 Cabo Verde 1997 Perú, Uruguay, Argentina, Estonia, Israel, Noruega y Venezuela	2 años 2 años 3 años
Reino Unido	1972 (sólo nacionales de Estados miembros de la Commonwealth e Irlanda)	Ninguna

País	Año	Condiciones de residencia
Suecia	1975	Ninguna condición para los nacionales de Islandia y Noruega y 3 años para el resto
Suiza	Varía en función de los cantones. No en todos tienen derecho.	
Estonia	1996	5 años
Noruega	1978 (nacionales de países nórdicos) 1983 (nacionales de otros países)	3 años 3 años
Hungría	1990	Ninguna
Lituania	2002	Residentes permanentes (suele conllevar 5 años de residencia)
Eslovaquia	2002	Residentes permanentes (suele conllevar 10 años de residencia)
Eslovenia	2002	Residentes permanentes (suele conllevar 8 años de residencia)
Islandia	1986 (nacionales de países nórdicos) 2002 (nacionales de otros países)	3 años 5 años

Fuente: H. WALDRAUCH, "Electoral rights for foreign nationals: a comparative overview, trabajo presentado en *European Science Foundation Exploratory Workshop: Citizens, non-Citizens and Voting Rights in Europe*, Universidad de Edimburgo, 2-5 Junio 2005.

En fechas más recientes, se ha producido el reconocimiento del derecho de voto a los extranjeros residentes Bélgica y Luxemburgo, así como en países que se han incorporado a la Unión Europea en mayo de 2004 (Lituania, Eslovaquia y Eslovenia). En el caso de Bélgica se trata de un debate que se había iniciado décadas atrás, que por diferentes razones nunca había cuajado en una decisión política favorable a la extensión del voto[3]. Sin embargo, en el caso de varios de los nuevos integrantes de la Unión Europea, ha sido el propio requisito de reconocer el voto a los extranjeros nacionales de Estados miembros de la UE lo que ha hecho que este reconocimiento se haga extensivo a todos los residentes extranjeros[4].

Aunque los contextos y las explicaciones detrás del reconocimiento son diversas, en todos los cases la clave en la que se manifiesta el cambio es la sustitución del requisito de la nacionalidad por el de la residencia, siendo los periodos de residencia necesarios para poder ejercer el derecho de voto distintos en cada uno de los ejemplos mencionados. Hay autores que enmarcan este proceso en la "territorialización de los derechos"[5], aludiendo a una creciente vigencia del criterio de residencia en lugar del de nacionalidad a la hora de conferir derechos, o lo que Soysal[6] denomina la ciudadanía postnacional, concepto que también alude a la superación de la nacionalidad como elemento indispensable para adquirir derechos de distinta naturaleza.

Otro aspecto que es importante tener en cuenta es que en casi todos casos se ha reconocido el derecho de voto únicamente en elecciones locales, las que se supone menos vinculada con la idea de soberanía nacional, mientras que sólo en casos excepcionales, como Nueva Zelanda, se permite que los extranjeros ejerzan este derecho en elecciones generales. Esto nos obliga a matizar el párrafo anterior, ya que no queda muy claro si el avance hacia el reconocimiento del derecho de voto se realiza a partir de un cuestionamien-

---

[3] D. JACOBS, "The Debate over the Enfranchisement of Foreign Residents in the Netherlands and Belgium.Absence of the Ethnic Minority Voice?", trabajo presentado en el *Joint Sessions of the European Consortium for Political Research,* Mannheim, 1999.

[4] T. DEŽELAN, y L. DAMJAN, "The Evolution of Suffrage in the Post-Yugoslav Region: A Comparative Analysis of Practices in Former Yugoslav Republics", trabajo presentado en el European Science Foundation Workshop "*Citizens, non-citizens and voting rights in Europe*", Universidad de Edimburgo, 2005.

[5] R. BRUBACKER, *Citizenship and Nationhood in France and Germany*, Harvard University Press, Cambridge, 1992.

[6] Y. SOYSAL, *Limits of citizenship. Migrants and the post-national membership in Europe,* Chicago University Press, Chicago, 1994.

to del vínculo entre nacionalidad y derecho a participar en la toma de decisiones de una comunidad política, o si este proceso fundamentalmente se ve facilitado por una argumentación que resta valor político a las elecciones locales, más centradas en ejecución de competencias con un carácter supuestamente más gerencial o administrativo.

3. EL DERECHO DE VOTO DE LOS RESIDENTES EXTRANJEROS EN ESPAÑA

La Constitución Española de 1978 reserva el ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo a los españoles, excepto en casos en los que se firme un tratado de reciprocidad con un Estado para el reconocimiento mutuo de estos derechos. Los nacionales de algún Estado miembro de la Unión Europea desde 1999 pueden participar en elecciones municipales, como resultado de la aplicación del Tratado de Maastricht (1992). Además, tienen reconocido el derecho de voto en elecciones municipales los ciudadanos noruegos, en virtud de un tratado de reciprocidad firmado por Noruega y España.

Aunque España fue uno de los promotores de la idea de ciudadanía europea consagrada en el Tratado de Maastricht, de la que posteriormente se derivó el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales por parte de los ciudadanos de la Unión residentes en un Estado Miembro del que no son nacionales, también experimentó alguna dificultad a la hora de transponer la Directiva 94/80 que regulaba este derecho.

El primer paso de cara a la transposición se había dado tras la aprobación del Tratado de Maastricht y consistió en la reforma del art.13 de la Constitución para incluir el derecho de sufragio pasivo entre los derechos de los ciudadanos extranjeros en España, siempre que se diese ese derecho de forma recíproca en el otro Estado, dado que inicialmente la sólo se reconocía la posibilidad del sufragio activo. Hasta ese momento España no había mostrado excesivo interés en iniciar esos tratados recíprocos, de forma que tan sólo se habían alcanzado acuerdos con Noruega, Países Bajos, Dinamarca y Suecia.

Posteriormente la actuación del gobierno del PSOE fue "sorprendentemente nacionalista y conservadora" a la hora de agilizar los trámites para posibilitar el sufragio activo y pasivo de los ciudadanos comunitarios[7]. Ha-

[7] C. CLOSA, "Spanish citizenship and its relationship with EU citizenship", *Working paper Eurcit 8/98*, núm. 8, 1998, Reading University.

bía elecciones municipales previstas en 1995, un año después de la aprobación de la Directiva 94/80, pero esto no aceleró la marcha del gobierno a la hora de finalizar la adaptación de la legislación española. Más bien al contrario, en 1995 se aprobó un Real Decreto[8] que simplemente especificaba el conjunto de nacionalidades que tenían reconocido el derecho de sufragio activo en las elecciones municipales de mayo de 1995 en virtud de tratados de reciprocidad firmados entre España y estos estados[9].

Parece difícil atribuir el retraso que impidió que los residentes nacionales de estados miembros de la Unión Europea pudieran votar en las elecciones municipales de 1995 a problemas técnicos para ampliar el censo, dado que un año antes se habían celebrado elecciones al Parlamento Europeo en España, y en esa ocasión habían participado los residentes nacionales de otros estados miembros. Otra interpretación apunta al retraso del resto de los países a la hora de implementar el derecho de sufragio activo y pasivo como la razón más importante para explicar que el gobierno español también decidiera retrasar ese momento, de manera que no se concediese este derecho en España hasta que no ocurriera lo mismo en el resto de los estados[10].

La asociación "Ciudadanos Europeos"[11] y otros medios de comunicación sugerían la existencia de razones políticas para dar cuenta del retraso que impidió que los residentes comunitarios pudieran ejercer el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales de 1995. Argumentan que el gobierno socialista del momento temía que el voto de esta población se orientara hacia posiciones conservadoras y que eso motivó una falta de interés en poner los medios para que pudieran votar[12]. En todo caso, más

---

[8] Real Decreto 202/1995 que regula la formación del censo electoral para los residentes extranjeros en las elecciones locales.

[9] Real Decreto 202/1995 que regula la formación del censo electoral para los residentes extranjeros en elecciones municipales.

[10] Esta es la explicación que proporciona Carlos Closa (*op.cit.*).

[11] Entrevista con Per Svensson, 18-6-2001, miembro de la asociación Ciudadanos Europeos, que se formó a raíz del Tratado de Maastricht para defender los intereses de los ciudadanos europeos residentes en España.

[12] El periódico ABC fue el que mayor cobertura dio a esta cuestión (véanse, por ejemplo, los ejemplares publicados el 12-1-95, 4-2-95, 18-2-95, 19-2-95, 22-2-95, 23-2-95, 28-3-95, 4-5-95, 12-5-95). Este periódico denunciaba que Felipe González, habiendo sido el artífice de la idea de ciudadanía europea, no instara a su gobierno a tomar las medidas necesarias para implementar uno de los derechos asociados a dicha idea de ciudadanía.

allá de que esta interpretación sea cierta o no, apunta a uno de los elementos que inciden en la extensión del sufragio: la incertidumbre en relación con el comportamiento de este nuevo electorado y los temores respecto a su influencia en el equilibrio de fuerzas político preexistente.

La transposición de la directiva en España finalizó en 1998 e implicó la introducción de cambios menores en la Ley Orgánica del Régimen Electoral General. Desde entonces se han celebrado dos convocatorias electorales municipales en las que han podido participar los residentes comunitarios. Como se detalla en otro trabajo[13], los índices de participación de los residentes comunitarios fue bajo en ambas ocasiones (aproximadamente una cuarta parte de los residentes con derecho de voto ejercieron este derecho). Estos bajos índices de participación pueden atribuirse a diferentes razones, que se exploran de manera más detallada en el trabajo citado, tales como la relativa confusión respecto al procedimiento para inscribirse en el censo, el escaso dominio del español que suelen tener los residentes extranjeros y otras razones. En todo caso, la baja movilización está en la línea de lo que apuntan otras investigaciones comparadas sobre esta cuestión (véanse los trabajos de Bäck y Soininen[14], Fennema y Tillie[15] y Togeby [16]) y no debería ser parte del debate sobre la extensión del derecho de voto, aunque en ocasiones se haya planteado la baja tasa de movilización como un argumento que resta valor a las demandas de este reconocimiento, de la misma manera que el derecho de voto de los nacionales españoles no es cuestionado cuando se producen bajos índices de participación.

Los cambios legislativos que se llevaron a cabo para aplicar la Directiva 94/80 no afectaron al principio de reciprocidad que había gobernado el reconocimiento del derecho de voto de los extranjeros hasta ese momento, de manera que los ciudadanos noruegos siguieron disfrutando del dere-

[13] M. MENDEZ LAGO, "Derecho de voto y ciudadanía: Un análisis de la movilización de los residentes europeos en las elecciones municipales de 1999 y 2003", trabajo presentado en el *IV Congreso sobre la Inmigración en España*, Girona, 2004.

[14] H. BÄCK, y S. MARITTA, "Immigrants in the political process", *Scandinavian Political Studies*, núm. 21, 1998, pp. 29-50.

[15] M. FENNEMA y J. TILLIE,"Political participation and political trust in Amsterdam: civic communities and ethnic networks", *Journal of Ethnic and Migration Studies,* núm. 25, 1999, pp. 703-726.

[16] L. TOGEBY, "Migrants at the polls: an analysis of immigrant and refugee participation in Danish local elections", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, núm. 25, 1999, pp. 665-684.

cho de voto en virtud del tratado firmado entre Noruega y España. Precisamente el caso de Noruega pone de manifiesto que se puede avanzar en la dirección del reconocimiento del voto en elecciones municipales a todos los extranjeros residentes, incluso sin reformar la Constitución. Hasta el momento, sin embargo, los distintos gobiernos españoles no han demostrado tener interés en el establecimiento de este tipo de tratados de reciprocidad, y cuando lo han hecho, no se han preocupado en regular su desarrollo. España ha suscrito Tratados y Acuerdos Generales de Cooperación y Amistad con países como Argentina, Venezuela, Chile, Uruguay y Colombia en los que se reconocen el derecho de sufragio respectivamente a los ciudadanos del otro país, pero en ellos se remite regulación posterior que no se ha desarrollado[17]. Si bien hay una limitación clara de lo que puede avanzarse en el reconocimiento del derecho de voto a través de este mecanismo, dado que hay países con los que resulta muy difícil conseguir esa reciprocidad, lo poco que se ha utilizado nos da una idea de la escasa atención que se ha prestado a este tema.

El reconocimiento del derecho de voto y de sufragio pasivo no ha figurado en un lugar prioritario de la agenda política. En lo que se refiere a los partidos, Izquierda Unida ha sido la formación que ha adoptado una posición más clara a favor del reconocimiento del derecho de voto a los inmigrantes. Ya en noviembre de 2002 presentó en el Congreso de los Diputados una proposición no de ley sobre esta cuestión[18]. Entre las propuestas del programa electoral de IU en las elecciones generales de 2004 también figuraba el reconocimiento del derecho de voto en elecciones municipales a todos los extranjeros residentes[19]. Posteriormente volvió a plantear una proposición no de ley en marzo de 2005, referida al derecho de sufragio en todo tipo de elecciones, y otra restringida a las elecciones municipales en febrero de 2006[20].

En el caso del PSOE la posición ha sido más ambigua, aunque en la parte de su programa electoral que se refería a la reforma del sistema electoral

---

[17] Véase lo señalado al respecto en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, núm. 428, 11 de septiembre de 2006, p. 18.

[18] Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. VII Legislatura, núm. 448, p. 8.

[19] Programa electoral de Izquierda Unida. Elecciones 2004, p. 54.

[20] Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, VIII Legislatura, núm. 73 (2005) y núm. 152 (2006).

municipal puede considerarse que implícitamente contemplaba la posibilidad de ampliar el derecho de participación en este tipo de comicios a todos los residentes, no abordaba esta cuestión de manera clara y explícita[21]. Tampoco ha sido un tema prioritario dentro de la política en relación con los inmigrantes, ni sobre el que haya manifestado tener voluntad política durante su período más reciente de gobierno[22]. El paso más claro en relación con esta cuestión hasta el momento lo dieron Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds y el Grupo Parlamentario Socialista presentando una iniciativa conjunta en agosto de 2006 en la que se instaba al gobierno a firmar y ratificar el Convenio europeo de 1992 sobre participación de los extranjeros en la vida pública local, a negociar acuerdos que permitieran el reconocimiento mutuo del voto, así como a solicitar al Consejo de Estado un informe para interpretar el criterio de reciprocidad recogido en el artículo 13.2 de la Constitución. Si bien días después el gobierno socialista aclaró que estos pasos no se darían de cara a las elecciones municipales de 2007, si puede constituir un mínimo avance respecto a anteriores declaraciones genéricas de apoyo a la ampliación del sufragio[23].

A tenor de las reacciones que se han suscitado a raíz de las diferentes proposiciones no de ley, puede decirse que, si bien todos los partidos se han pronunciado en términos muy abstractos a favor de avanzar en el reconocimiento del derecho de los extranjeros residentes legalmente en nuestro país a participar en las elecciones municipales, existen diferencias importantes entre las diferentes formaciones políticas en relación con el calendario para

---

[21] Programa electoral del PSOE para las elecciones de 2004 (p.33).

[22] Así por ejemplo, en la rueda de prensa posterior al Consejo de Ministros celebrado el 17 de septiembre de 2004, la Vicepresidenta del Gobierno contestaba a la pregunta de un periodistas sobre la posibilidad de que los extranjeros con residencia permanente pudieran votar en las elecciones municipales, que si "desde Izquierda Unida se quería llevar a la Cámara este debate [···], se hará y se dará respuesta. Pero no es un tema que esté ni entre en los planes ni en el horizonte del Gobierno".

(http://www.la-moncloa.es/ConsejodeMinistros/Ruedas/_2004/r1709040.htm).

[23] En el Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (Comisión de Trabajo y Asuntos Sociales) del 13 de septiembre de 2004 puede encontrarse otra muestra de la posición del gobierno cuando el ministro de Trabajo y Asuntos Sociales, Jesús Caldera, respondiendo a una intervención de Izquierda Unida al respecto, si bien no rechazaba la extensión del derecho de voto, tampoco la planteaba abiertamente como un objetivo político, y en todo caso supeditaba cualquier medida al respecto a la existencia de un consenso de todas las fuerzas políticas.

adoptar dicha decisión, los requisitos y términos en los que se concretaría el ejercicio de dicho derecho[24].

Las propias asociaciones de inmigrantes y de las de solidaridad con estos colectivos no han sido tan activas en la lucha por el reconocimiento del derecho de voto como en otros temas, si bien hay excepciones a esta afirmación, como muestra las campañas que ha llevado a cabo *SOS Racismo*, o la promovida por la *Federación de las Asociaciones Pro Inmigrantes de la Red Acoge* y otras organizaciones en las elecciones municipales de 2003, cuyo lema era "*Aquí vivo, aquí voto*". Parece evidente que la presión "desde abajo" puede contribuir a fomentar un debate sobre el reconocimiento del derecho de voto de los inmigrantes. Es previsible que vuelvan a desarrollarse campañas de este tipo en torno a las próximas elecciones municipales de 2007.

4. ACTITUDES DE LOS ESPAÑOLES ANTE EL RECONOCIMIENTO DEL DERECHO DE VOTO A LOS RESIDENTES EXTRANJEROS

En diferentes ocasiones se ha hecho alusión al hecho de que la sociedad española no está preparada o no apoyaría el reconocimiento del derecho de voto a todos los residentes extranjeros[25]. Sin embargo, y admitiendo que se trata de un dato que puede variar en el marco de un debate público sobre la cuestión, según los datos obtenidos por el Centro de Investigaciones Sociológicas en diversas ocasiones, la mayor parte de los españoles apoya el reconocimiento del derecho de voto de los extranjeros en elecciones municipales, e incluso en elecciones generales (gráfico 1). Los últimos datos recabados al respecto se refieren a noviembre de 2005, lo que resulta significativo dado que en ese momento se estaba produciendo un claro ascenso del porcentaje de españoles a los que preocupa el tema de la inmigración[26].

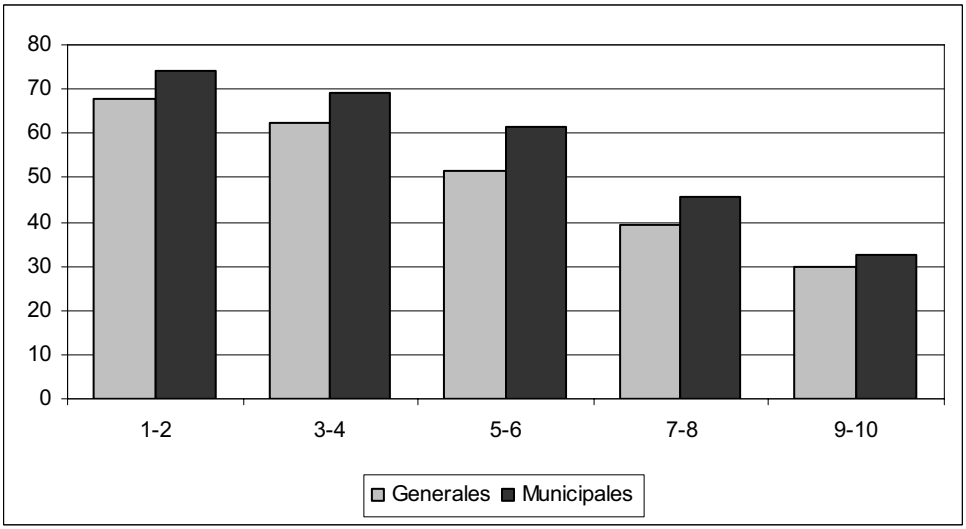
---

[24] Para más detalle pueden consultarse las intervenciones de los distintos grupos parlamentarios en los debates recogidos en los Diarios de Sesiones del Congreso de los Diputados del 8 de marzo de 2005 (núm. 73) y del 21 de febrero de 2005 (núm. 152).

[25] Véase el Diario de Sesiones D del Congreso de los Diputados (Comisión de Trabajo y Asuntos Sociales) del 13 de septiembre de 2004 hay varios ejemplos de este tipo de afirmaciones.

[26] En ese mes aumentó considerablemente el porcentaje de encuestados que mencionaban la inmigración como uno de los tres principales problemas del país, marcando el porcentaje más elevado de mención hasta la fecha. Posteriormente ese porcentaje ha aumentado en varias ocasiones.

Gráfico 1. Actitudes hacia el reconocimiento de distintos derechos a los extranjeros



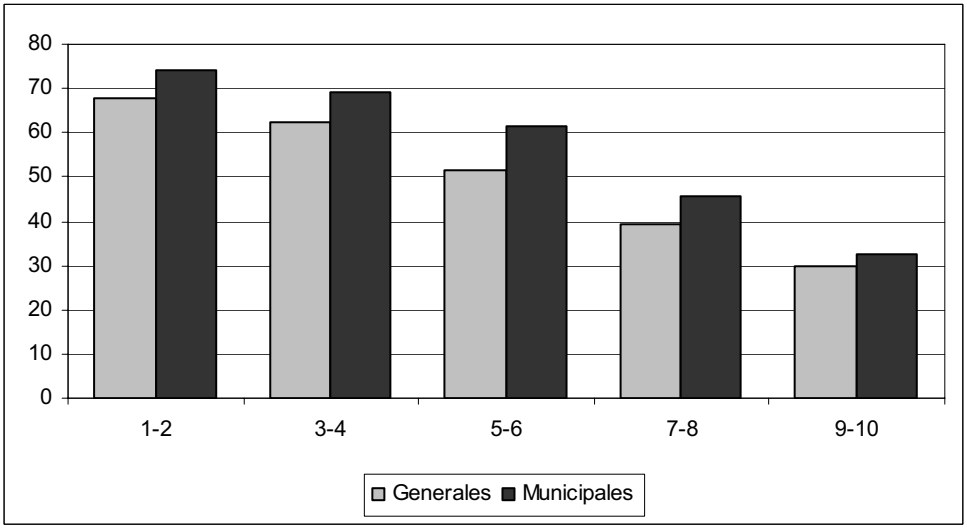
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del CIS (Estudios 2051, 2131, 2214, 2382 y 2625)

Este dato se enmarca en otros que apuntan a una disposición clara hacia la equiparación de derechos de los extranjeros residentes con los españoles (el 80% piensa que las personas que vienen a vivir a España deberían tener los mismos derechos que los demás). Como muestra el gráfico 1, en lo que se refiere a derechos concretos, esta disposición general se plasma en un respaldo mayoritario a que los inmigrantes que lleven un tiempo viviendo en España puedan obtener la nacionalidad española (78%), afiliarse a partidos o sindicatos (64%), votar en las elecciones municipales (61%) y en las elecciones generales (53%). Se trata de derechos que la población española ha apoyado de forma mayoritaria desde mediados de los años noventa (con diferencias en la magnitud del apoyo en función del derecho concreto de que se trate). Respecto a los datos de 2000 se mantiene el respaldo mayoritario al reconocimiento de los derechos mencionados, si bien con una intensidad algo inferior.

La actitud en relación con el reconocimiento de voto es distinta en función de la ubicación ideológica (gráfico 2): mientras que entre las personas que se ubican en posiciones de izquierda son clara mayoría quienes son partidarios de reconocer el voto en elecciones municipales, y con menor intensidad, en las generales, este porcentaje desciende a medida que nos desplazamos hacia la derecha

en la escala. Entre los electores de centro siguen siendo mayoría los favorables al reconocimiento del voto a los extranjeros, mientras que las personas que se ubican en posiciones de derecha son contrarios a esta extensión de derechos. Este aspecto, lógicamente, está muy relacionado con el voto, de manera que el porcentaje más elevado de partidarios del reconocimiento del voto en los dos tipos de comicios se encuentra en los votantes de IU, seguido del PSOE y del PP. No obstante, hay que destacar que la mitad del electorado del PP considera que debe reconocerse el derecho de voto en elecciones municipales a todos extranjeros.

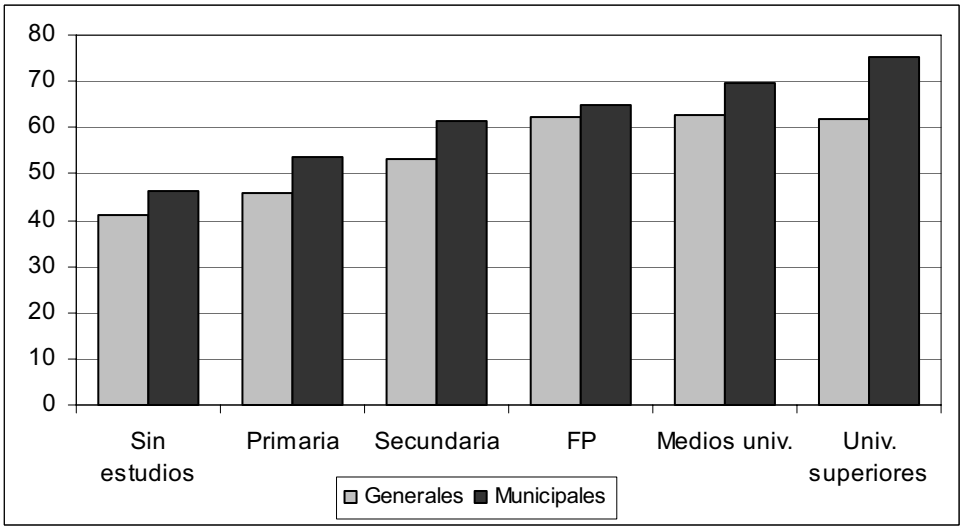
Gráfico 2. Actitudes hacia el reconocimiento del derecho de voto por ubicación en la escala ideológica 1(Izda.)- 10 (Dcha)



Fuente Elaboración propia a partir de datos del CIS (Estudio 2625, noviembre 2005)

Como en otras cuestiones relativas a las actitudes frente a la inmigración, la opinión en relación con el reconocimiento de voto es distinta en función del nivel de estudios: el apoyo a dicho reconocimiento es mayor cuanto mayor es el nivel de formación (gráfico 3). Esta progresión, muy evidente en el caso del derecho de voto en elecciones municipales, es menos clara en lo que se refiere al derecho de voto en elecciones generales. Entre los sectores con estudios universitarios superiores es más acusada la diferencia entre el apoyo al reconocimiento de voto elecciones municipales y en el caso de elecciones generales.

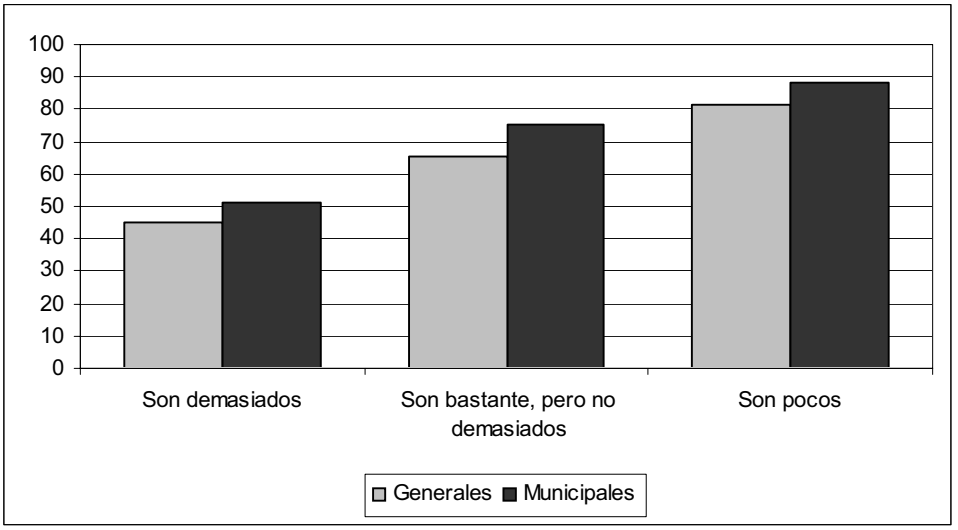
Gráfico 3. Actitudes hacia el reconocimiento del derecho de voto en función del nivel de estudios



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del CIS (Estudio 2625, noviembre 2005)

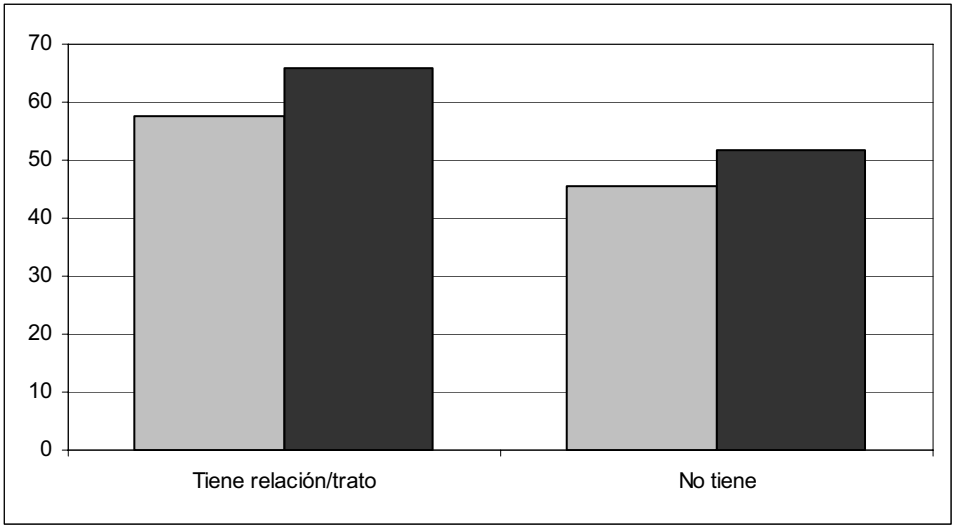
La opinión en relación con el reconocimiento del derecho de voto es previsible que esté relacionada con las actitudes genéricas en torno al fenómeno de la inmigración, la política migratoria y la relación que se tenga con inmigrantes. Si bien el apoyo al reconocimiento del derecho de voto en elecciones municipales es mayoritario en todos los casos, es superior entre quienes piensan que hay pocos extranjeros viviendo en España, o que hay bastantes pero no demasiados extranjeros que entre quienes piensan que son demasiados (gráfico 4). En todos los casos hay un mayor grado de acuerdo en relación con el reconocimiento del derecho de voto en elecciones municipales que en elecciones generales. El apoyo a este reconocimiento es mayor entre quienes tienen relación o trato con inmigrantes, sea de amistad, laboral o de vecindad, que entre quienes no lo tienen (gráfico 5). Esta relación hace prever un incremento del respaldo a la extensión del derecho de voto, dado que el porcentaje de españoles que tienen relación o trato con extranjeros se ha ido incrementando de manera sostenida en la última década (pasando de alrededor del 45% en 1995 al 65% en 2005).

Gráfico 4. Actitudes hacia el reconocimiento del derecho de voto en función de la opinión sobre el número de extranjeros que vive en España



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del CIS (Estudio 2625, noviembre 2005)

Gráfico 5. Actitudes hacia el reconocimiento del derecho de voto en función de si se tiene o no relación/trato con inmigrantes



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del CIS (Estudio 2625, noviembre 2005)

En resumen, los datos disponibles relativos a las actitudes de la población en relación con el reconocimiento del derecho de voto indican que el derecho de voto en elecciones municipales (y en menor medida, en elecciones generales) tiene un respaldo mayoritario por parte de la opinión pública. El conjunto de la encuesta realizada por el CIS en noviembre de 2005, en el que se preguntaba sobre esta cuestión, dibuja una sociedad con una estructura de actitudes compleja, que combina una opinión mayoritaria según la cual hay demasiados inmigrantes y es necesario poner límites a la entrada de extranjeros, condicionada la obtención de un contrato de trabajo, con un fuerte respaldo al reconocimiento de una amplia gama de derechos y de facilitar el acceso a diferentes servicios públicos a los ya residentes.

5. A MODO DE CONCLUSIÓN

La creciente presencia de residentes extranjeros en España ha puesto sobre la mesa de manera cada vez más evidente el debate sobre su participación en el proceso de toma de decisiones a través del reconocimiento del derecho de voto. A partir de una breve revisión panorámica de la manera en que esta cuestión está regulada en otros países, en este trabajo se han examinado los argumentos a favor y en contra de avanzar en ese reconocimiento. Se ha revisado asimismo el caso español y la regulación existente en relación con la participación electoral de los residentes extranjeros, sólo accesible a los nacionales de algún Estado miembro de la UE y a los noruegos, en este último caso en virtud de un tratado bilateral que así lo permite.

Si bien se han señalado las limitaciones que plantea la reciprocidad en el reconocimiento del derecho de voto en elecciones que exige la Constitución de 1978 y la necesidad de establecer tratados bilaterales que lo posibiliten, el escaso uso de este mecanismo hace pensar que hasta ahora no ha habido suficiente voluntad política para dar pasos en esa dirección. No obstante, en los últimos tiempos el tema del reconocimiento del derecho de voto en elecciones municipales ha hecho de nuevo aparición en la agenda política, y es previsible que continúe estando presente en un futuro próximo. La existencia de una opinión pública con una evidente preocupación por la inmigración y por el eventual incremento del número de residentes extranjeros, pero favorable a la extensión de derechos (incluido el de voto) de los que ya residen legalmente en España, dibuja un contexto propicio para que en el futuro se den pasos más decididos en la ampliación del derecho de sufragio.

BIBLIOGRAFÍA

BÄCK, Henry y MARITTA Soininen, "Immigrants in the political process", *Scandinavian Political Studies*, núm. 21, 1998, pp. 29-50.

BLAIS, André, MASSICOTTE, Louis y YOSHINAKA, Antoine, "Deciding who has the right to vote: a comparative analysis of electoral laws", *Electoral Studies*, núm. 20, 2001, pp. 41-62.

BRUBACKER, R., *Citizenship and Nationhood in France and Germany*, Harvard University Press, Cambridge,1992.

CLOSA, Carlos "The concept of citizenship in the Treaty of the European Union", *Common Market Law Review*, núm. 29, 1992, pp. 1137-1169.

CLOSA, Carlos "Spanish citizenship and its relationship with EU citizenship", *Working paper Eurcit 98/8*, 1998, Reading University.

Commission of the European Communities *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application of Directive 94/80/EC on the right to vote and to stand as a candidate in municipal elections*, COMM(2002)260 final.

DEŽELAN, Tomaž y DAMJAN Lajh, "The Evolution of Suffrage in the Post-Yugoslav Region: A Comparative Analysis of Practices in Former Yugoslav Republics", trabajo presentado en la European Science Foundation Workshop "*Citizens, non-citizens and voting rights in Europe*", Universidad de Edimburgo, 2005.

FENNEMA, Meindert y TILLIE, Jean, "Political participation and political trust in Amsterdam: civic communities and ethnic networks", *Journal of Ethnic and Migration Studies,* núm. 25, 1999, pp. 703-26.

HAYDUK, Ronald, "Democracy for all: restoring immigrant voting rights in the US", *New Political Science*, núm. 26, 2004, pp. 499-523.

JACOBS, Dirk, "The Debate over the Enfranchisement of Foreign Residents in the Netherlands and Belgium.Absence of the Ethnic Minority Voice?", trabajo presentado en el *Joint Sessions of the European Consortium for Political Research,* Mannheim, 1999.

JACOBS, Dirk, MARTINIELLO, Marco y REA, Andrea, "Changing patterns of political participation of immigrants in the Brussels Capital Region. The October 2000 elections", trabajo presentado en el *6th International Metropolis conference*, 2001.

MÉNDEZ LAGO, Mónica, "Derecho de voto y ciudadanía: Un análisis de la movilización de los residentes europeos en las elecciones municipales de 1999 y 2003", trabajo presentado en el *IV Congreso sobre la Inmigración en España*, Girona, 2004.

OLIVER, Peter, "Electoral Rights under Article 8B of the Treaty of Rome", *Common Market Law Review*, núm. 33, 1996, pp. 473-98.

PRESNO LINERA, Miguel, *El derecho de voto*, Tecnos, Madrid, 2003.

PRESNO LINERA, Miguel, "El reconocimiento de los derechos de participación política como forma de integración de los extranjeros", trabajo presentado en el IV *Congreso sobre la Inmigración en España*, Girona, 2004.

SOYSAL, Yasemin (1994) *Limits of citizenship. Migrants and the post-national membership in Europe,* Chicago University Press, Chicago, 1994.

TOGEBY, Lise, "Migrants at the polls: an analysis of immigrant and refugee participation in Danish local elections", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, núm. 25, 1999, pp. 665-684.

WALDRAUCH, Harald, "Electoral rights for foreign nationals: a comparative overview, trabajo presentado en *European Science Foundation Exploratory Workshop: Citizens, non-Citizens and Voting Rights in Europe,* Universidad de Edimburgo, 2-5 Junio 2005.

WIHTOL DE WENDEN, Catherine, "Immigrants as political actors", *West European Politics*, núm. 17, 1994, pp. 91-109.

MÓNICA MÉNDEZ LAGO
Centro de Investigaciones Sociológicas
c/ Montalbán 8, 28014 Madrid
E-mail: mmendez@cis.es