

Setiembre 2009

Informe Político Público — ESPAÑA

Objetivos del proyecto

VISIÓN GENERAL DEL PROYECTO EMILIE

EMILIE examina las experiencias migratorias y de integración de nueve países de la UE y los intentos de responder a los nuevos retos a los que se enfrenta el multiculturalismo en Europa en los inicios del siglo XXI. EMILIE estudia tres importantes áreas: Educación; la discriminación en el lugar de trabajo y el derecho de voto y participación ciudadana, en Bélgica, Dinamarca, Francia, Alemania, Grecia, Letonia, Polonia, España y Reino Unido. EMILIE tiene por objetivo:

- Realizar un seguimiento de la relación entre la diversidad post-inmigración y la ciudadanía, o en otras palabras, la situación de la ciudadanía multicultural en estos países de la UE
- Determinar si la ciudadanía multicultural está emergiendo en Europa, y si es así ¿Qué patrones distintivos y tipos se pueden distinguir?

Estudios de caso

EMILIE ha llevado a cabo tres estudios de caso en cada país. El primer conjunto de estudio de caso se centró en la política educativa y en las medidas y prácticas adoptadas para hacer frente a la diversidad cultural en la educación secundaria. El segundo conjunto de estudio de caso evaluó la transposición y aplicación, en los diferentes contextos nacionales, de las Directivas europeas anti-discriminación del año 2000. El tercer grupo de estudio de casos investiga el derecho de voto y las cuestiones generales de participación y representación política de las comunidades migrantes y las minorías étnicas en los países estudiados.

Definiciones

Ciudadanía (Multicultural). La noción de ciudadanía exige una comunidad política auto-gobernada en la que los individuos tienen derechos y deberes correlativos establecidos por ley. A su vez es necesario que haya un sentido de moldear y ser moldeado por un espacio público que va más allá de la ley y de la política. Los debates sobre ciudadanía multicultural se preguntan cómo la ciudadanía puede estar diseñada por y para las personas que son culturalmente diversas.

Metodología, datos y período de referencia

Cada estudio de caso se centra en un período de tiempo de veinte años (desde 1989 hasta hoy). Los datos recogidos incluyen documentos políticos, información procedente de los medios de comunicación, estudios académicos, datos estadísticos, entrevistas cualitativas con informantes clave, y en aquellos casos donde fue posible, también grupos de discusión con actores de la sociedad civil y responsables políticos.

Enfoque

El proyecto se centra en la inmigración relacionada con la diversidad cultural y no con minorías étnicas históricas autóctonas. Se presta especial atención a la diversidad religiosa y a las cuestiones relativas a los inmigrantes musulmanes, debido a que su integración en las sociedades europeas aparece como cada vez más difícil en estos Estados miembros de la UE.

Principales Resultados

- La población extranjera en España es de 5.268.762 (según los últimos datos Ministeriales: 2008), representando un 11,4% de la población total. España tiene una población inmigrante diversa. Los grupos más grandes proceden de países de América Latina (36%), de países africanos (23%), de países de la UE (22%) y de países europeos de fuera de la UE (12%).
- La Constitución Española (Art. 13.2) excluye explícitamente a los inmigrantes del derecho a votar y a ser candidato en las elecciones, salvo en los casos en que se establezca por tratado o cuando la ley atienda al principio de reciprocidad. Esta exclusión no afecta a los residentes que son nacionales de un Estado miembro de la Unión Europea. Los ciudadanos de la UE tienen derecho a votar en las elecciones municipales y al Parlamento Europeo desde la aprobación del Tratado de Maastricht.
- El principio de reciprocidad condiciona el derecho de voto de los inmigrantes en España a los derechos recibidos por los emigrantes españoles en sus países de origen, creando una diferenciación entre inmigrantes de diferente origen, y dando lugar a resultados asimétricos que se oponen claramente al objetivo de una integración común.
- Las dificultades que plantea la reforma constitucional y el temor de los principales partidos políticos de llevarla a cabo, limita la innovación y el cambio en este particular aspecto, haciendo que el debate sobre el derecho de voto sea "prisionero" del marco constitucional.
- Actualmente, la principal opción para un inmigrante no comunitario de obtener el derecho de voto es consiguiendo la nacionalidad española. El Código Civil Español (Art. 22) establece que con tal de obtener la nacionalidad española, un inmigrante tiene que demostrar 10 años de residencia legal y continua antes de solicitarla (o dos años para los hispano-americanos y las personas de otras nacionalidades históricamente vinculadas a España). En otras palabras, el Código Civil Español establece un marco institucional discriminatorio que tiene un impacto directo en los derechos políticos. Las nacionalidades preferenciales tienen más facilidades en comparación con otras nacionalidades a la hora de obtener el derecho de voto. Además, la etnización del Código Civil, o la discriminación por origen a fin de obtener la nacionalidad española, discrimina a los inmigrantes por su origen a la hora de promover el derecho de voto.
- El enfoque español en las políticas de inmigración se ha centrado en el mercado de trabajo y en el trato de los inmigrantes como trabajadores. Este enfoque plantea problemas para el debate sobre la participación política de los inmigrantes, al ser las dimensiones sociales, políticas e incluso culturales de los inmigrantes claramente de interés secundario.
- Este marco institucional ofrece una base legítima para los discursos conservadores que lo utilizan para bloquear todas las demandas relativas a la concesión del derecho de voto.
- El marco institucional y constitucional impiden cualquier tipo de posibilidad de ampliar el derecho de voto de los inmigrantes a un nivel regional o nacional. Por esta razón, el debate en torno al nivel en el que los inmigrantes no comunitarios deberían poder votar se centra exclusivamente al nivel local.

El Debate Público Actual

La cuestión del derecho de voto de los inmigrantes es uno de los principales debates actuales relacionados con la inmigración en España, siendo cada vez más importante tanto en el ámbito social como político. La reivindicación del derecho de voto de los inmigrantes por parte de asociaciones de inmigrantes, partidos políticos de izquierda y otros actores sociales se intensifica antes de las elecciones. Además, esta reivindicación ha sido intensamente debatida por los órganos consultivos a nivel local y nacional y se ha convertido en parte del discurso político de algunos partidos políticos.

El Artículo 13.1 de la Constitución Española equipara los derechos de los residentes extranjeros a los de los ciudadanos españoles. Sin embargo, el Artículo 13.2 excluye explícitamente a los inmigrantes del derecho a votar y a ser candidato en las elecciones, salvo en los casos en que se establezca por tratado o cuando la ley atiende al principio de reciprocidad. Esta exclusión no afecta a los residentes que son nacionales de un Estado miembro de la Unión Europea. Los ciudadanos de la UE tienen derecho a votar en las elecciones municipales y al Parlamento Europeo desde la aprobación del Tratado de Maastricht, la reforma de la Constitución Española, la interpretación hecha por el Tribunal Constitucional y la posterior adaptación de la legislación española a este tratado. Aparte de los acuerdos firmados con los Países Bajos, Dinamarca y Suecia antes de la creación de la UE y la ciudadanía europea, el único acuerdo bilateral que ha sido eficaz es el realizado con Noruega en 1990, que dio a los nacionales noruegos residentes en España el derecho de voto en las elecciones municipales. Por otra parte, España ha firmado acuerdos con Argentina, Chile, Uruguay, Venezuela y Colombia a fin de dar el derecho de voto a los nacionales de estos países que residan en España, aunque aún no habido implementación o transposición de estos acuerdos.

A su vez, parece que el Gobierno español está dando los primeros pasos en la promoción del derecho de voto de los inmigrantes. En septiembre de 2008, en el Senado, el Gobierno ordenó al Consejo de Estado elaborar un informe que formulase las diferentes propuestas posibles para la reforma del régimen electoral y de sus limitaciones constitucionales. El 14 de agosto, el Consejo de Ministros nombró a Gonzalo de Benito Secades, ex embajador español en Suiza, como embajador para la promoción, negociación y firma de tratados de reciprocidad.

El debate sobre el derecho de voto se centra en el nivel de aplicación y tiene dos dimensiones. El primer debate concierne al nivel territorial de aplicación del derecho de voto a los inmigrantes. Un ciudadano español tiene derecho a votar en cuatro elecciones, cada una de un nivel territorial diferente: europeo, nacional, autonómico y municipal. El debate gira en torno a qué nivel debería poder votar un inmigrante no perteneciente a la UE. En relación con el segundo debate, la atención se centra en la discusión acerca de qué criterios jurídicos (nacionalidad, principio de reciprocidad o de residencia permanente) deberían tomarse en cuenta a la hora de conceder el derecho de voto a los inmigrantes.

Principales Retos

1) **Nivel territorial.** El primer reto se centra en el nivel al cuál los inmigrantes no comunitarios deberían poder votar. Como hemos dicho antes, la Constitución Española sólo permite el voto en las elecciones locales a los inmigrantes de la UE y de los países que han suscrito el principio de reciprocidad. El Tribunal Constitucional considera que el derecho de voto a nivel local no afecta a la soberanía nacional, porque las elecciones locales deben ser consideradas "administrativas". En otras palabras, la participación de los inmigrantes a dicho nivel no se considera como una participación en cargos públicos electos relacionados con el ejercicio de la soberanía. Esta interpretación hace que sea más fácil de aplicar la necesaria reforma constitucional del Artículo 13 a fin de promover el derecho de voto a nivel local (el Artículo 13 no exige el proceso complejo de reforma constitucional). Sin embargo, esto significa también que la extensión del derecho de voto de los inmigrantes a un nivel autonómico o nacional será más difícil, ya que requerirá la reforma del Artículo 23 de la Constitución (el artículo relacionado con el derecho de voto), así como el artículo 1.2 que establece que la soberanía procede del pueblo español (y como consecuencia de ello, se requerirá el proceso de reforma constitucional complejo).

2) **La Constitución Española.** La promoción del derecho de voto es difícil debido a la falta de innovación y de recursos para poder hacerlo. El derecho de voto de los inmigrantes no fue una cuestión tratada a la hora de redactar la Constitución. Los esfuerzos para promover el derecho de voto de los inmigrantes se ven frenados por las dificultades que plantea la reforma constitucional y el temor de los principales partidos políticos de llevarla a cabo. Estas dificultades se deben al hecho de que los partidos temen romper el consenso político conseguido durante la transición democrática. Un consenso entre las principales fuerzas políticas que permitió resolver importantes conflictos del pasado que dieron lugar al establecimiento de la dictadura de Franco en 1939. Además, otra dificultad que se suma a una posible reforma sería el hecho de que podría llegar a afectar negativamente a los intereses electorales del Gobierno si este decidiera llevarla a cabo.

3) **El Código Civil Español.** El Artículo 22 del Código Civil Español establece que con tal de obtener la nacionalidad española, un inmigrante tiene que demostrar 10 años de residencia legal y continua, antes de solicitarla (o dos años para los hispano-americanos y las personas de Andorra, Filipinas, Guinea Ecuatorial o Portugal o de sefardíes, nacionalidades históricamente vinculadas a España). Esto demuestra claramente que el Artículo 22 fomenta la selección por origen. En otras palabras, el Código Civil Español establece un marco institucional discriminatorio que tiene un impacto directo en los derechos políticos. Las nacionalidades preferenciales tienen más facilidades en comparación con otras nacionalidades a la hora de obtener el derecho de voto. Además, la etnización del Código Civil, o la discriminación por origen a fin de obtener la nacionalidad española, discrimina a los inmigrantes por su origen a la hora de promover el derecho de voto. Por lo tanto, parece ser que la etnización es estructural y no social o política.

4) **El principio de reciprocidad.** El principio de reciprocidad se estableció con la aprobación de la Constitución Española, en un período histórico en el que un número considerable de emigrantes españoles vivían en el extranjero. Por lo tanto, los derechos recibidos por los emigrantes españoles en sus países de acogida han sido tenidos en cuenta hasta ahora y siguen condicionando de alguna manera el derecho de voto de los inmigrantes en España. Este principio discrimina entre inmigrantes de diferente origen, dando lugar a resultados asimétricos que son claramente opuestos al objetivo de la integración. Por otra parte, si se promueve el derecho de voto a través del principio de reciprocidad, nos encontramos con que se puede llegar a producir una situación de "reconocimiento a la carta". De esta forma, el Gobierno español promovería el derecho de voto de los inmigrantes basándose en criterios preferenciales tales como el número de inmigrantes o intereses políticos y/o económicos. La reciprocidad excluye inmigrantes procedentes de países con regímenes no democráticos y de países, como Ecuador, que prohíben a sus ciudadanos votar fuera del país. Por lo tanto, el mecanismo de reciprocidad provoca desigualdades entre los diferentes grupos de inmigrantes, además de complejidades jurídicas, debido a las diferencias entre los regímenes jurídicos, incluso cuando los tratados de reciprocidad han sido firmados.

Recomendaciones Políticas. Principales Propuestas

Reforma del Código Civil Español

La reforma del Código Civil, a fin de evitar la discriminación por nacionalidad, cultura u origen al solicitar la nacionalidad española, sería un paso importante en la promoción del derecho de voto inmigrante. Sin embargo, para muchos inmigrantes esto significaría la pérdida de su nacionalidad de origen. Esto supone un precio muy alto a pagar para los inmigrantes con tal de obtener el derecho de voto, con pérdidas familiares, legales y personales para ellos. Otra razón para estar en contra de esta opción es porque va en contra de la universalidad de los derechos civiles. En este sentido, si buscamos fomentar la legitimidad democrática de las instituciones públicas, hay que reconocer que con este criterio de nacionalidad no se consigue, al hacer que las instituciones democráticas no sean universales. Por esta razón, es necesario considerar a los inmigrantes residentes como parte del "pueblo Español", con todos sus derechos garantizados.

La abolición del principio de reciprocidad

Rechazamos la extensión o promoción del principio de reciprocidad como una opción viable para la promoción del derecho de voto inmigrante. A pesar de que el fomento de tratados de reciprocidad aseguraría que algunos inmigrantes residentes obtuviesen el derecho de voto, esta solución no sería universal y muchos inmigrantes seguirían sin poder votar. Este principio debe ser abolido porque los tratados internacionales o las prácticas diplomáticas no pueden promover los derechos de los inmigrantes, y menos aún si estos derechos son fundamentales y deberían ser universales en cualquier democracia. Además, el mecanismo de reciprocidad es muy lento y complejo. La reciprocidad exige largas negociaciones y varios pasos diplomáticos antes de la firma de los tratados, e incluso si algunos llegasen a firmarse, estos tendrían que ser ratificados o dependerían de otros acuerdos con el fin de que llegarán a aplicarse. Hasta ahora, los gobiernos españoles no han hecho ningún esfuerzo o movimiento en esa dirección.

Por último, si la reforma constitucional no se realiza, la promoción de acuerdos de reciprocidad no sólo promoverá los derechos fundamentales a través de acuerdos bilaterales, sino también una discriminación hacia los inmigrantes procedentes de países que no deseen o no puedan tener acuerdos con España. A su vez, si no se hace ninguna reforma constitucional, a fin de evitar la perpetuación de las desigualdades entre los inmigrantes de diferentes orígenes, el principio de reciprocidad podría convertirse en un fracaso para el Gobierno. Esto demuestra que la reforma constitucional es crucial con tal de promover el derecho de voto de los inmigrantes basado en el tiempo de residencia y sin ningún tipo de exclusiones.

Reforma de la Constitución Española

Diferentes propuestas de reforma constitucional han sido sugeridas, como por ejemplo suprimir el requisito de reciprocidad en el Artículo 13.2, o eliminar del todo el punto 2 del Artículo 13. Para ello debería seguirse el proceso de reforma constitucional establecido en el Artículo 167. Esto significa que esta reforma requerirá el proceso sencillo de reforma, mediante la aprobación de una mayoría de 3 / 5 de cada una de las Cámaras. Esta es la fórmula que se empleó para permitir a los residentes europeos poder votar y ser elegidos en las elecciones locales.

La segunda opción, que permitiría a los extranjeros votar en todas las elecciones, requerirá, según los criterios del Tribunal Constitucional (Declaración del 1 de julio de 1992, F. 3.c) una modificación del Artículo 1.2 de la Constitución, para el que hará falta recurrir al procedimiento complejo establecido en el Artículo 168, es decir que hará falta la aprobación por mayoría de 2 / 3 en cada Cámara, la disolución inmediata de estas y la convocatoria de nuevas elecciones. El nuevo texto constitucional aprobado por las Cortes Generales, se someterá a referéndum para su ratificación.

Desde nuestro punto de vista, el Artículo 13.2 de la Constitución debe ser reformado con el fin de garantizar el derecho de voto de los inmigrantes tras 5 años de residencia permanente, tal y como propone la *Convención sobre la participación de los extranjeros en la vida pública a nivel local* (Consejo de Europa, 1992) y el *Manual sobre la Integración*.

Rol de las ONGs

En España, las ONG y los sindicatos están en constante campaña a favor del derecho de voto de los inmigrantes y proponiendo diferentes opciones para promover este derecho. Sin embargo, la mayoría de estas propuestas son poco viables. Por el contrario, sus esfuerzos probablemente serían más eficaces si centraran sus demandas en la abolición del principio de reciprocidad y en la promoción del derecho de voto después de 5 años de residencia permanente.

Autor: Ricard Zapata-Barrero, es Profesor Titular de Ciencia Política en el Departamento de Ciencias Políticas y Sociales, ricard.zapata@upf.edu, Universitat Pompeu Fabra, Barcelona, España.

El Proyecto EMILIE esta financiado por la Comisión Europea, Investigación DG, Sexto Programa Marco, Prioridad 7, Ciudadanía y Gobernabilidad. Los Informes del Proyecto EMILIE, los Eventos y los Informes Políticos Públicos están disponibles en <http://emilie.eliamep.gr>



CITIZENS AND GOVERNANCE IN A
KNOWLEDGE-BASED SOCIETY

Para más información general contactar con la Prof. Anna Triandafyllidou, Coordinadora del Proyecto, en anna@eliamep.gr

Para más información sobre el Programa de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades de la Comisión Europea, rogamos vean: http://ec.europa.eu/research/social-sciences/index_en.html