

DERECHOS DE CIUDADANÍA, DERECHO A VOTO, INMIGRACIÓN Y MOBILIDAD

No existe el sufragio universal: si tienes nacionalidad extranjera no votas

Alba Cuevas



Un joven migrante pendiente de regularizar su situación muestra su pasaporte de origen.

Fotografía: Jordi Borràs

El racismo es una forma de exclusión, segregación, discriminación y agresión por motivo de origen étnico o nacional, por el color de piel, creencias religiosas y prácticas culturales. No es sólo una ideología, sino que se trata de una práctica sistemática y rutinaria que tiene como finalidad mantener una estructura de poder.

Introducción

Racismo y negación de derechos

El racismo se manifiesta en las relaciones institucionales y también en las relaciones cotidianas, se produce y se reproduce constantemente. Es estructural, con raíces profundas en un pasado de esclavitud, expolio, usurpación, dominación y explotación en el contexto de la modernidad colonial [1].

El racismo está presente en múltiples facetas y ámbitos de la vida de muchas personas, y siempre supone la vulneración y/o restricción de un derecho: no reconocer como igual al

otro, atentar contra su dignidad, negarle el acceso y/o disfrute de derechos como los laborales, a la vivienda, al vivir con la familia. También los derechos políticos y de participación, como es el derecho a votar y a ser votada.

La vulneración de los derechos políticos a la población con nacionalidad extranjera [\[2\]](#)

Los derechos civiles y políticos son cuestiones prioritarias en el desarrollo integral de una persona como derechos fundamentales que son, pero también están muy relacionados con el sentido de pertenencia y de ser parte de una comunidad política y social. Recogen un contenido político y transformador que tiene que ver con la voluntad de las personas en implicarse en asuntos colectivos.

Los principios de igualdad y no discriminación existen y están recogidos en diferentes textos constitucionales, nacionales, estatales y en tratados de derechos humanos. Sin embargo, hay derechos que expresamente están excluidos de reconocimiento para las personas con nacionalidad extranjera. No podemos hablar de universalidad de los derechos humanos porque hay derechos de los que sólo pueden disfrutar aquellas personas que tienen la nacionalidad de cada estado respectivo (o aquellas que cumplen todos los requisitos que el estado exige para reconocer este derecho de forma temporal y condicionada).

El derecho a votar y ser votada, el derecho a ocupar determinados cargos públicos y el derecho de entrada y permanencia en un país se ven condicionados por dos supuestos: estatus político por pertenencia a una comunidad local y la pertenencia a un Estado. Históricamente estos derechos se han considerado inherentes al concepto de nacionalidad. Por otra parte, el uso indiferente, y me atrevería a decir que intencionado, entre el concepto de nacionalidad y ciudadanía, ha supuesto que se vinculen a la nacionalidad, a la pertenencia a un Estado, aquellos derechos que denotan un estatus político.

Debilidades democráticas

La negación de un derecho por parte de un estado evidencia su debilidad democrática. Cuando la vulneración del derecho fundamental, como es el caso del derecho a voto, está motivada en el origen nacional de las personas es una muestra de racismo institucional.

Vincular el concepto de ciudadanía a la nacionalidad tiene poco que ver con la realidad del actual contexto sociopolítico, más aún cuando se le asocian derechos fundamentales. Es cierto que la ciudadanía no puede reducirse únicamente al derecho a voto, hay otros derechos y reconocimientos explícitos e implícitos que también son imprescindibles, pero lo que es evidente es que no se puede hablar de ciudadanía sin sufragio universal (derecho a votar y a ser votada) en todos los comicios.

Cuando la vulneración del derecho fundamental, como es el caso del derecho a voto, está motivada en el origen nacional de las personas, es una muestra de racismo institucional

Aunque existen fórmulas de participación de la población con nacionalidad extranjera en diferentes ámbitos políticos, sobre todo el municipal, estas medidas son parciales y pueden convertirse en herramientas de segregación. Por ejemplo, cuando la participación de las personas con nacionalidad extranjera sólo se promueve vinculada a temáticas y/o políticas migratorias. Tener una nacionalidad u otra es una faceta más de la identidad de las personas (personas jóvenes o adultas, que viven en el campo o en la ciudad, etc). Por lo tanto, su participación debe ser individual (cada persona debe tener este derecho) y global (en todos los ámbitos que afecten a su vida). Las formas de democracia participativa son una profundización en derechos políticos, pero no pueden sustituir el derecho a votar y a ser votada.

Otra consecuencia de la negación del derecho al voto de las personas con nacionalidad extranjera es la aparición de partidos, discursos y propuestas racistas en las campañas electorales, donde las personas con nacionalidad extranjera se convierten en un chivo expiatorio para quien busca ganar y/o no perder votos. Un hecho que genera otras situaciones de gran gravedad como es la normalización de postulados racistas que atentan contra la igualdad y la no discriminación.

Diagnóstico

Algunos datos [\[3\]](#)

En Catalunya vivimos 7.500.000 personas, y más de 1.200.000 tenemos nacionalidad extranjera. Las diez nacionalidades extranjeras más numerosas en Catalunya son: marroquí (213.000 personas, un 19,29% de la población extranjera y un 2,91% del total de la población); rumana (90.179 personas, un 7,78% de la población extranjera y un 1,17% del total de la población); china (62.000 personas, un 5,36% de la población extranjera, 0,81% del total de la población); italiana (61.000 personas, un 5,31% de la población extranjera y un 0,80% del total de la población); paquistaní (45.000 personas, un 4,24% de la población extranjera y un 0,64% del total de la población); hondureña (un 3,54% de la población extranjera, 0,54% del total de la población), colombiana (un 2,98% de la población extranjera y un 0,45% del total de la población), francesa (un 3,54% de la población extranjera y un 0,54% del total de la población); boliviana (un 2,55% de la población extranjera y un 0,39% del total de la población); e india (un 2,27% de la población extranjera y un 0,34% del total de la población).

Tener nacionalidad extranjera en España, así como en la mayoría de países del entorno próximo, supone, entre otras cuestiones, que las personas con nacionalidad extranjera viven supeditadas a la ley de extranjería que junto con otras normas y textos normativos

legítima diferentes situaciones de discriminación y racismo. En las últimas elecciones estatales del pasado mes de noviembre, el 15% de las personas que viven en Catalunya no pudieron votar porque tienen nacionalidad extranjera y por tanto no tienen reconocido el derecho al sufragio universal. En algunos municipios o barrios este porcentaje sube hasta el 30% de la población. En total en España son 3 millones y medio las personas que no pudieron hacerlo.

Marco normativo

El derecho a la participación política de las personas con nacionalidad extranjera es un derecho negado y en algunos supuestos aplicado de manera desigual en España. Una situación que se repite en la mayoría de países del entorno más cercano.

El artículo 13.2 de la Constitución Española dice que «solamente los españoles serán titulares de los derechos reconocidos en el artículo 23. Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal. Asimismo, tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes), salvo lo que, con criterios de reciprocidad, pueda establecerse por tratado o ley para el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales».

Las nacionalidades extranjeras más numerosas en Catalunya, como son la marroquí, rumana y china, no pueden ejercer su voto activo en los comicios municipales

El texto normativo posibilita que atendiendo a criterios de reciprocidad pueda establecerse por tratado o ley el derecho de sufragio activo y pasivo. Posibilidad que se está implementando desde hace algunos años, y que permite que además de las personas con nacionalidades de países de la Unión Europea (artículo 202.b del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea) personas nacionales de algunos países fuera de la Unión Europea (Bolivia, Cabo Verde, Colombia, Corea, Ecuador, Islandia, Noruega, Nueva Zelanda, Paraguay, Perú, Trinidad y Tobago y Chile, siempre que tengan la tarjeta de residencia en vigor y hayan residido en España el tiempo exigido en el correspondiente acuerdo bilateral) puedan ejercer su voto activo, no pasivo, en los comicios municipales. En este punto es interesante recordar las nacionalidades extranjeras más numerosas en Cataluña (que citábamos unas líneas más arriba) para comprobar que la gran parte de las nacionalidades extranjeras más numerosas no pueden acogerse a esta posibilidad [4].

Otros textos normativos recogen de manera más o menos explícita en sus redactados la restricción en el ejercicio del derecho a voto para las personas que no tienen la nacionalidad del estado donde viven:

El artículo 16 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (1950), sobre las Restricciones a la actividad política de los extranjeros, dice que ninguna de las disposiciones de los artículos 10 (libertad de expresión), 11 (libertad de reunión y asociación) y 14 (prohibición de discriminación) no puede ser interpretada en el sentido que prohíba a las Altas Partes contratantes imponer restricciones a la actividad política de los extranjeros.

El artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), a pesar de que recoge los derechos de participación política, la redacción del mismo supone una restricción cuando se hace referencia a «de su país».

- *Todos los ciudadanos gozan, sin distinción alguna de las mencionadas en el artículo 2 y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:*
 - *De participar en la dirección de los asuntos públicos directamente o por medio de representantes elegidos libremente.*
 - *De votar y elegir en elecciones periódicas y auténticas realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores.*
 - *De tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.*

El artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), también recoge el derecho a la participación política de todas las personas, pero de nuevo el propio redactado restringe el derecho:

1. *Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente elegidos.*
2. *Toda persona tiene derecho a acceder, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.*
3. *La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del Estado; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de hacerse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.*

En definitiva, a las personas con nacionalidad extranjera el derecho a la participación política no se les otorga por la condición de seres humanos o por su presencia en una comunidad política: como ciudadanos y ciudadanas. Sino que se otorga por su pertenencia a un Estado, por poseer una determinada nacionalidad.

¿Qué pasa en Europa?

Todos los estados de la Unión Europea hablan de nacionalidad y no de ciudadanía en relación a los derechos civiles y políticos. Esto supone una debilidad democrática en relación a la garantía de derechos, si tenemos en cuenta que de los 500.000.000 de personas que viven en Europa más de 70.000.000 no tienen la nacionalidad del país donde

viven. También hay que ver cómo son los procesos de naturalización de los estados de la UE, la media para conseguir la nacionalidad está en demostrar 5 años de residencia legal y continuada, en España la media es de 10 años, teniendo en cuenta que existe una diferencia importante entre países de origen.

Hasta el Tratado de Maastricht (1992) no se hizo efectiva la unión de ciudadanos y ciudadanas europeas con derechos políticos y económicos, hasta entonces sólo existía la Comunidad Económica Europea. Y actualmente los derechos de participación política de los ciudadanos y ciudadanas comunitarias están limitados a las elecciones municipales y al Parlamento Europeo. Entre los países de la Unión Europea sí que existen ciertas diferencias en cuanto al reconocimiento a más o menos nacionalidades extranjeras de la reciprocidad y por tanto de la posibilidad de votar en las elecciones municipales. Por ejemplo, Bélgica, Dinamarca y Holanda reconocen todas las nacionalidades residentes.

¿Hacia dónde habría que avanzar?

Una oportunidad recientemente perdida

Creo que es interesante hacer referencia al contexto social y político de los últimos 15 años en Catalunya sobre todo en relación al retroceso en materia de derechos políticos, no sólo porque se da una situación de negación de derechos, en este caso el derecho a decidir y el derecho a la autodeterminación de un pueblo. Sino porque en esta etapa se han puesto en marcha en Catalunya diferentes propuestas de participación y profundización democrática que no han sabido, querido y / o podido llevar a cabo una verdadera transformación democrática.

Por ejemplo, la *Ley de Consultas populares no referendarias y para participar en los otros mecanismos de participación ciudadana*, aprobada el 19 de septiembre de 2014. Más allá de los impedimentos injustificables con los que se topó, el texto no contemplaba el derecho a voto de todas las personas que viven en Catalunya; la ley excluye a las personas con nacionalidad extranjera extracomunitaria de la posibilidad de votar en este tipo de consultas y otras formas de participación: «Están legitimadas para votar en las consultas populares no referendarias y para participar en otros mecanismos de participación ciudadana, las personas que no están privadas de los derechos políticos, mayores de dieciséis años, y que tienen la condición política de catalanes, de acuerdo con el Estatuto de autonomía de Catalunya, o son ciudadanos o ciudadanas de los estados miembros de la Unión Europea otros que el Estado español o ciudadanos o ciudadanas de Islandia, Liechtenstein, Noruega o Suiza, y están debidamente inscritas como domiciliadas en el padrón de algún municipio de Catalunya.». La condición política de catalanes incluye las personas residentes en el extranjero que se inscriban en el registro de catalanes y catalanas en el exterior; los ciudadanos de estados miembros de la Unión Europea con un año de residencia continuada en Catalunya; y las personas provenientes de países de fuera de la UE que acrediten un período de residencia continuado de tres años. Varias asociaciones y colectivos mantuvieron una posición crítica con esta ley y denunciaron la discriminación que suponía, entre otras SOS Racisme Catalunya [5].

Del mismo modo que negar el derecho a decidir de los pueblos como Catalunya atenta contra las bases de la democracia, negar el derecho de participación de un colectivo atenta contra los principios democráticos más elementales, como en el pasado fue negar a las mujeres el derecho a voto

El 'procés' alrededor del derecho a decidir del pueblo de Catalunya ha sido y es una oportunidad para profundizar en los valores democráticos, pero éstos no tienen sentido si no son de carácter universal. Del mismo modo que el derecho a decidir de los pueblos es un derecho inalienable y negarlo representa atentar contra las bases de la democracia, negar el derecho de participación a un determinado colectivo de personas, también atenta contra los principios democráticos más elementales, como en el pasado fue negar a las mujeres el derecho a votar.

Cito la Ley de Consultas porque considero que es un caso que ejemplifica la necesidad de que los cambios se puedan hacer también a pequeña escala. Si el horizonte es profundizar en democracia y participación, en este caso dar una herramienta al pueblo de Catalunya para poder decidir su relación con el Estado español, hay que hacer una ley que garantice la participación de todas las personas que viven en Catalunya. ¡Sin excusas! Con la Ley de Consultas se perdió la oportunidad de proceder a un avance real en derechos políticos y de participación, permitiendo que las personas con nacionalidad extranjera que viven en Catalunya pudieran votar.

Propuestas para avanzar en el derecho a voto de todas las personas que viven en Catalunya

Es fundamental que el derecho al voto activo y pasivo deje de estar vinculado a la nacionalidad porque el derecho a voto es inherente a la persona. El artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos debe ser interpretado entendiendo que la ciudadanía se refiere e incluye también a todas las personas residentes en un Estado, independientemente de su nacionalidad

A nivel estatal hay que reformular el artículo 13.2 de la Constitución Española, reconociendo a todas las personas residentes en España el derecho al sufragio universal.

Desde otra perspectiva, se podría facilitar y acompañar los procesos de naturalización, que son procesos largos, costosos económica y emocionalmente y llenos de trabas. Defiendo esta medida más desde la vertiente práctica que por coherencia política, ya que considero que es una anomalía y debilidad democrática que los derechos, que son inherentes a la condición humana, puedan ser negados por los estados haciendo referencia a la nacionalidad.

En este contexto, es clave la reformulación del concepto de ciudadanía, vinculándolo a la residencia y no a la nacionalidad, una residencia que podría ser reconocida mediante el empadronamiento.

Es fundamental que el derecho a voto deje de estar vinculado a la nacionalidad, porque el derecho a voto es inherente a la persona; es necesario reformular el concepto de ciudadanía, vinculándolo a la residencia y no a la nacionalidad

Desde una perspectiva ciudadana y de movimiento social hay que desnormalizar el hecho de que las personas con nacionalidad extranjera no voten. Hay que crear urgencia sobre la necesidad de un cambio legislativo que permita a todas las personas que viven en un estado votar y ser votadas en todos los comicios electorales.

Más allá del derecho a voto y del sufragio universal y partiendo de la idea de que existen otras formas de participación política, hay que decir que las administraciones (sobre todo los ayuntamientos) pueden desempeñar un papel relevante en la participación política de los vecinos y vecinas con nacionalidad extranjera: en primer lugar, reconociendo que tienen un rol como miembros de una comunidad social y política. Para sentirse parte es imprescindible sentirse reconocida por las demás como sujeto de derecho y sujeto político. Es necesario que desde las administraciones locales se tomen todas las medidas para conseguir que la participación sea representativa de la ciudadanía y por lo tanto diversa.

Hay diferentes iniciativas [6] que llevan tiempo luchando por el reconocimiento del derecho a voto para todas las personas. Como no puede ser de otro modo, no puedo dejar de citar a SOS Racismo Catalunya que entiende que esta meta es una prioridad de país, y que todos los avances que se hagan en esta dirección posibilitarán convertirse en una sociedad democrática y justa. La falta de acción en este sentido y el no reconocimiento del derecho a voto son una muestra de racismo institucional.

REFERENCIAS

- 1 — Utilizo una de las definiciones más actuales del concepto de racismo elaborada por SOS Racisme Catalunya.
- 2 — Apartado elaborado a partir del artículo de Karlos Kastilla, “El dret a vot de les persones estrangeres està expressament exclòs de la normativa”. Del informe 2018 de SOS Racisme Catalunya: *Invisibles, l'estat del racisme a Catalunya*. Pol·len Edicions, Barcelona, 2019. Texto que su vez se basa en la doctoral del mismo autor: *¿Detención por motivos migratorios? Respuestas desde los derechos humanos para España y México*. Tirant lo Blanch, México-Valencia, 2018.
- 3 — Datos del IDESCAT de 1 de enero de 2020.

- 4 — Además de tener la nacionalidad de los países citados, para poder votar en las elecciones municipales hay que cumplir otros requisitos:
- Ciudadanos de la UE: Tener 18 años o más. Estar inscrito en el Padrón municipal de habitantes.
 - Ciudadanos de otros países con convenio de reciprocidad: Tener 18 años o más. Estar inscrito en el Padrón municipal de habitantes. Estar en posesión de la autorización de residencia en España. Haber residido legalmente en el territorio español el tiempo exigido en el correspondiente acuerdo: 3 años en el caso de Noruega y 5 años para el resto de países extracomunitarios. Hay que solicitar un certificado de residencia en la Comisaría de Policía Nacional cuando no se pueda deducir el tiempo de residencia legal requerido en la fotocopia de la Tarjeta de identidad de extranjero.
- Además, la Oficina del Censo Electoral envía una comunicación a las personas con derecho a voto y, una vez recibida y verificados los datos, hay que firmar el formulario de solicitud y remitirlo a la Delegación Provincial de la Oficina del Censo Electoral.
- 5 — Para más información, véase la noticia publicada en [la web](#) de SOS Racisme Catalunya.
- 6 — Algunos ejemplos más recientes son: La campaña '[Votar es un derecho](#)' o la [Plataforma Vot per Tothom](#), entre muchas otras.

**Alba Cuevas**

Alba Cuevas es directora y portavoz de SOS Racismo Catalunya desde el año 2009. Es diplomada en Educación Social y ha participado en numerosas charlas y mesas redondas organizadas por entidades como el Centro de Cultura Contemporánea de Barcelona (CCCCB) o el Instituto de Derechos Humanos de Cataluña (IDHC). También colabora con diversos medios de comunicación, en especial en *El Periódico*, donde escribe habitualmente sobre temas como la venta ambulante, las políticas de extranjería y los centros de internamiento de extranjeros.