

DRETS DE CIUTADANIA, DRET DE VOT, IMMIGRACIÓ I MOBILITAT

# No existeix el sufragi universal: si tens nacionalitat estrangera no votes

Alba Cuevas



Un jove migrant pendent de regularitzar la seva situació mostra el seu passaport d'origen.  
Fotografia: Jordi Borràs

El racisme és una forma d'exclusió, segregació, discriminació i agressió per motiu d'origen ètnic o nacional, pel color de pell, creences religioses i pràctiques culturals. No és només una ideologia, sinó que es tracta d'una pràctica sistemàtica i rutinària que té com a finalitat mantenir una estructura de poder.

## **Introducció**

### Racisme i negació de drets

El racisme es manifesta en les relacions institucionals i també en les relacions quotidianes, es produeix i es reproduïx constantment. És estructural, amb arrels profundes en un passat d'esclavitud, espoli, usurpació, dominació i explotació en el context de la modernitat colonial [1].

El racisme es fa present en múltiples facetes i àmbits de la vida de moltes persones, i sempre suposa la vulneració i/o restricció d'un dret: no reconèixer com a igual a l'altre,

atemptar contra la seva dignitat, negar-li l'accés i/o gaudir de drets com els laborals, a l'habitatge, al fet de viure en família, etcètera. També els drets polítics i de participació, com és el dret a votar i a ser votada.

## La vulneració dels drets polítics a la població amb nacionalitat estrangera [2]

Els drets civils i polítics són qüestions prioritàries en el desenvolupament integral d'una persona com a drets fonamentals que són, però també estan molt relacionats amb el sentit de pertinença i ser part d'una comunitat política i social. Recullen un contingut polític i transformador que té a veure amb la voluntat de les persones en implicar-se en assumptes col·lectius.

Els principis d'igualtat i no discriminació existeixen i estan recollits en diferents textos constitucionals, nacionals, estatals i en tractats de drets humans. No obstant això, hi ha drets que de manera expressa estan exclosos de reconeixement per a les persones amb nacionalitat estrangera. No podem parlar d'universalitat dels drets humans perquè hi ha drets dels quals només poden gaudir aquelles persones que tenen la nacionalitat de cada respectiu estat (o aquelles que compleixen tots els requisits que l'estat exigeix per a reconèixer aquest dret de forma temporal i condicionada).

El dret a votar i ser votada, el dret a ocupar determinats càrrecs públics i el dret d'entrada i permanència en un país es veuen condicionats per dos supòsits: estatus polític per pertinença a una comunicat local i la pertinença a un Estat. Aquests drets històricament s'han considerat inherents al concepte de nacionalitat. D'altra banda, l'ús indiferent, i m'atreviria a dir que intencionat, entre el concepte de nacionalitat i ciutadania, ha suposat que es vinculin a la nacionalitat, la pertinença a un Estat, aquells drets que denoten un estatus polític.

## Debilitats democràtiques

La negació d'un dret per part d'un estat evidencia la seva debilitat democràtica. Quan la vulneració del dret fonamental, com és el cas del dret a vot, està motivada en l'origen nacional de les persones és una mostra de racisme institucional.

Vincular el concepte de ciutadania a la nacionalitat té poc a veure amb la realitat de l'actual context sociopolític, més encara quan s'hi associen drets fonamentals. És cert que la ciutadania no es pot reduir únicament al dret a vot, hi ha altres drets i reconeixements explícits i implícits que també són imprescindibles, però el que és evident és que no es pot parlar de ciutadania sense sufragi universal (dret a votar i a ser votada) en tots els comicis.

Quan la vulneració del dret fonamental, com és el cas del dret a vot, està motivada en l'origen nacional de les persones, és una

## mostra de racisme institucional

Tot i que existeixen fórmules de participació de la població amb nacionalitat estrangera en diferents àmbits polítics, sobretot el municipal, aquestes mesures són parcials i poden convertir-se en eines de segregació. Per exemple, quan la participació de les persones amb nacionalitat estrangera només es promou vinculada a temàtiques i/o polítiques migratòries. Tenir una nacionalitat o una altra és una faceta més de la identitat de les persones (persones joves o adultes, que viuen al camp o a la ciutat, etc). Per tant, la seva participació ha de ser individual (cada persona ha de tenir aquest dret) i global (en tots els àmbits que afectin a la seva vida). Les formes de democràcia participativa són un aprofundiment en drets polítics, però no poden substituir el dret a votar i ser votada.

Una altra conseqüència de la negació del dret al vot de les persones amb nacionalitat estrangera és l'aparició de partits, discursos i propostes racistes a les campanyes electorals, on les persones amb nacionalitat estrangera es converteixen en un boc expiatori per qui busca guanyar i/o no perdre vots. Un fet que genera altres situacions de gran gravetat com és la normalització de postulats racistes que atempten contra la igualtat i la no discriminació.

### Diagnòstic

### Algunes dades [\[3\]](#)

A Catalunya hi vivim 7.500.000 persones, i més de 1.200.000 tenim nacionalitat estrangera. Les deu nacionalitats estrangeres més nombroses a Catalunya són: marroquina (213.000 persones, un 19,29% de la població estrangera i un 2,91% del total de la població); romanesa (90.179 persones, un 7,78% de la població estrangera i un 1,17% del total de la població); xinesa (62.000 persones, un 5,36% de la població estrangera, 0,81% del total de la població); italiana (61.000 persones, un 5,31% de la població estrangera i un 0,80% del total de la població); pakistanesa (45.000 persones, un 4,24% de la població estrangera i un 0,64% del total de la població); hondurenya (un 3,54% de la població estrangera, 0,54% del total de la població), colombiana (un 2,98% de la població estrangera i un 0,45% del total de la població), francesa (un 3,54% de la població estrangera i un 0,54% del total de la població); boliviana (un 2,55% de la població estrangera i un 0,39% del total de la població); i índia (un 2,27% de la població estrangera i un 0,34% del total de la població).

Tenir nacionalitat estrangera a l'estat espanyol, així com en la majoria de països de l'entorn pròxim, suposa, entre altres qüestions, que les persones amb nacionalitat estrangera viuen supeditades a la llei d'estrangeria que juntament amb altres normes i textos normatius legitima diferents situacions de discriminació i racisme. A les darreres eleccions estatals, del passat mes de novembre, el 15% de les persones que viuen a Catalunya no van poder votar perquè tenen nacionalitat estrangera i per tant no tenen reconegut del dret al sufragi universal. En alguns municipis o barris aquest percentatge puja fins el 30% de la població.

En total, a l'estat espanyol són 3 milions i mig les persones que no ho van poder fer.

## Marc normatiu

El dret a la participació política de les persones amb nacionalitat estrangera és un dret negat i en alguns supòsits aplicat de manera desigual a l'Estat espanyol. Una situació que es repeteix en la majoria de països de l'entorn més proper.

L'article 13.2 de la Constitució Espanyola diu que “només els espanyols seran titulars dels drets reconeguts en l'article 23. Els ciutadans tenen el dret a participar en els afers públics, directament o per mitjà de representants lliurement elegits en eleccions periòdiques per sufragi universal. Tenen també el dret d'accedir en condicions d'igualtat a les funcions i als càrrecs públics, amb els requisits que les lleis assenyalin), llevat d'allò que, amb criteris de reciprocitat, fos establert per tractat o per llei per al dret de sufragi actiu i passiu en les eleccions municipals”.

Les nacionalitats estrangeres més nombroses a Catalunya, com són la marroquina, romanesa i xinesa, ni tan sols poden exercir el seu vot actiu en els comicis municipals

El text normatiu possibilita que atenent a criteris de reciprocitat pugui establir-se per tractat o llei el dret de sufragi actiu i passiu. Possibilitat que s'està implementant des de fa alguns anys, i que permet que a més de les persones amb nacionalitats de països de la Unió Europea (article 202.b del Tractat de Funcionament de la Unió Europea) persones nacionals d'alguns països fora de la Unió Europea (Bolívia, Cap Verd, Colòmbia, Corea, Equador, Islàndia, Noruega, Nova Zelanda, Paraguai, Perú, Trinitat i Tobago i Xile, sempre que tinguin la targeta de residència en vigor i hagin residit a l'Estat espanyol el temps exigint en el corresponent acord bilateral) puguin exercir el seu vot actiu, no passiu, en els comicis municipals. En aquest punt, és interessant recordar les nacionalitats estrangeres més nombroses a Catalunya (que citàvem unes línies mes amunt) per comprovar que la gran part de les nacionalitats estrangeres més nombroses no poden acollir-se a aquesta possibilitat [4].

Altres textos normatius en els seus redactats de manera més o menys explícita recullen la restricció en l'exercici del dret a vot per a les persones que no tenen la nacionalitat de l'estat on viuen:

L'article 16 del Conveni Europeu de Drets Humans (1950), sobre les Restriccions a l'activitat política dels estrangers, diu que cap de les disposicions dels articles 10 (llibertat d'expressió), 11 (llibertat de reunió i associació) i 14 (prohibició de discriminació) no pot ser interpretada en el sentit que prohibeixi a les Altes Parts contractants d'imposar restriccions a l'activitat política dels estrangers.

L'article 25 del Pacte Internacional de Drets Civils i Polítics (1966), tot i que recull els drets de participació política, la redacció del mateix suposa una restricció quan es fa referència a "del seu país".

- *Tots els ciutadans gaudeixen, sense cap distinció de les esmentades a l'article 2 i sense restriccions indegudes, dels següents drets i oportunitats:*
  - *De participar en la direcció dels assumptes públics directament o per mitjà de representants elegits lliurement.*
  - *De votar i escollir en eleccions periòdiques i autèntiques realitzades per sufragi universal i igual i per votació secreta que garanteixi la lliure expressió de la voluntat dels electors.*
  - *De tenir accés, en condicions generals d'igualtat, a les funcions públiques del seu país.*

L'article 21 de la Declaració Universal dels Drets Humans (1948), també recull el dret a la participació política de totes les persones, però de nou el mateix redactat restringeix el dret:

1. *Tota persona té dret a participar en el govern del seu país, directament o per mitjà de representants lliurement elegits.*
2. *Tota persona té dret, en condicions d'igualtat, a accedir a les funcions públiques del seu país.*
3. *La voluntat del poble és el fonament de l'autoritat de l'Estat; aquesta voluntat ha d'expressar-se mitjançant eleccions autèntiques, que hauran de fer-se periòdicament per sufragi universal i igual i per vot secret o per altre procediment equivalent que garanteixi la llibertat del vot.*

En definitiva, a les persones amb nacionalitat estrangera el dret a la participació política no se'ls atorga per la condició d'éssers humans o per la seva presència a una comunitat política: com a ciutadans i ciutadanes. Sinó que s'atorga per la seva pertinença a un Estat, per posseir una determinada nacionalitat.

## Què passa a Europa?

Tots els estats de la Unió Europea parlen de nacionalitat i no de ciutadania en relació als drets civils i polítics. Això suposa una debilitat democràtica en relació a la garantia de drets, si tenim en compte que de les 500.000.000 persones que viuen a Europa més de 70.000.000 no tenen la nacionalitat del país on viuen. També cal veure com són els processos de nacionalització dels estats de la Unió Europea, la mitjana per aconseguir la nacionalitat està en demostrar 5 anys de residència legal i continuada, a l'estat espanyol la mitjana és de 10 anys, tenint present que existeix una diferència important entre països d'origen.

Fins el Tractat de Maastricht (1992) no es fa efectiva la unió de ciutadans i ciutadanes

europées amb drets polítics i econòmics, fins aleshores només existia la Comunitat Econòmica Europea. I, actualment, els drets de participació política dels ciutadans i ciutadanes comunitàries estan limitats a les eleccions municipals i del Parlament Europeu. Entre els països de la Unió Europea sí que existeixen certes diferències pel que fa al reconeixement a més o menys nacionalitats estrangeres de la reciprocitat i per tant de la possibilitat de votar a les eleccions municipals. Per exemple Bèlgica, Dinamarca i Holanda reconeixen a totes les nacionalitats residents.

### Cap on caldria avançar?

## Recentment, una oportunitat perduda

Crec que és interessant fer referència al context social i polític de Catalunya dels darrers 15 anys, sobretot en relació al retrocés en drets polítics, no només perquè es dona una situació de negació de drets, en aquest cas el dret a decidir i el dret a l'autodeterminació d'un poble. Sinó perquè en aquesta etapa a Catalunya s'han engegat diferents propostes de participació i aprofundiment democràtic que no han sabut, volgut i/o pogut fer una verdadera transformació democràtica.

Per exemple, la Llei de Consultes populars no referendàries i per participar en els altres mecanismes de participació ciutadana, aprovada el 19 de setembre de 2014. Més enllà dels impediments injustificables amb els que es va trobar, el text no contemplava el dret a vot de totes les persones que viuen a Catalunya; la llei exclou a les persones amb nacionalitat estrangera extracomunitària de la possibilitat de votar aquest tipus de consultes i altres formes de participació: "Estan legitimades per votar en les consultes populars no referendàries i per participar en altres mecanismes de participació ciutadana, les persones que no estan privades dels drets polítics, més grans de setze anys, i que tenen la condició política de catalans, d'acord amb l'Estatut d'autonomia de Catalunya, o són ciutadans o ciutadanes dels estats membres de la Unió Europea altres que l'Estat espanyol o ciutadans o ciutadanes d'Islàndia, Liechtenstein, Noruega o Suïssa, i estan degudament inscrites com a domiciliades en el padró d'algun municipi de Catalunya". La condició política de catalans inclou les persones residents a l'estranger que s'inscriguin al registre de catalans i catalanes a l'exterior; els ciutadans d'estats membres de la Unió Europea amb un any de residència continuada a Catalunya; i les persones provinents de països de fora de la UE que acreditin un període de residència continuat de tres anys. Diverses associacions i col·lectius van mantenir una posició crítica amb aquesta llei i van denunciar la discriminació que suposava; entre altres, SOS Racisme Catalunya [5].

De la mateixa manera que negar el dret a decidir dels pobles com Catalunya atempta contra les bases de la democràcia, negar el dret de participació d'un col·lectiu atempta contra els principis democràtics més elementals, com en el passat va ser negar el dret

## a vot a les dones

El procés al voltant del dret a decidir del poble de Catalunya ha estat i és una oportunitat per aprofundir en els valors democràtics, però aquests no tenen sentit si no són de caràcter universal. De la mateixa manera que el dret a decidir dels pobles és un dret inalienable i negar-lo representa atemptar contra les bases de la democràcia, negar el dret de participació d'un determinat col·lectiu de persones, també atempta contra els principis democràtics més elementals, com en el passat va ser negar a les dones el dret a votar.

Cito la Llei de Consultes perquè penso que és un cas que exemplifica la necessitat de que els canvis es puguin fer també a petita escala. Si l'horitzó és aprofundir en democràcia i participació, en aquest cas donar una eina al poble de Catalunya per poder decidir la seva relació amb l'estat espanyol, cal fer una llei que garanteixi la participació de totes les persones que viuen a Catalunya. Sense excuses! Amb la Llei de Consultes es va perdre l'oportunitat de fer un avenç real en drets polítics i de participació, fent que les persones amb nacionalitat estrangera que viuen a Catalunya poguessin votar.

## Propostes per avançar en el dret a vot de totes les persones que viuen a Catalunya

És fonamental que el dret al vot actiu i passiu deixi d'estar lligat a la nacionalitat perquè el dret a vot és inherent a la persona. L'article 25 del Pacte Internacional de Drets Civils i Polítics ha de ser interpretat entenent que la ciutadania es refereix i inclou també a totes les persones residents en un Estat, independentment de la seva nacionalitat.

A nivell estatal cal reformular l'article 13.2 de la Constitució Espanyola, reconeixent a totes les persones residents a l'estat espanyol el dret al sufragi universal.

Des d'una altra perspectiva es podria facilitar i acompanyar els processos de nacionalització, que són processos llargs, costosos econòmicament i emocionalment i plens de traves. Defenso aquesta mesura més des de la vessant pràctica que no pas per coherència política, ja que considero que és una anomalia i debilitat democràtica que els drets, que són inherents a la condició humana, puguin ser negats pels estats fent referència a la nacionalitat.

En aquest context és clau la reformulació del concepte de ciutadania, vinculant aquest a la residència i no a la nacionalitat, una residència que podria ser reconeguda mitjançant l'empadronament.

És fonamental que el dret al vot deixi d'estar lligat a la nacionalitat, perquè el dret a vot és inherent a la persona; cal reformular el concepte de ciutadania, vinculant-lo a la residència i no a la

## nacionalitat

Des d'una perspectiva ciutadana i de moviment social cal desnormalitzar el fet de que les persones amb nacionalitat estrangera no votin. Cal crear urgència sobre la necessitat d'un canvi legislatiu que permeti a totes les persones que viuen en un estat votar i ser votades en tots els comicis electorals.

Més enllà del dret a vot i del sufragi universal i partint de la idea de que existeixen altres formes de participació política, cal dir que les administracions (sobretot els ajuntaments) poden desenvolupar un paper rellevant en la participació política dels veïns i veïnes amb nacionalitat estrangera: reconeixent en primer lloc que tenen un rol com a membres d'una comunitat social i política. Per sentir-se part és imprescindible sentir-se reconeguda per les altres com a subjecte de dret i subjecte polític. Cal que des de les administracions locals es prenguin totes les mesures per aconseguir que la participació sigui representativa de la ciutadania i per tant diversa.

Hi ha diferents iniciatives [6] que fa temps que lluiten pel reconeixement del dret a vot per a totes les persones. Com no pot ser d'una altra manera no puc deixar de citar a SOS Racisme Catalunya que entén que aquesta fita és una prioritat de país, i que tots les avenços que es facin en aquesta direcció possibilitaran esdevenir una societat democràtica i justa. La manca d'acció en aquest propòsit i el no reconeixement del dret a vot són una mostra de racisme institucional.

## REFERÈNCIES

- 1 — Prenc una de les definicions més actuals del concepte de racisme, elaborada per SOS Racisme Catalunya.
- 2 — Apartat elaborat a partir de l'article de Karlos Kastilla: "El dret a vot de les persones estrangeres està expressament exclòs de la normativa". També de l'informe 2018 de SOS Racisme Catalunya: *Invisibles, l'estat del racisme a Catalunya*. Pol·len Edicions, Barcelona, 2019. Text que, a la vegada, es fonamenta en la tesis doctoral del mateix autor: *¿Detención por motivos migratorios? Respuestas desde los derechos humanos para España y México*. Tirant lo Blanch, México-Valencia, 2018.
- 3 — Dades de l'IDESCAT de l'1 de gener de 2020.
- 4 — A més de tenir la nacionalitat dels països esmentats, per a poder votar a les eleccions municipals cal complir altres requisits:
  - Ciutadans de la UE: Tenir 18 anys o més. Estar inscrit al Padró municipal d'habitants.
  - Ciutadans d'altres països amb conveni de reciprocitat: Tenir 18 anys o més. Estar inscrit al Padró municipal d'habitants Estar en possessió de l'autorització de residència a l'Estat espanyol. Haver residit legalment al territori espanyol el temps exigít en l'acord corresponent: 3 anys en el cas de Noruega i 5 anys per la resta de països extracomunitaris. Cal sol·licitar un certificat de residència a la Comissaria de Policia Nacional quan no es pugui deduir el temps de residència legal requerit a la fotocòpia de la Targeta d'identitat d'estranger. A més, l'Oficina del Cens Electoral envia una comunicació a les persones amb dret a vot i, un cop rebuda i verificades les dades, cal signar el formulari de sol·licitud i remetre'l a la Delegació Provincial de l'Oficina del Cens Electoral.

- 5 — Per a més informació, consultar la notícia publicada [al web](#) de SOS Racisme Catalunya.
- 6 — Alguns exemples més recents són: La campanya '[Votar es un derecho](#)' o la [Plataforma Vot per Tothom](#), entre moltes altres.



**Alba Cuevas**

Alba Cuevas és directora i portaveu de SOS Racisme Catalunya des de l'any 2009. És diplomada en Educació Social i ha participat en nombroses xerrades i taules rodones organitzades per entitats com el Centre de Cultura Contemporània de Barcelona (CCCB) o l'Institut de Drets Humans de Catalunya (IDHC). També col·labora amb diversos mitjans de comunicació, en especial a *El Periódico*, on escriu habitualment sobre temes com la venda ambulat, les polítiques d'estrangeria i els centres d'internament d'estrangers.