

## 5.

### *Civitas sine suffragio*

### Sobre el derecho al voto de los extranjeros\*

Juan Carlos Velasco

A partir de la Guerra Latina (siglo IV a.C.), a medida que el poder de Roma se fue extendiendo sobre los pueblos itálicos, los nuevos súbditos fueron adquiriendo progresivamente la condición de ciudadanos romanos. Esta política inclusiva, que para su implementación no requería vínculos gentilicios como condición previa, representó un dispositivo de inestimable eficacia para la posterior expansión de la Roma imperial. Como pieza clave del proceso de romanización, usualmente ese dispositivo no llevaba aparejado la ciudadanía en un sentido pleno: se trataba de un primer reconocimiento legal por el que los nuevos súbditos se equiparaban a los ciudadanos antiguos en el ámbito del derecho privado y en lo referente a las cargas civiles, pero seguían careciendo de derechos políticos y, en particular, del derecho de sufragio tanto activo como pasivo. A ese *status* especial, los

---

\* El presente trabajo se ha realizado en el marco del Proyecto de Investigación *Políticas migratorias, justicia y ciudadanía* (HUM2006-1703/FISO), financiado por el Plan Nacional I+D+i del MEC.

romanos le dieron el nombre de *civitas sine suffragio* (cf. Mouritsen, 2007; Kunkel, 1989, 44-45; Heater, 2007, 67-68). Sólo cuando las comunidades que habitaban los territorios recién anexionados presentaban señales claras de su fidelidad y sus miembros se iban latinizando, podían acceder al pleno derecho de ciudadanía (*cives optimo iure*).

La relativa falta de rigidez –una suerte de «geometría variable» en su aplicación– era un rasgo característico de la institución romana de la ciudadanía, de modo que esa condición jurídica admitía diferentes grados (cf. Heater, 2007, 61-63). El gozar de dicha condición implicaba, en un primer momento, la valorada facultad de ponerse bajo la protección del derecho romano y someterse a su jurisdicción. Este primer *status* de ciudadano romano entrañaba, como se ha señalado, la posesión de determinados derechos civiles, pero no dejaba de ser un *status* disminuido hasta que, en un segundo momento, abarcara también el disfrute de derechos políticos. La noción de ciudadanía integraba diversos componentes que no tenían que presentarse juntos ni de una vez. La ciudadanía poseía una cara privada y otra pública. Las dos facetas constituían compartimentos cerrados, de tal modo que, en principio, era posible disfrutar de distintos derechos como, por ejemplo, comerciar en idénticas condiciones con un romano o casarse con un romano, pero no poseer el derecho al voto en las asambleas ni la posibilidad de convertirse en magistrado. Por otra parte, se trataba de un proceso en dos tiempos, aunque ejecutado normalmente no a lo largo de una única trayectoria personal, sino a lo largo de sucesivas generaciones.

La desagregación de la condición de ciudadano ponía en manos de Roma un instrumento jurídico-formal enormemente flexible que históricamente le facilitó la progresiva incorporación de nuevos pueblos y súbditos y al mismo tiempo le permitió ganarse su lealtad de manera duradera. No obstante, dicha desagregación de los atributos inherentes a la ciudadanía propició una marcada estratificación legal y social entre la población bajo jurisdicción romana. Esta regulación de la ciudadanía se mantuvo básicamente en los términos señalados hasta el famoso edicto de Caracalla, del año 212 d.C. (a cuya promulgación no fue ajeno el afán recaudatorio), que no sólo extendió la ciudadanía a todos los hombres libres del Imperio, sino que hizo desaparecer los grados de ciudadanía. Pero lo cierto también es que, para entonces, el derecho de sufragio de todos los ciudadanos había perdido su relevancia, al haber decaído su efectivo ejercicio en el marco de un sistema político que cada vez se había hecho más autocrático.

Este modelo romano de concesión parcial, pero paulatina, de la ciudadanía, generador además de estratificación entre los miembros de la sociedad, puede servir para iluminar el posible sentido y comprender los efectos perversos de las políticas puestas en marcha por muchos Estados contem-

poráneos en relación al otorgamiento de algunos derechos de ciudadanía a los inmigrantes que se instalan en su territorio. Éste será precisamente el primer objetivo de este artículo (1). El segundo será analizar la especial relevancia del derecho al sufragio como instrumento de integración social. Para ello se examinará, con algún detalle, la contradictoria política desarrollada por España al respecto en tanto que reciente país de inmigración (2).

## **1. Migraciones, flexibilización de la ciudadanía y estratificación social**

En un mundo cada más interconectado e interdependiente, en donde cada vez se halla más erosionada la soberanía efectiva de los Estados, la concesión del *status* de ciudadanía a una persona extranjera constituye una de las últimas atribuciones específicas a las que se aferran los Estados, hasta el punto que sigue siendo contemplada como núcleo irrenunciable de aquello que en la jerga diplomática se denominaba *domain reservé* y se niegan, en consecuencia, a considerarla como un derecho subjetivo de quienes residen en su territorio. La regulación y tramitación de la llamada *naturalización* de extranjeros es, ciertamente, una competencia no menor, pues faculta al Estado a determinar «quién es y quién no es un ciudadano», lo que «constituye obviamente un elemento esencial de la vida política» (Carens, 2004, 401), un dispositivo fundamental en manos de la comunidad política para definir sus propios límites internos. Y desde la perspectiva de las personas que arriban, la forma concreta con la que se regule el acceso a la ciudadanía también resulta crucial, pues visualiza el horizonte final de expectativas que se le ofrece al inmigrante en su proceso de inserción dentro de la sociedad receptora.

La primera función reservada a la institución de la *ciudadanía* acaba de ser apuntada: marcar o designar de manera oficial la pertenencia de un individuo a una determinada comunidad política. Esta acepción básica ya se encontraba incorporada en el vocablo latino *cives*, del que proviene etimológicamente. Como consecuencia directa, y por constituir un signo de pertenencia, quienes no poseen la ciudadanía automáticamente quedan excluidos de los beneficios y privilegios reservados a los miembros de la comunidad. La ambivalencia es constitutiva de este principio político, pues «la desgracia de la exclusión puede ir de la mano del don de la inclusión» (Sen, 2007, 25). De hecho, y aunque la ciudadanía usualmente funciona como cláusula de cierre de una comunidad política, también puede fungir como cláusula de apertura mediante los procedimientos de naturalización. Desde una perspectiva histórica, la ciudadanía ha sido factor activo en la construcción

social de la exclusión y este aspecto se muestra de manera extremadamente nítida en las sociedades de inmigración, en las cuales la primera y crucial línea divisoria es la que separa los ciudadanos de pleno derecho de los extranjeros, de los inmigrantes. Una distinción que para muchos representa expresión de la más absoluta normalidad, sin percatarse quizás de que en su nombre quedan consagradas y justificadas la subordinación, la postergación y la supeditación de los derechos legales, económicos o sociales de los inmigrantes respecto a los de “los nacionales”.

De este modo, y tal como acaba de señalarse, a la institución de la ciudadanía se le atribuye una segunda función, igualmente relevante: la de servir de soporte para el conjunto de derechos que puede reclamar un miembro de la comunidad política. A la posesión de la ciudadanía es inherente un núcleo de derechos y deberes que conforman un *status* que en el mundo antiguo definía la posición de las personas libres (*sui iuris*). De manera no muy distinta, la ciudadanía equivale, en una concepción más moderna, al *status* legal que recopila los derechos que un individuo puede hacer valer frente al Estado y que le sitúa frente a los demás individuos, especialmente a partir de la Revolución francesa y la erradicación de cualquier resto de feudalismo, en un plano básico de igualdad «con derechos independientes de cualquier sistema de estratificación heredado» (Suárez, 2005, 30). Obviamente, dependiendo del lugar y del momento histórico, varía el contenido concreto asignado a esta institución. A lo largo de los últimos dos siglos, según el influyente modelo acuñado por el sociólogo británico T.H. Marshall (1999), se habría ido densificando el contenido normativo atribuido de la ciudadanía (gracias, en gran medida, a las luchas de los movimientos sociales): en primer lugar, se habría dado el reconocimiento de la ciudadanía civil; posteriormente, de la ciudadanía política; y, finalmente, de la ciudadanía social, que sería la culminación de un proceso tan sólo realizable en el marco de un *Welfare State*.

Pues, bien, un efecto práctico de muchas políticas migratorias es precisamente la desagregación de los tres componentes de la ciudadanía que había diferenciado Marshall y la atribución parcial de los mismos entre los distintos tipos de inmigrantes. Una práctica que recuerda en ciertos detalles a la *civitas sine suffragio*, pese a la radical modificación de las condiciones políticas y socio-económicas. De un modo similar a lo que sucedía con la institución romana, ese reconocimiento jerarquizado supone también la ruptura del principio de igualdad ante la ley. Se potencian igualmente los procesos de «estratificación cívica» (cf. Morris, 2002), cuyas repercusiones no se restringen al plano de lo meramente jurídico, pues la desigualdad o gradación jurídica deviene en estratificación socio-económica y en la generación de espacios de exclusión.

En los últimos años han surgido nuevos términos y clasificaciones que pretenden dar cuenta de las mutaciones experimentadas por la ciudadanía en el contexto de los procesos migratorios y que, al mismo tiempo, ayudan a comprender la extensión escalonada de derechos y prestaciones sociales a los diferentes colectivos de inmigrantes. Entre esas nuevas taxonomías, quizás una de las más completas y ajustadas sea la propuesta por Marco Martiniello (1994), acuñada con el fin de caracterizar el acceso de las personas a derechos en función del *status* jurídico que ocupan en el caso especial de los países de la Unión Europea. Apoyándose en el trabajo previo de otros autores (y, en particular, de Hammar, 1990), Martiniello clasifica el conjunto de la población europea en tres grandes categorías: *full citizens*, *denizens* y *margizens*. Esta clasificación es, en rigor, algo más compleja: en primer lugar, estarían los ciudadanos que viven dentro de las fronteras de sus Estados y que serían los únicos que pueden acceder a todos los derechos civiles, socioeconómicos y políticos, o sea, a la ciudadanía plena; en segundo lugar, los ciudadanos de un Estado miembro de la UE que están viviendo dentro de otro Estado miembro y disfrutan de derechos políticos, es decir, pueden votar o ser elegidos en las elecciones europeas y locales; y en un tercer y cuarto puestos del escalafón se encontrarían las otras dos categorías: *denizens*, que son ciudadanos de un Estado extracomunitario que residen legalmente en Europa y forman parte hasta cierto punto de la sociedad europea civil y socio-política; y *margizens*, que a menudo no tienen ningún derecho, porque viven ilegalmente en un Estado miembro de la Unión. Dado que para los efectos de las políticas migratorias, los dos primeros niveles podrían ser equiparados, es en estas dos últimas categorías donde se situarían la mayoría de los inmigrantes (aunque en el caso europeo, únicamente los inmigrantes extracomunitarios). Mientras que los llamados *denizens* en la práctica están asimilados a los ciudadanos del país de acogida, los *margizens*, carecen de reconocimiento legal y de escasa protección social. Entre estos dos extremos se ubicaría toda una larga serie de situaciones legales, dependiendo de la procedencia de los inmigrantes, de la forma de acceder al territorio o de la duración de su estancia. En definitiva, a partir de la crucial distinción entre ciudadanos y extranjeros se han generado una diversidad de situaciones jurídicas que multiplican las jerarquías sociales (cf. Lockwood, 1996). Esta proliferación de situaciones jurídicas hasta hace poco inéditas, así como la articulación de nuevos modos de regular el disfrute de los derechos habitualmente asociados a la noción de ciudadanía cuestionan la caracterización de Marshall e incluso la convierten en obsoleta.

Si bien el nivel de protección de los derechos civiles está siendo alterado —en general, de manera positiva— por los desarrollos ligados a la insti-

tucionalidad internacional encargada de garantizar los derechos humanos, que pese a sus deficiencias ha alcanzado un mínimo grado de efectividad, el reconocimiento de los derechos sociales y, en particular, de los derechos políticos a todo quien reside legalmente en un territorio sigue dependiendo de la decisión soberana de los Estados nacionales. No obstante, también en este ámbito se han registrado cambios alentadores: por un lado, reformas legales, incluso de rango constitucional, para admitir la doble nacionalidad, así como la firma de convenios bilaterales para implementarla; y, por otro, la ampliación de derechos de voto a ciudadanos no residentes, la concesión a los extranjeros residentes del derecho al voto y a ser elegidos en las elecciones locales, etc. En particular, la aceptación de la doble nacionalidad por parte de un creciente número de países es un factor clave para la inserción de muchos inmigrantes, que entienden que es el mejor modo de reconocer sus múltiples afiliaciones o identidades. Con todo, la mayor cantidad de cambios en leyes, políticas estatales y prácticas migratorias las encontramos en los Estados emisores, deseosos de asegurar los lazos tanto simbólicos como materiales con sus «comunidades en el exterior» (cf. Levitt y Glick Schiller, 2006, 209) y de asegurarse, en particular, sus contribuciones e inversiones financieras. En esta labor, los Estados latinoamericanos se han mostrado especialmente activos, aunque no sólo ellos: en la última década países tan diferentes como México, Turquía, Eritrea o Colombia han realizados reformas jurídicas que posibilitan acceder a la doble ciudadanía. Pueden aducirse los lazos culturales y económicos que muchas personas emigrantes mantienen vivos con sus países de origen como una buena razón a favor de que los emigrantes residentes en el extranjero retengan el derecho de seguir siendo ciudadanos de su país de procedencia y al mismo tiempo puedan participar plenamente en la vida del país donde se han asentado. Estos cambios legislativos que posibilitan la doble pertenencia y la doble titularidad de derechos son un claro signo indicador de que el modelo nacional de ciudadanía está redefiniéndose en la actualidad (cf. Suárez, 2005).

El mantenimiento y/o fomento activo de una *ciudadanía exterior* constituye, no obstante, una cuestión polémica. Algunos países reconocen sin límites temporales el derecho de voto a sus ciudadanos que viven en el extranjero (v.gr. España) e incluso reservan una representación especial en el parlamento para los *emigrantes* (v.gr. Italia, que ha establecido una denominada *circunscripción exterior*). Un criterio de asignación alternativo podría ser, sin embargo, la población que reside de manera permanente en la jurisdicción territorial. Esta restricción residencial del derecho del voto, que no de la condición de ciudadano (que, no obstante, podría quedar en estado latente tras unos años de residencia exterior), permitiría abordar en clave democrática y, sobre todo, de manera coherente el derecho de sufra-

gio en dos situaciones que, aunque bien conocidas, resultan atípicas: la de los ciudadanos que residen en el extranjero (emigrantes) y la de los extranjeros que se instalan en el país receptor (inmigrantes). Las migraciones provocan un desacoplamiento entre territorio y ciudadanía que se hace visibles en estos casos. El modo en que cada país considera estas dos situaciones a la hora de reconocer el ejercicio efectivo de los derechos de sufragio, esto es, si reconocen esos derechos tanto a sus emigrantes como a sus inmigrantes, retrata modelos de comunidad política bien diferenciados (cf. Bauböck, 2006). Lo significativo, en todo caso, es si se observa o no el principio de que en la toma de decisiones colectivas han de participar —directa o indirectamente— todos aquellos que se han de ver afectados por las mismas. Esto representa una piedra de toque bastante fiable para calibrar la calidad democrática de un sistema político. No todos los Estados, entre los que se encuentran incluso los autodenominados democráticos, logran superar el mínimo exigible.

En resumen, la posición de los inmigrantes regulares en el marco de la estructura normativa de los derechos de ciudadanía suele ser un tanto peculiar, pues, a pesar de ser miembros *de facto* de las sociedades en las que se han establecido, no son, en un sentido estricto, sujetos de pleno derecho de las mismas. No obstante, debido a su inserción real en el país de acogida, participan de muchos de los derechos tradicionalmente asociados a la posesión de dicho *status*, aunque no de los políticos. En la mayoría de los Estados democráticos liberales con población inmigrante, los derechos civiles y sociales hace tiempo que se han desconectado del *status* formal de ciudadanía. Como se ha señalado, el disfrute de las libertades civiles básicas se entiende cada vez más como un derecho humano universal. La educación pública, la asistencia sanitaria y las prestaciones de la seguridad social se consideran beneficios derivados bien de la condición de residente o bien del *status* de trabajador y contribuyente. Sin embargo, el reconocimiento de derechos civiles y sociales no mitiga la pérdida que supone la ausencia de derechos políticos. La condición de ciudadano pleno y los consiguientes derechos de participación política no es un asunto baladí. En el mejor de los casos, se trataría de una forma amputada de existencia cívica, aquellos que los romanos conocían con la fórmula *civitas sine suffragio*.

## **2. Participación política de los inmigrantes y sociedad integrada. El caso español**

La inmigración se ha erigido en muy pocos años en el fenómeno con mayor potencial de cambio social de todos cuantos se registran actualmente

en la mayor parte de los países desarrollados. Sus efectos en los países emisores tampoco son menores. Pocos fenómenos hay que admitan parangón con éste. La inmigración afecta a los más variados y cruciales aspectos de la vida en sociedad, entre los que podrían destacarse, además de la estructura demográfica y las relaciones laborales, los códigos culturales y la vida política de pueblos y ciudades (cf. Velasco, 2006). Lo sucedido en España en la última década es un buen ejemplo de ello.

Una forma concisa, pero extremadamente ajustada a la realidad, de describir las profundas mutaciones acontecidas en el caso de España es señalar que en un brevísimo período de tiempo ha dejado de ser un país de emigración y se ha convertido en un país de inmigración. Si se cotejan los datos actuales con los de hace tres décadas los resultados son espectaculares: en España apenas había inmigrantes (menos de medio millón) y más de dos millones de españoles eran emigrantes. Igualmente sorprendente resulta la comparación con los datos de hace tan sólo diez años: mientras que en 1998 los extranjeros residentes apenas suponían el 2% de la población total y no rebasaban la cifra de emigrantes españoles, a finales de 2008 representaban el 11,3%, un índice que coloca en este terreno a España a la cabeza de los países europeos.

La estructura jurídico-política del país se ha adaptado, sin embargo, muy lentamente a estos acelerados cambios demográficos. Y en una sociedad de inmigración, como la que se ha ido configurando en España, resulta prioritario favorecer los mecanismos normativos y los recursos institucionales necesarios para lograr una *sociedad integrada*, en la que quepa y se sientan a gusto tanto “los nacionales” como “los recién llegados”. El objetivo no es la asimilación de estos últimos, sino el resultado que surja de un proceso bilateral de acomodación mutua regido por la igualdad de derechos. Un proceso así tiene consecuencias, por tanto, no sólo para los inmigrantes sino también para el país receptor: «La integración no es una calle de dirección única. Si resulta exitosa, agita de tal manera a las fuertes culturas nacionales que éstas se hacen más porosas, receptivas y sensibles tanto hacia dentro como simultáneamente hacia fuera» (Habermas, 2008, 93). Incluso el entramado institucional se ha de ver conmocionado.

En este sentido, la Constitución de 1978, que se redactó cuando en España apenas residían inmigrantes, no afrontó esta cuestión con la suficiente amplitud de miras, quizás porque el centro de atención en esta materia estaba puesto por aquel entonces en los propios emigrantes y lo que se buscaba no era sino mejorar su situación en los países en los que se habían instalado. Con todo, la Constitución Española (CE) ya contemplaba el derecho de sufragio de los extranjeros residentes, aunque el modo concreto como se resolvió esta cuestión ha acarreado consecuencias poco democráti-

cas que quizás en ese momento no se tuvieron presentes. Las dificultades se derivan principalmente del hecho de que el acceso de los inmigrantes a la participación electoral se condiciona a «criterios de reciprocidad» (art. 13.2 de la CE), esto es, a que sus respectivos países de origen concedan el mismo trato a los españoles. Esta cláusula limita hasta prácticamente anular la posibilidad de que los inmigrantes ejerzan dicho derecho. De hecho, hasta el año 2009 únicamente los residentes extranjeros que fueran ciudadanos de la Unión Europea (y de Noruega) podían votar en las elecciones municipales y ser candidatos para las mismas. Es cierto que en los años ochenta se firmaron acuerdos de reciprocidad con varios países iberoamericanos, pero no fueron acompañados de los preceptivos convenios de desarrollo que regularan el ejercicio del derecho. Tan sólo a partir de los primeros meses de 2009 el Ministerio de Asuntos Exteriores español ha activado las negociaciones y ha logrado firmar, o está en trámite de hacerlo, convenios con una quincena de países, entre los que destacan Colombia, Perú, Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, Paraguay, Uruguay, Venezuela o Cabo Verde. Aunque ello supone un avance efectivo en el reconocimiento del derecho de sufragio de muchos inmigrantes, su ejercicio se limita exclusivamente a las elecciones locales y deja además fuera a contingentes de inmigrantes tan importantes como los procedentes de Marruecos, China, Argelia, India, Pakistán o Brasil. Y no sólo eso, pues, como afirma Ángeles Solanes (2008, 88), «la firma de acuerdos sólo o prioritariamente con determinados Estados para activar la reciprocidad, puede contribuir a aumentar las desigualdades dentro del propio colectivo de inmigrantes, creando más escalones de diferenciación jurídica de los que ya existen».

La *cláusula de reciprocidad* exigida por la Constitución es, en efecto, sumamente problemática. La concesión de privilegios exclusivamente a los nacionales de determinados Estados en virtud de acuerdos de reciprocidad que estos hayan firmando no hace sino poner en evidencia la incongruencia de la política migratoria llevada a cabo. Para empezar, la exigencia de reciprocidad presupone una simetría que no se da en la práctica: que los inmigrantes procedan de los mismos países en donde está instalada la inmigración española. Pero además soslaya otra relevante cuestión: ¿cómo se van a firmar convenios de reciprocidad con países que no celebran elecciones? Este requisito es de imposible cumplimiento material para los inmigrantes procedentes de países no democráticos y ello no puede constituir un motivo para excluir a tales personas, que en cuanto particulares no son responsables de ese déficit democrático. La cláusula de reciprocidad introduce, pues, un elemento de intolerable discriminación. La política migratoria de cualquier Estado ha de concebirse en coherencia con su propio ordenamiento jurídico y las exigencias que de él emanan. Sería incongruente, por el

contrario, que estuviese condicionada por la práctica, los principios o los valores de los diversos países de donde procedan los inmigrantes.

Tras exponer las graves complicaciones que conlleva satisfacer la cláusula de reciprocidad estipulada por el artículo 13.2 de la CE, puede uno preguntarse qué cabe hacer legalmente para solventar esta situación. Dado que los cambios de la normativa infraconstitucional no solventan todas las dificultades (cf. Solanes, 2008), la solución más integral, a la vez que elegante, es la modificación de dicho artículo. La Constitución de 1978 es reformable y de hecho ya se ha modificado una vez, en 1992, cuando se introdujo un leve cambio precisamente en el artículo 13.2, con el objeto de permitir el sufragio pasivo de los ciudadanos de la Unión Europea. Se hizo entonces sin mayores problemas, por lo que también ahora podría repetirse el mismo procedimiento para suprimir la cláusula de reciprocidad. Para que se lleven a cabo las reformas necesarias es preciso, sin duda, algo a muy sencillo y, a la vez, muy complicado: voluntad política. Y esto de la voluntad política tiene que ver mucho con que desde hace tiempo ningún partido con opciones de gobernar se posiciona sobre éste ni sobre ningún otro asunto sin previo cálculo de pérdidas-beneficios electorales.

Cabe preguntarse además por qué se limita la posible participación de las personas inmigrantes, ya sean comunitarias o extracomunitarias, a la esfera local. Sin duda, gran parte de las políticas que afectan al día a día de la población en general y, en particular, del de los inmigrantes, se elaboran desde instancias municipales. No obstante, y sin negar la trascendencia de la arena política local, es en los ámbitos estatal y autonómico donde se dirimen intereses capitales para los extranjeros residentes en el país. Así, las decisiones acerca del acceso de los extranjeros al territorio nacional o de las condiciones de su permanencia y los supuestos para su posible expulsión se toman en sede parlamentaria o en despachos gubernamentales, sin que en ello quepa mucho margen para la actuación de alcaldes y concejales. En este punto surge una cuestión que parece legítima plantearse: ¿es jurídica, política y moralmente justificable excluir de la participación electoral de determinadas personas aquellos ámbitos donde se juegan sus más directos intereses? El reconocimiento del derecho de voto a los inmigrantes restringido a las elecciones locales, ¿no sería una manera de hacer patente que no se les considera miembros plenos de la comunidad política en sentido fuerte? El blindaje de la participación electoral en el ámbito estatal refleja el lugar donde se ubica simbólicamente el núcleo de la soberanía nacional, núcleo del que se quiere alejar a los inmigrantes. La restricción del derecho al voto exclusivamente al ámbito local tiene cierta lógica, una lógica nacional ciertamente, pues a diferencia de otros ámbitos electorales, no supone la participación en órganos electivos con potestades unidas al ejercicio de la

soberanía (y es así precisamente como lo interpreta el Tribunal Constitucional español).

Es cierto que en el ámbito local es donde la presencia de los inmigrantes resulta mucho más tangible y quizás un cierto sentido de la prudencia aconseje ir actuando de manera paulatina. De modo que, una vez se haya normalizado el derecho del voto de los extranjeros residentes en las elecciones municipales, habrá que pugnar por expandir este derecho a los otros ámbitos de decisión. No es éste, sin embargo, un tema opcional. La presencia continuada de residentes legales sin derecho al voto representa un torpedeo contra la línea de flotación de una democracia o, si se prefiere usar un lenguaje menos belicoso, una intolerable desviación del ideario democrático y de su presupuesto básico, a saber: que el conjunto de personas afectadas por las decisiones públicas coincida con el de personas que participan en su elaboración. Esta exigencia implica que las personas sometidas de manera continuada a una determinada legislación y/o a unas determinadas decisiones deben participar también en su elaboración eligiendo a sus representantes. En otras palabras, «segmentos muy amplios de la clase menos privilegiada no puede votar y por tanto sus intereses colectivos no son representados en el sistema democrático. Para que el sistema siga rigiéndose por el ideario democrático es preciso incorporar a la población inmigrante también en el ámbito político» (Suárez, 2005, 40).

Esta grave distorsión del modelo democrático va en merma, sin duda, de su propia legitimidad. Si los inmigrantes no están presentes en los procesos legislativos se socavan irremediablemente las buenas razones que pudieran tener para obedecer las leyes. La privación de los derechos de sufragio implica que a los inmigrantes se les niega el acceso a los canales habituales de participación política y su lealtad política estaría siendo sometida a prueba. Y no sólo son esgrimibles razones de legitimidad, pues la conveniencia de respetar este principio democrático se apoya en buenas razones de índole pragmática: si parte de los destinatarios de las leyes están marginados de las instituciones representativas seguramente se sentirán poco motivados para seguirlas, especialmente aquellas relativas a las políticas de integración y, en consecuencia, su eficacia se verá mermada. Además, si su exclusión del espacio político del país receptor se alarga en el tiempo, no es descartable que la actividad política de los inmigrantes pudiera adoptar formas militantes y constituir un desafío a las estructuras políticas del país receptor (cf. Castles y Miller, 2004, 334).

Es evidente que una sociedad no puede ser señalada como democrática en un sentido estricto si en su seno existen personas que portan la condición de inmigrantes perpetuos, privados por y para siempre del derecho de sufragio. El reconocimiento de los derechos de participación a los inmigrantes

responde también a la conocida lógica política que esgrimieron los fundadores de la primera democracia moderna, la norteamericana: *no taxation without representation*, esto es, no hay obligaciones tributarias sin derechos de representación. ¿Cómo cabe negar derechos a quienes por otro lado se les exige el cumplimiento de obligaciones como, por ejemplo, las de índole fiscal? La extensión de derechos a los extranjeros residentes es la contrapartida lógica de la aportación social y económica que realizan a los pueblos y ciudades que los acoge y en donde pagan sus tasas e impuestos. No es sino reconocer su presencia y su involucración real en la vida del país. Si a los inmigrantes se les exige “que se integren”, no se les pueden ofrecer simultáneamente que sean tan sólo sujetos pasivos y destinatarios de servicios. Sólo si son también sujetos activos, si se les permite participar con normalidad, podrán llegar a sentirse implicados en la vida política en sus distintos niveles (municipal, autonómico y nacional). Existir es también existir políticamente.

La utilización de los derechos políticos como mecanismo de cohesión social constituye, a pesar de lo señalado, una cuestión abierta a debate. La tesis de que extender su reconocimiento equivale a integrar no siempre está convalidada por la práctica social, por más que sea recomendable normativamente. No es una panacea ni un instrumento milagroso, pero lo contrario también es cierto: mantener a los inmigrantes apartados de vida política del país en nada favorece su integración social. No reconocer a los nuevos miembros de una sociedad el derecho de sufragio supone poner un obstáculo al proceso de acomodo mutuo necesario para lograr una *sociedad integrada*. El ejercicio de los derechos políticos constituye una condición necesaria para la integración social plena, aunque, desde luego, no sea condición suficiente. Es un grave error pensar que el derecho al voto es un premio o gratificación a la integración ya lograda. El derecho al voto es, más bien, un medio para alcanzarla. Pero si importantes son los derechos de participación política, tanto o más son los derechos civiles, económicos y sociales, al menos en la apreciación de los propios inmigrantes.

En todo caso, la implementación de políticas de inclusión cívica dirigidas a extender los derechos políticos a los residentes extranjeros establecidos legalmente tiene una indudable ventaja en aras de su integración social y política: dificulta la consagración de nítidas líneas de segregación y evita que se consolide una categoría o clase social marginal de residentes no ciudadanos. Éste es un riesgo latente en cualquier sociedad de inmigración que es preciso erradicar cuanto antes. Impedir que los inmigrantes asentados legalmente voten implica no sólo excluirles del ejercicio de unos derechos básicos en cualquier democracia, sino además exponerles a que sean víctimas de la vulneración de sus derechos civiles y sociales. Un co-

lectivo privado del derecho de voto carece de los instrumentos mínimos de defensa legítima que se dan entre sí los miembros de una sociedad democrática: poder ejercer sanciones políticas en el mercado electoral. Esta privación facilita además que los partidos políticos no cuenten con los inmigrantes a la hora de formular promesas electorales. Si, por el contrario, los partidos tuvieran que captar sus votos, con toda probabilidad tendrían que cambiar el alcance de algunas de sus promesas y el tono de sus discursos, empezando por el que mantienen acerca del propio fenómeno migratorio. Dicho ahora de un modo más positivo y ambicioso: los inmigrantes deben participar también en la construcción del nuevo relato social. Se incurriría ciertamente en un torpe reduccionismo al asumir sin más la ecuación *participación política = participación electoral*, pero la posibilidad de votar, acompañada de una inserción activa en las distintas instancias de la sociedad civil, posee un potencial evidente como elemento de integración bidireccional y abre enormes vías para la transformación del imaginario colectivo, de la concepción del *nosotros*, en la que se incluyan también los nuevos sujetos sociales.

El debate sobre el derecho de voto de los extranjeros está estrechamente vinculado a la definición de los límites de la comunidad política y a los derechos que sus miembros pueden ejercer. Más allá de la oportunidad electoral, se trata de un debate ineludible que versa sobre el núcleo de cualquier sistema democrático. Y no es indiferente para la calidad de una democracia la forma en que quede resuelto. Algunas opciones han de ser evitadas, en particular, una configuración de la ciudadanía al modo de la *civitas sine suffragio* romana, pues constituiría una injustificada mutilación de los derechos básicos de una parte de la población que reside legalmente en un territorio. Y ello resulta inaceptable no sólo por razones de prudencia política, que también, sino, especialmente, por razones de estricta justicia.

### 3. Bibliografía

- Carens, J. (2004). "La integración de los inmigrantes", en G. Aubarell y R. Zapata, eds., *Inmigración y procesos de cambio*, Icaria, Barcelona, 393-420.
- Costa, P. (2006). *Ciudadanía*, Marcial Pons, Madrid.
- Castles, S. y Miller, M.J. (2004). *La era de la migración*, Universidad Autónoma de Zacatecas, Porrúa, México.
- Habermas, J. (2008). *Ach, Europa!*, Suhrkamp, Frankfurt.
- Hammar, T. (1990). *Democracy and the Nation State*, Aldershot, Avebury Press.
- Heater, D. (2007). *Ciudadanía. Una breve historia*, Alianza, Madrid.
- Kunkel, W. (1989). *Historia del Derecho Romano*, Ariel, Barcelona.

- Levitt, P. y Glick Schiller, N. (2006). “Perspectivas internacionales sobre migración”, en A. Portes y J. DeWind, coords., *Repensando las migraciones*, Porrúa, México, 33-66.
- Marshall, T.H. y Bottomore, T. (1998). *Ciudadanía y clase social*, Alianza, Madrid.
- Mouritsen, H. (2007). “The civitas sine suffragio. Ancient concepts and modern ideology”, en *Historia. Zeitschrift für alte Geschichte*, vol. 56, nº 2, 141-158.
- Martiniello, M. (1994). “Citizenship of the European Union: a critical view”, en R. Baoubock, ed., *From Aliens to Citizens*, Aldershot, Avebury Press, 29-47.
- Sen, A. (2007). *Identidad y violencia*, Katz, Buenos Aires.
- Solanes, Á. (2008). “La participación política de las personas inmigrantes”, en *Derechos y libertades*, nº 18, 67-96.
- Suárez, L. (2005). “Ciudadanía e inmigración: ¿un oximoron?”, en *Puntos de Vista*, nº 4, 29-47.
- Velasco, J. C. (2006). “El Estado y la ciudadanía ante el desafío de la inmigración”, en *Revista Internacional de Filosofía Política*, nº 27, 5-17.
- (2009): “Migraciones, ciudadanía y transnacionalismo”, en Javier de Lucas y Ángeles Solanes, eds., *La igualdad en los derechos: claves de la integración*, Dykinson, Madrid, 355-386.