

# Algunos problemas para la participación cívica y política de los inmigrantes\*

Pablo Miravet  
Universidad de Valencia

## Resumen

A pesar de que la inmigración está transformando el significado tradicional de la ciudadanía, los inmigrantes son todavía percibidos como trabajadores y no como actores cívicos y políticos. En la mayoría de países europeos, también en el ámbito de la UE, los derechos políticos de los nacionales de terceros países, especialmente el voto y la elegibilidad, están fuertemente limitados o no adecuadamente garantizados. Este trabajo intenta ofrecer una visión panorámica de los obstáculos con los que tropieza la participación cívica y política de los inmigrantes, centrandolo el análisis no sólo en las restricciones legales vigentes, sino en factores de orden diverso como el nuevo contexto geopolítico, las características de la movilización de las comunidades de inmigrantes o las condiciones que ofrecen las democracias occidentales para la integración política de los extranjeros. Se añaden algunas notas sobre el debate en torno al derecho de sufragio local de los inmigrantes en España.

**Palabras clave:** inmigración, desnacionalización de la ciudadanía, participación cívica y política, obstáculos generales y específicos.

## Abstract

Although immigration is changing the traditional meaning of citizenship, immigrants are still perceived as workers and not as political actors. In most European countries as well as in the EU, political rights of third country nationals, especially voting and standing as a candidate, are strongly restricted or not properly granted. This article provides an overview on some obstacles for migrants' civic and political participation. Attention is not only focused on the existing legal restrictions, but also on several factors ranging from the new international political context and the performance of immigrants communities mobilization to the political integration conditions offered by western democracies to foreigners. Some notes on the recent immigrants' local voting right debate in Spain are finally added

**Key words:** immigration, "denationalization" of citizenship, civic and political participation, general and specific obstacles.

---

\* La realización de este trabajo ha contado con el soporte de la Fundación BBVA (Proyecto "Los derechos de participación como elemento de integración de los inmigrantes"; II Convocatoria de Ayudas a la Investigación en Economía, demografía y Estudios de Población y Estudios Europeos de la Fundación BBVA).

### **La ambivalente desnacionalización de la ciudadanía y la política**

El horizonte de integración que los países europeos han ofrecido hasta bien entrado el siglo XX a los inmigrantes los ha situado en los márgenes de los contenidos sustantivos que definen la ciudadanía plena (Añón, 1998). Este status genérico de “pertenencia sin ciudadanía” (Brubaker, 1989) ha tenido como elemento constante y definitorio la limitación de las actividades públicas y la negación de los derechos políticos a las comunidades de extranjeros. En las últimas décadas, coincidiendo con el giro restrictivo que los países europeos centrales imprimieron a sus políticas migratorias a raíz de la crisis del modelo de desarrollo fordista-keynesiano, pero también con algunas transformaciones de calado en los movimientos internacionales de población y con la diversificación de las vías de entrada a Europa, se han producido cambios en el terreno de la participación social y política de los inmigrantes. Desde los años setenta, algunos países europeos han reconocido el derecho de voto y la elegibilidad a los extranjeros residentes en los ámbitos local y regional. También en aquellos Estados de la UE en los que el paso de reconocer el derecho de sufragio local o regional a los no comunitarios no se ha dado, los colectivos de inmigrantes han empezado a asumir un papel político no desdeñable.

Debido, en gran parte, al debilitamiento (y quizás también, en las condiciones actuales, a la insostenibilidad) del modelo de inmigración “de retorno”, es decir, del paradigma del trabajador- invitado vigente a lo largo del ciclo postbélico, y a la progresiva sedentarización de los flujos migratorios en los países de destino (López Sala, 2005; Aja y Díez Bueso, 2005), la inmigración ha dejado de ser una cuestión *sólo* económica para adquirir un significado *también* político que plantea nuevos retos a la concepción estadocéntrica de las identidades políticas. La incorporación incipiente de los inmigrantes a las esferas de la participación social y política ha acrecentado los cambios que las migraciones contemporáneas están produciendo en la semántica tradicional de la ciudadanía. Por una parte, la multiplicación de los status y los regímenes de reconocimiento de derechos asociada al fenómeno migratorio ha impactado en clave de *fragmentación o desagregación* de la ciudadanía, provocando la redefinición del vínculo nacionalidad-ciudadanía en los distintos modelos en que este binomio se ha articulado históricamente (Joppke, 1999). Lo relevante es que la quiebra del nexo entre la territorialidad-estatalidad, la nacionalidad y la atribución de derechos

que está en la base de la moderna concepción de la ciudadanía nacional alcanza ya en algunos países al núcleo simbólico de la toma de decisiones de la comunidad política, es decir, al sufragio. Por otra parte, el acceso de los inmigrantes a los distintos circuitos de la participación democrática impacta en clave de *desnacionalización* del ámbito de lo político –si se quiere, del significado propiamente político de la ciudadanía–, alterando el sentido de pertenencia exclusiva sobre el que se han articulado tradicionalmente los procesos de formación de la voluntad colectiva en los Estados nación. Los movimientos migratorios han introducido variaciones sustantivas en la concepción tradicional de la relación del ciudadano con el Estado tanto en el plano jurídico-político como en el simbólico-cultural. Los inmigrantes mantienen vínculos jurídico-políticos con sus países de origen y comienzan a acceder a una ciudadanía política “parcial” en los países de acogida. Las sociedades de recepción están actualmente atravesadas por pertenencias múltiples y afiliaciones no excluyentes que imponen la reformulación de los presupuestos tradicionales de la lealtad a la comunidad política y la reescritura de las cláusulas del contrato clásico de ciudadanía.

Desde diferentes perspectivas y niveles de discurso se ha teorizado una ampliación supranacional o también postnacional del ámbito de la democracia y la gobernanza, tomando como referente el proceso de construcción de la ciudadanía europea (Soysal, 1994; Held, 1998; Habermas, 2000). La desvinculación de la ciudadanía política y la nacionalidad, la desidentificación entre comunidad política y Estado, entre democracia y homogeneidad no puede limitarse, sin embargo, a la superación del Estado nación “por arriba”. El ámbito infraestatal, las comunidades locales y regionales, son espacios estratégicos para el desarrollo de una ciudadanía política desnacionalizada (también para la desestatalización de las nacionalidades), como lo prueban las formas de institucionalización de la presencia política de los inmigrantes en los niveles subestatales surgidas a lo largo de las últimas décadas en los países europeos.

En síntesis, la afiliación formal de los nacionales a los Estados sigue definiendo el perfil estático y adscriptivo de la ciudadanía. Sin embargo, el ejercicio de la *praxis* política aparece modulado por las nuevas oportunidades de acceso a la comunidad de ciudadanos para los no nacionales. La diversificación de los escenarios y de los mecanismos de participación social y política, la multilateralización de la práctica ciudadana y la formación de comunidades cívicas incluyentes en los niveles supra e infraestatal están, en este sentido, transformando la secular tradición en la que lo

político es hegemonizado por la esfera de representación territorial de los nacionales dentro de las fronteras físicas del Estado.

Hay que admitir que la desnacionalización de la ciudadanía política es un proceso todavía parcial y muy limitado. Los Estados siguen siendo los principales agentes tanto en la determinación de los procedimientos de admisión e ingreso como en la concreción de los derechos y las obligaciones de los inmigrantes. La desagregación de la condición ciudadana (la ruptura del vínculo nacionalidad-derechos) tiene su contracara en lo que se ha llamado “estratificación cívica” (Morris, 2002), es decir, en la multiplicación de regímenes de derechos reconocidos a los extranjeros en función del tipo de permiso/ autorización de trabajo o del programa de ingreso, unas variaciones estructuradas por el propio Estado en base a una comprensión abiertamente instrumental del fenómeno migratorio. El control unilateral de los derechos de los extranjeros suele ser tanto más estricto cuanto más se alejan las pretensiones de reconocimiento de derechos de la finalidad asignada a la inmigración por la política migratoria y la regulación jurídica del país de llegada, a saber, la incorporación a la esfera productivo-laboral sobre la base de la demanda interna. La desnacionalización de la ciudadanía es, por tanto, un proceso en gran medida controlado por las prerrogativas de los Estados, que se muestran, aún hoy, tan deferentes hacia la incorporación legal y ordenada de los extranjeros al sistema productivo local como reticentes a su inclusión *en la comunidad cívica* de la sociedad de establecimiento. La clara conciencia epocal de que la inmigración está cambiando los perfiles moderno-clásicos de la ciudadanía nacional no significa que ésta haya dejado de operar, en ciertos aspectos, como una “jaula de hierro” para la integración de los inmigrantes (De Lucas, 2004a), una metáfora weberiana que parece especialmente adecuada en el caso de los derechos de participación.

En el ámbito de la UE se da una doble divergencia en relación a los derechos de participación de los extranjeros (Benhabib, 2005). Por una parte, son diferentes los derechos de los ciudadanos de la UE y los de los nacionales de terceros países. El Tratado de Maastricht *inventó* una ciudadanía al margen de la nacionalidad y abrió la posibilidad teórica de considerar ciudadanos a los residentes (Pajares, 2005), pero excluyó a los nacionales de terceros países de la ciudadanía europea. La desvinculación entre ciudadanía y nacionalidad en el ejercicio del derecho de sufragio en el ámbito local establecida en el artículo 19 quedó, por tanto, limitada a los nacionales de los Estados miembros que residan en otro Estado de la Unión. La Directiva 2003/109/CE, de 25 de noviembre, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes

de larga duración tampoco recogió en su redacción final el derecho de sufragio en las elecciones locales y europeas (aunque sí los derechos de libre sindicación y asociación), más allá de las recomendaciones del CESE, reiteradas luego en el proceso de elaboración del Tratado Constitucional<sup>1</sup>. Por otra parte, son diferentes los regímenes de reconocimiento de los derechos de participación a los extranjeros en las legislaciones internas de los distintos Estados miembros. No todos los derechos de participación están reconocidos a los inmigrantes en todos los países de la Unión, y los que están reconocidos no lo están para todos los inmigrantes, comenzando por aquéllos que se encuentran en situación administrativa irregular. Aun en el caso de los llamados *denizens*, es decir, los inmigrantes regulares permanentes no nacionalizados (Hammar, 1990), la equiparación en derechos con los nacionales no alcanza en buena parte de los países de la Unión Europea, entre ellos, España, a todos los derechos de participación política.

Las restricciones impuestas por el derecho comunitario y por las constituciones y las legislaciones internas son, obviamente, el primer obstáculo para inclusión del inmigrante en la comunidad política de las sociedades de acogida. No me detendré específicamente en estas limitaciones. La intención de estas páginas, más modesta, es identificar tentativamente algunos problemas, no necesariamente vinculados a aquellas restricciones formales, con los que tropieza el ejercicio de la *praxis* ciudadana y la integración política de los inmigrantes en las sociedades receptoras. Estos problemas son, también, contratendencias que pautan los procesos de desnacionalización de la ciudadanía y la política .

### **Los obstáculos específicos y el límite genérico**

El marco que se asume como punto de partida para la evaluación y el diagnóstico de los problemas es la “integración cívica”. Esta expresión hace referencia a un complejo modelo *normativo* de integración del que aquí interesa destacar sólo un aspecto específico. Desde la óptica normativa de la integración cívica, la inclusión política del inmigrante se considera un elemento no subordinado, sino central en el proceso de incorporación a la sociedad de acogida (De Lucas, 2004b). La integración no

---

<sup>1</sup> Vid., respectivamente, Dictamen del Comité Económico y Social sobre la propuesta de Directiva relativa a los nacionales de terceros países residentes de larga duración, aprobado el 17 de octubre de 2001, DO C 36 de 8.2.2002, y Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema “Incorporación a la ciudadanía de la Unión Europea”, aprobado el 14 de mayo de 2003, DO C de 3.9.2003.

culmina con la garantía de acceso en condiciones de igualdad a los derechos sociales y laborales del *inmigrante/ trabajador*, sino que debe incluir también el reconocimiento y garantía de los derechos de naturaleza participativa y el fomento de mecanismos para la incorporación del *inmigrante/ vecino* a la sociedad civil y la comunidad política del territorio de recepción. La relación entre los planos social y político del proceso de integración no es contradictoria, sino más bien complementaria (Añón, 2003). La “integración cívica” como propuesta normativa enfatiza, en todo caso, la idea de que los inmigrantes no son, o no deben ser, sólo, *destinatarios* de derechos laborales y políticas sociales sectoriales, sino *actores* o *partícipes* en la determinación de sus perfiles normativos y en el diseño de sus contornos, de ahí la necesidad de su incorporación a la ciudadanía política a través de la residencia.

La posibilidad de anclar el acceso a la ciudadanía en la residencia y no en la nacionalidad ha ocupado un lugar destacado en los debates desarrollados desde Tampere (1999) en el seno de las instituciones de la UE. Particularmente, en el debate sobre la “ciudadanía cívica”, una construcción propuesta por la Comisión europea en la Comunicación 757 del año 2000<sup>2</sup> para incorporar a los inmigrantes a la ciudadanía de la Unión que fue ampliada en sucesivas comunicaciones de la propia Comisión y enriquecida por las aportaciones efectuadas por el Comité Económico y Social Europeo, el Comité de las Regiones y el Parlamento Europeo. Como ya se ha apuntado, este debate se ha saldado con una derrota de la versión más innovadora de la ciudadanía cívica. Tanto el CESE como el Comité de las regiones defendieron una concepción postnacional en la que la residencia continuada en un Estado miembro (y no la nacionalidad) sería el título para la adquisición de la ciudadanía europea y los derechos asociados, entre ellos el sufragio local, que se podrían disfrutar sin necesidad de adquirir la ciudadanía (léase la nacionalidad) del Estado miembro de acogida (Zapata-Barrero, 2005). Esta lectura de la ciudadanía europea, finalmente no recibida en el derecho comunitario, queda, no obstante, como un horizonte normativo de mínimos al que la UE debería volver en el futuro.

Al margen de las limitaciones impuestas por las legislaciones estatales y por el derecho comunitario, la plena inclusión de los extranjeros en los distintos circuitos de la política interna encuentra, como he dicho, obstáculos de otra naturaleza que es preciso

---

<sup>2</sup> COM (2000), 757 final, de 22 de noviembre.

valorar. Si bien todos ellos están, en algún sentido, conectados, propongo diferenciarlos del siguiente modo:

*a)* en primer lugar, las dificultades derivadas del giro preventivo adoptado por las políticas de inmigración en el marco de la reciente coyuntura geopolítica, que se solapan con las tradicionales resistencias asociadas al arraigo de los principios, ideas y presunciones sobre los que se ha construido históricamente el Estado nación. La integración cívica se enfrenta, en este punto, a la legitimación coyuntural del *statu quo* de exclusión política parcial o total de los extranjeros y al bloqueo de las reformas institucionales tendentes a su plena incorporación al *demos*; *b)* en segundo término, aquellos problemas relacionados no con el reconocimiento sino con el ejercicio de los derechos de participación, es decir, las limitaciones y las dificultades existentes en los distintos escenarios en los que se articula la participación de los extranjeros (subsistema electoral, circuito asociativo). La integración cívica se enfrenta, aquí, a los riesgos derivados de la potencial frustración de expectativas y del desincentivo a la organización de los colectivos de inmigrantes de cara a la participación en la vida pública; y *c)* por último, la distancia entre el modelo normativo de democracia que parece reclamar la concepción de la integración cívica y las características y el funcionamiento de los sistemas democráticos realmente existentes. Este último obstáculo enfrenta a la integración cívica con sus condiciones de posibilidad.

*a)* Si la protección de la seguridad nacional ha sido un argumento recurrente de los Estados para privar o al menos limitar el reconocimiento de los derechos políticos a los extranjeros, el escenario geopolítico que comenzó a forjarse a partir de los atentados del 11 de septiembre de 2001 ha abastecido de pretextos a las democracias occidentales para mantener a los extranjeros en los márgenes de la participación política y social. La denominada guerra contra el terrorismo ha repercutido sobre las políticas de inmigración en un sentido negativo, dotándolas de un renovado perfil securitario que tiende a privilegiar las políticas de control y a minimizar la importancia de la integración social y política. El resurgimiento del terrorismo internacional y el debate sobre la seguridad de él derivado se ha añadido oportunamente al antiguo discurso de la amenaza relacionada con la inmigración, estableciendo un vínculo entre migración, terrorismo internacional y “nuestro” sentimiento de seguridad. (Triandafyllidou, 2005). Las reformas de la legislación de extranjería llevadas a cabo en distintos Estados europeos han recepcionado esta inflexión preventiva. En el ámbito institucional de la

UE, el pilar de la integración y la vertiente social del programa de Tampere (1999-2004), el programa enunciado en el Preámbulo de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, la concepción de la “ciudadanía cívica” lanzada por la Comisión y la cooperación con terceros países se han visto frustrados o frenados en su desarrollo debido a los limitados recursos de la agenda de la inmigración, pero también a la progresiva “segurización” de la migración en la política común de la UE, cuyos efectos son acaso más perceptibles en los países del sur de la UE en relación con los flujos migratorios provenientes de la ribera sur y oriental del Mediterráneo (De Lucas, 2004c; Gil Araujo, 2005). Como se ha señalado, a partir del punto de inflexión marcado por los acontecimientos ya históricos del 11 de septiembre de 2001 y sus secuelas en Europa, cuestiones como la eficacia en el control policial de los flujos, la lucha contra la inmigración ilegal o la política común de repatriaciones se han convertido en un eje fundamental de la política europea, mientras que los Estados miembros han ido apartándose de la concepción bidireccional y holística de la integración contenida en las directrices europeas (Solanes, 2005). El Programa de la Haya (2005-2008)<sup>3</sup> reitera algunas de las fórmulas de Tampere relativas a la integración de los nacionales de terceros países, pero las nuevas claves defensivas de la política común de inmigración no invitan al optimismo en relación a la integración cívica.

La cuestión de la ampliación de los espacios de participación en la vida pública de los extranjeros no comunitarios ha sido, por tanto, desplazada a un lugar no marginal, pero sí secundario en la agenda política de la inmigración. El nuevo discurso de la seguridad introduce interferencias institucionales en los procesos de construcción simbólica del inmigrante, dificulta la percepción del otro como un igual en su diferencia en el imaginario de las sociedades de acogida y obstruye las vías de inclusión del extranjero en la comunidad cívica. Adicionalmente, el lenguaje de la amenaza y la seguridad tiende a identificar reductivamente los debates sobre la integración política de los inmigrantes y la ciudadanía con las controversias relativas a las identidades y las diferencias culturales. En el marco geopolítico descrito, la interpretación de los conflictos culturales en clave de (in)compatibilidad de culturas, o, peor aún, de civilizaciones no sólo contribuye a empobrecer el debate sobre el pluralismo. Es, además, una vía para exorcizar cualquier reflexión pública seria en torno a la inclusión política del otro.

---

<sup>3</sup> Comunicación del Consejo (2005/C 53/ 01)–El programa de la Haya: consolidación de la libertad la seguridad y la justicia en la Unión Europea. DO C de 3.3.2005

Es verdad que en los países centrales se han puesto de manifiesto algunos problemas de los modelos de integración establecidos, desde los más asimilacionistas hasta los más cercanos al patrón multicultural. Los debates sobre la ciudadanía multicultural en sus diferentes formatos han experimentado un declive o como mínimo una redefinición, traducida en el alejamiento del multiculturalismo y el acercamiento a los modelos de asimilación cultural y cívica (Triandafyllidou, 2005). Este giro no tiene los mismos efectos en todos los Estados. En los nuevos países de acogida, donde los debates sociales y académicos en torno a la integración política de los inmigrantes y la articulación de mecanismos de participación son mucho más recientes (González-Enríquez, 2005), la nueva emergencia securitaria (pero también la lectura sólo culturalista del proceso de integración) ha frenado el avance en el camino ya recorrido por otros países europeos en relación a la integración política de los inmigrantes y ha afianzado una concepción restrictiva de la integración que preserva las implicaciones específicamente políticas del proceso de incorporación a la sociedad de acogida en un estado de latencia.

La percepción del inmigrante como un sujeto ajeno al “nosotros” entendido como cuerpo político homogéneo no es sólo un fenómeno coyuntural. La limitación o privación de los derechos políticos a los extranjeros (o a determinada clase de extranjeros) se asienta, también, en el arraigo de un conjunto de argumentos tradicionales que giran alrededor de los pilares y las presunciones sobre los que históricamente se ha edificado el Estado-nación como modelo de organización jurídico-política y que experimentan renacimientos episódicos justamente en coyunturas como la actual. Vale señalar que los problemas para la construcción de un *demos* plural e inclusivo y para la aceptación normalizada de la incorporación de los inmigrantes en los procesos de decisión colectiva de las democracias occidentales provienen de un elenco de ideas cuyo arraigo contrasta con la crisis y el retroceso del artificio histórico que toman como referencia, el Estado nación. Ahí están, por ejemplo, la renacida defensa de la concepción clásica de la soberanía en un contexto en el que ésta se encuentra en vías de superación (Ferrajoli, 1999), la renacionalización del discurso político sobre la inmigración en los años 80 y 90 por parte de unos Estados que han renunciado a su soberanía en determinados ámbitos, por ejemplo, frente a los efectos desnacionalizadores de la economía asociados a la globalización (Sassen, 2001), o también los renovados usos políticos de la identidad nacional con fines excluyentes y la

estigmatización selectiva de determinadas identidades políticas y culturales (De Lucas, 2003).

La presunción de que la participación política del extranjero constituye una interferencia en la política interna que erosiona la soberanía del Estado; la creencia en que la admisión en el ámbito de la decisión sobre los asuntos comunes de sujetos que desconocen las aspiraciones nacionales pone en crisis la homogeneidad de intereses dentro del Estado; la idea de que los inmigrantes no están comprometidos con la organización jurídico política y de que carecen de interés en la agenda política interna y en los asuntos que son objeto de los derechos de participación (De Asís, 2005); la certeza, ya señalada, de que la incorporación política de culturas alógenas pone en riesgo la identidad cultural (o nacional) del territorio de recepción, son ideas y argumentos que trascienden la coyuntura del cambio de siglo. Más allá de su mayor o menor consistencia en el plano teórico y de que puedan ser desmentidas en el plano empírico, más allá incluso de la evolución de la opinión pública en los Estados europeos, tímida aunque progresivamente favorable hacia el reconocimiento de derechos políticos a los inmigrantes, estas ideas mantienen hoy su poder de convicción. Es bien conocido, por otra parte, el efecto de espiral ascendente que, en coyunturas puntuales (procesos electorales, crisis ligadas a la llegada de inmigrantes y similares), experimentan los discursos políticos sobre la inmigración, nutridos de unas promesas de firmeza, orden y seguridad cuyo subtexto no es otro que el complejo de ideas reseñado arriba.

*b)* Los problemas a los que me referiré ahora no son límites “externos” (legislativos, políticos, sociales, culturales) a la presencia de los inmigrantes en la vida pública, sino más bien dificultades y problemas concretos que se dan en el *ejercicio* de los derechos de participación. Estos obstáculos no son únicamente imputables a las condiciones que los países de acogida ofrecen a las comunidades inmigrantes para el desarrollo de las actividades políticas o asociativas, sino también a las dinámicas de comportamiento político de los colectivos de extranjeros y a la relación de las organizaciones de inmigrantes con las estructuras institucionales, con las organizaciones de interés locales y con las demás organizaciones de inmigrantes.

La todavía reciente trayectoria de participación de los extranjeros no comunitarios en el subsistema electoral a través del ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo en los ámbitos regional y local no impide evaluar las experiencias

puestas en práctica en determinados Estados europeos, especialmente las de los países que más pronto reconocieron aquel derecho a los extranjeros<sup>4</sup>. A pesar de las diferencias existentes entre ellas<sup>5</sup>, estas experiencias han desmentido las objeciones a la participación política basadas en argumentos relativos a las eventuales consecuencias del comportamiento electoral de los no comunitarios. Los temores a una desestabilización no proporcional entre partidos, a que los inmigrantes pudieran seguir consignas provenientes de sus países de origen, a un eventual voto consensuado hacia opciones étnicas o religiosas o, en fin, a la posibilidad de que los inmigrantes pudieran instrumentalizar sus problemáticas mediante su voto no se han confirmado en la mayoría de los países donde se ha establecido algún tipo de sufragio. En ellos, los extranjeros no comunitarios han adoptado unas pautas de comportamiento electoral convencionales (entre otras razones, porque en la mayoría de los estados el reconocimiento del derecho al sufragio no implica necesariamente el derecho de fundar partidos políticos y concurrir a las elecciones). En todo caso, las formaciones políticas étnicas formadas por inmigrantes naturalizados tienen, en general, poca audiencia electoral. La mayoría de los inmigrantes vota a los partidos nacionales mayoritarios, preferentemente a las formaciones socialdemócratas (Martínez de Lizarrondo, 2004).

El balance que en líneas generales arroja el proceso de paulatino reconocimiento del derecho de sufragio a los inmigrantes residentes en la mayor parte de los países que han dado este paso no es del todo positivo, considerando los niveles de abstención de los extranjeros en comparación con los de la población nativa. En algunos casos, la participación electoral de los extranjeros disminuye de manera progresiva. En Suecia,

---

<sup>4</sup> A excepción del caso de Bélgica, que en 2004 aprobó una ley que reconoce el derecho de voto (aunque no la elegibilidad) a los extranjeros residentes en los comicios locales, no se han producido avances significativos en la materia desde que en 1985 Holanda concediera el sufragio activo y pasivo en el ámbito local a los extranjeros. Previamente lo habían hecho Suecia (1975), Dinamarca (1981), Finlandia (para ciudadanos procedentes de países escandinavos), Irlanda (1983) y Gran Bretaña (para residentes que sean ciudadanos de países de la *Commonwealth*), así como otros dos países no comunitarios (Noruega y dos cantones de Suiza). Entre los nuevos miembros de la UE, la República Checa, Estonia, Hungría, Lituania, Eslovaquia y Eslovenia conceden el derecho a voto a nivel municipal a los inmigrantes extracomunitarios. La cuestión del sufragio de los extranjeros no comunitarios es un debate abierto en los estados que no lo han reconocido todavía (especialmente, en Francia y en Italia, y en menor medida en Alemania)

<sup>5</sup> Son cinco las variables a considerar en relación al reconocimiento del derecho sufragio de los extranjeros no comunitarios en Europa: a) el ámbito territorial (local o regional) para el que se reconoce el derecho; b) la extensión del derecho, es decir, si se trata sólo del derecho a elegir o también a ser elegido; c) la regulación estatal del derecho o la atribución autónoma por la propia administración territorial (generalmente, local) donde se va a ejercer; d) el período de residencia legal en el país de acogida exigido para el reconocimiento del sufragio; y e) la posibilidad de que los extranjeros formen partidos políticos para concurrir a las elecciones.

por ejemplo, el índice de participación de los no nacionales era a mediados de la década de los setenta del 63 %, mientras que en fechas más recientes se situaba por debajo del 50 % (López Sala, 1998) y la tendencia es similar en otros países como Holanda (Tillie, 1998; Van Heelsum, 2005) o Dinamarca. Sin duda, el reconocimiento del derecho de sufragio a los extranjeros no comunitarios en estos países contribuye, aún en el limitado ámbito de las regiones y los municipios, a dotar de mayor legitimidad democrática a las instituciones surgidas de las urnas. Sin embargo, la apatía o el desinterés electoral de las comunidades de inmigrantes (que responde a causas endógenas, pero también al hecho de que los dispositivos de interlocución o participación se basan en criterios de representatividad que pueden no reflejar los intereses plurales *de* y *en* los distintos colectivos de inmigrantes) constituye un obstáculo para la integración cívica que debe ser tomado en consideración no sólo por los países que ya reconocen el voto a los extranjeros, sino también por aquéllos en los que es previsible a medio plazo una reforma legal en tal sentido.

El diagnóstico sobre los problemas empíricos ligados a los modos de articulación de la participación social y política de los inmigrantes es más acabado respecto a los mecanismos que tienen una trayectoria más consolidada, tal es el caso del asociacionismo inmigrante. En la mayoría de los Estados europeos, con mayor razón en aquéllos en los que los inmigrantes no tienen reconocido el derecho al sufragio, la participación cívica a través de las asociaciones es el cauce principal de intervención de los inmigrantes en la vida pública. La expresión de los intereses y reivindicaciones de las comunidades de inmigrantes se canaliza a través del asociacionismo *pro*-inmigrante, es decir, las organizaciones locales activas en el ámbito de la inmigración, y el asociacionismo *de* inmigrantes, es decir, el movimiento asociativo cuya dirección y militancia se nutre de población inmigrada, si bien hay que distinguir los colectivos organizados de inmigrantes no comunitarios y las asociaciones de nacionales de países miembros de la UE, que tienen una sólida implantación en determinadas áreas geográficas de países como España.

Me limitaré a señalar algunos problemas en la relación de las asociaciones *de* inmigrantes no comunitarios con las administraciones y con el resto de organizaciones en España. Al respecto, cabe apuntar, en primer lugar, que su inclusión en el circuito institucional (es decir, su reconocimiento como interlocutores de los poderes públicos y, con él, su capacidad de influir en alguna medida en las políticas de inmigración) depende con frecuencia de la voluntad política de las agencias gubernamentales, que

son, a su vez, las que fijan los criterios de idoneidad para la colaboración entre éstas y aquéllas.

Los poderes públicos introducen a las asociaciones en un “campo político de sustitución” que no constituye una auténtica vía de entrada de las organizaciones de inmigrantes en la política, sino un juego de apertura y suspensión de la participación de los inmigrantes en algunos asuntos de relevancia relativa a través de las asociaciones a las que previamente se ha dotado de reconocimiento público. Las asociaciones dependen en gran medida de la financiación con fondos públicos, de manera que su posición relativa respecto a las administraciones, la incorporación de sus reivindicaciones a la agenda política y la participación real en la toma de decisiones sobre la política de inmigración acaban siendo mediatizadas por esa relación de subordinación. Por una parte, la contrapartida a la concesión de subvenciones suele ser la neutralización del potencial contestatario de las asociaciones, que acaban convirtiéndose en organizaciones no gubernamentales especializadas en la gestión de las ayudas públicas que reciben. No es, por ello, extraño que las asociaciones de inmigrantes más reivindicativas estén institucionalmente marginadas. Por otra parte, el resultado que arroja la incorporación de las asociaciones a los mecanismos institucionales de participación (foros, consejos consultivos y otros órganos de participación, consulta, información y asesoramiento de tipo genérico o específico creados bajo la cobertura institucional de las administraciones estatales, regionales, locales o de distrito en los que se canalizan las demandas y recomendaciones de los inmigrantes sobre el diseño y la gestión de programas y políticas sectoriales que les afectan) no es tanto la constitución de la organización como actor político cuanto la conversión de las asociaciones en agencias delegadas para la gestión y ejecución de una serie de servicios y programas asistenciales transferidos por las agencias gubernamentales.

Esta dinámica relacional entre asociaciones y administración no es sólo producto del interés de los poderes públicos en contar con interlocutores estables frente a grupos en buena medida desestructurados y en captar intermediarios estratégicos que suplan las carencias y las oscilaciones de las políticas de integración social. En buena medida, también las propias asociaciones de inmigrantes asumen esta lógica de intercambio en virtud de la cual la moderación de su discurso (negociación y reforma frente a ruptura y conflicto) y la adecuación de su actividad a las expectativas de la oficialidad (asistencia y cooperación frente a lucha y reivindicación) conlleva la inclusión de la organización

en los canales oficiales de diálogo y el acceso a las subvenciones públicas.

La aceptación de esta lógica por parte de las asociaciones (más exactamente, por parte de sus dirigentes) explica la no infrecuente concurrencia de liderazgos de tipo carismático, la opacidad y la falta de transparencia interna y la ausencia de cultura política participativa *dentro* de la propia organización (Veredas, 2003). Adicionalmente, la adaptación de las asociaciones esta dinámica de cooptación selectiva en su relación con las administraciones genera derivas competitivas entre las propias organizaciones de inmigrantes, interesadas en adquirir una mejor y más cuantiosa posición en la escala de reconocimiento público. De este modo, se debilitan las posibilidades de coordinación entre las asociaciones, es decir, la eventual formación de redes asociativas con intereses comunes bien definidos, programas de acción conjuntos y diversificación funcional frente a los poderes públicos.

La relación entre las organizaciones de inmigrantes y las asociaciones nacionales de apoyo a los inmigrantes viene marcada por la mejor posición de estas últimas frente a los poderes públicos y por la mayor capacidad de las ONGs locales para movilizar recursos y prestar servicios especializados. En el caso de las organizaciones locales, la actividad asistencial y de asesoría no sólo se dirige a los inmigrantes, sino también a las propias asociaciones de inmigrantes, si bien la cooperación con éstas tiene su límite en la prioridad puesta por las primeras en sus actividades e intereses (Martín Pérez, 2004). Finalmente, la compleja relación entre los inmigrantes y los colectivos que los representan con los sindicatos nacionales (especialmente las organizaciones de trabajadores mayoritarias, cuyo papel en la gestión del fenómeno migratorio ha adquirido una importancia creciente) también presenta puntos problemáticos. La acción de los sindicatos no está sólo centrada en la tutela de los derechos de los inmigrantes como trabajadores, sino que abarca todo un elenco de actuaciones que lo convierten en un agente de integración y participación social cuya lógica de acción tiende a converger en ciertos puntos con las asociaciones y las ONGs. No obstante, algunos factores específicos, entre ellos el rol político semi o cuasi-institucional asumido por las organizaciones de trabajadores nacionales mayoritarias en relación a la inmigración, particularizan las problemáticas de aquella relación.

Sin dejar de reconocer el papel decisivo desempeñado por las asociaciones de inmigrantes, hay que señalar también que los obstáculos o límites descritos pueden erosionar la eficacia real de los dispositivos de participación social y política y ser, a la larga, un factor desincentivador de la participación y una fuente de frustración política

en los colectivos de inmigrantes respecto a las instituciones y a sus propias organizaciones. Es verdad que en los países de la Europa del sur, entre ellos España, hay un déficit secular de articulación política de la sociedad civil (Sarasa, 1995), y que, en tal sentido, los problemas descritos arriba no serían sino la traducción de determinadas inercias históricas e institucionales. Pero, precisamente, en un contexto marcado por el desencanto hacia la política convencional (la ciudadanía primaria o electoral) y por la activación y desarrollo del denominado segundo circuito de la política (la ciudadanía secundaria o asociacionista), un proceso que, con carencias y limitaciones, se expande también en determinados países que no hace mucho inauguraron su ciclo político postautoritario, la mejora de los canales de participación y deliberación con los nuevos miembros de la sociedad civil (la mejora, en definitiva, de la calidad de la democracia) debería ser también una prioridad en la agenda de la política de inmigración.

c) El último obstáculo que enfrenta la participación política de los inmigrantes no es, en realidad, un límite específico para (o en) la intervención de las comunidades de inmigrantes en la vida política de las sociedades de acogida. Es más bien una limitación estructural que tiene su origen en el funcionamiento real de las actuales democracias representativas. Una propuesta de integración o acomodación cívica (que no sólo aspira a la inclusión de los inmigrantes *en* las esferas participativas de la sociedad de acogida, sino también a la mejora del ejercicio de los derechos de participación y comunicación *con* los sujetos y colectivos de sujetos de la sociedad de recepción) ha de tomar en consideración el escenario en el que pretende abrirse camino. Las democracias occidentales, con sus muy variadas deformaciones, no son un marco favorable para ello. No obstante, el justificado escepticismo en torno a la capacidad de las democracias de acogida para integrar políticamente a los inmigrantes puede matizarse al menos en algún punto.

Resulta posible clasificar las concepciones normativas de la democracia atendiendo a un criterio que diferencia<sup>6</sup>: (i) por una parte, las teorías o concepciones para las que el ámbito de lo político es un espacio de representación individual separado de la sociedad y vedado a deliberaciones morales de las que pueda resultar una alteración de las preferencias autointeresadas de los participantes. La democracia se concibe en esta familia de teorías como un mecanismo neutro de reproducción, ajuste y

---

<sup>6</sup> La clasificación está parcialmente inspirada en el esquema propuesto por C. S. Nino (1996).

maximización de intereses que no debe interferir en los derechos de libertad de los individuos, resguardados en la esfera privada; y (ii) por otra, aquellas teorías o concepciones que consideran la democracia y el ámbito de lo político como un espacio de participación individual y colectiva que incorpora procedimientos de deliberación capaces de transformar las preferencias autointeresadas de las persona (capaces, por tanto, de transformar la sociedad). La democracia se concibe en esta segundo conjunto de teorías como un procedimiento cuyos resultados pueden ser moralmente evaluados de acuerdo a parámetros objetivos o intersubjetivos.

Si bien existe una gran heterogeneidad interna en cada conjunto de teorías de la democracia<sup>7</sup>, las diferencias entre ambos grupos de concepciones que son relevantes para nuestra cuestión atañen, por una parte, a la importancia atribuida a la deliberación pública, y, por otra, a la necesidad de articular reformas institucionales para favorecer inclusión de todos los participantes en la deliberación política. En estos dos aspectos, que no son exactamente la misma cosa (Gargarella, 2001), el primer grupo de teorías tiende al estatismo y a la resistencia al cambio, mientras que las concepciones incluidas en el segundo son esencialmente dinámicas, mucho más proclives a la participación ampliada de todos los sujetos concernidos en las decisiones sobre los asuntos comunes.

Si pasamos de las concepciones normativas de la democracia a la realidad empírica, parece poco discutible que los sistemas representativos realmente existentes se asemejen bastante más a los modelos de democracia representativa delineados por el primer conjunto de teorías que a las diversas versiones de la democracia participativa. Es verdad que el sofisticado desarrollo teórico de modelos de democracia participativa o deliberativa ha tenido como correlato la puesta en marcha de experiencias concretas en diversos países europeos (algunas inspiradas en iniciativas provenientes de fuera de Europa) que constituyen un avance hacia una democracia más directa, más cercana, especialmente en el ámbito local. Sin embargo, las democracias actuales no se caracterizan precisamente por promover la ampliación de los *espacios* de deliberación ni por facilitar la inclusión de nuevos *sujetos* en los procesos de participación. Los sistemas democráticos presentan, por el contrario, un vasto catálogo de insuficiencias o

---

<sup>7</sup> En el primer grupo concurren, entre otras, las teorías que extrapolan la lógica del funcionamiento del mercado capitalista al ámbito de lo político, las aproximaciones elitistas que atribuyen al método democrático la función de organizar la circulación y el acceso de las elites al poder o las concepciones llamadas pluralistas, basadas en la competencia de los grupos de interés. En el segundo grupo pueden ser encuadradas, entre otras, aquellas concepciones que abrevan en la tradición rousseauiana de la soberanía popular -entre ellas, la concepción neorepublicanista-, las teorías consensualistas de cuño dialógico y procedimental y las concepciones conflictuales o radicales de la democracia participativa

anomalías, algunas de ellas vinculadas a fenómenos de época, otras relacionadas con las vías participativas formalmente previstas para su funcionamiento<sup>8</sup>. Junto a estas deformaciones, hay factores adicionales que condicionan la inserción de los inmigrantes en los circuitos de interlocución del poco prometedor escenario político en el que ingresan y viven.

Los inmigrantes no emigran para participar social y políticamente en las sociedades de acogida. En el origen de toda emigración opera el doble eje de causas de expulsión y atracción (*push-pull*) generalmente ligadas a la mejora de la condición laboral y salarial en el país de destino. La organización social y política de las comunidades de inmigrantes es más bien una consecuencia de la estabilización de los proyectos migratorios, pero no la razón de ser de la emigración. Una vez articulada, la movilización política de los inmigrantes tiende, en todo caso, a centrarse en aquellas cuestiones de la agenda interna que les afectan de manera inmediata. Si bien esta lógica de actuación política responde a los parámetros convencionales de la acción colectiva racional, la actitud política autocentrada de los colectivos de inmigrantes se ve fuertemente potenciada por la propia política de inmigración y por la comprensión instrumental que subyace al modelo de gestión de la inmigración vigente en los países europeos y en la UE. Eminentemente centrado en el control de flujos (Solanes, 2005), el modelo tiende a reforzar el desplazamiento de toda la atención y la acción política de los colectivos de inmigrantes hacia las cuestiones relativas al control del acceso y de la permanencia en el territorio receptor<sup>9</sup>, o, lo que es lo mismo, a dificultar que la mirada política de los colectivos de inmigrantes trascienda aquellos límites. Exceptuando las experiencias participativas del ámbito local, que presentan características específicas, las comunidades de inmigrantes adoptan, en este marco, un rol político no sólo autocentrado o reflexivo sino reactivo o “defensivo” en los circuitos políticos a los que les permite acceder el régimen de reconocimiento de derechos establecido. Al catálogo

---

<sup>8</sup> Así, las degradaciones telecráticas de la política, el declive de la intervención ciudadana en la vida pública, el descenso de la participación electoral, la corrupción casi estructural y la financiación irregular de los partidos, la emergencia de alternativas neopopulistas de corte empresarial o neofascista, surgidas justamente al calor de los debates sobre la inmigración y la influencia de entidades económicas no democráticamente elegidas en la política de los Estados y en la vida de los ciudadanos (Benhabib, 2000). O también, la profesionalización excesiva de la vida política, el monopolio de los partidos y la marginación de otras vías participativas, la obligación de optar entre conglomerados de soluciones, que impide la desagregación de la deliberación y dificulta la transferencia de legitimidad, y la rigidez de los canales para exigir responsabilidades a los electos (Subirats, 2001).

<sup>9</sup> Precisamente estas cuestiones, de competencia estatal en la mayoría de los países y, por tanto, excluidas del campo de decisión en las elecciones locales, están vedadas la decisión política de los sujetos directamente concernidos aun en el caso de que el sufragio municipal esté reconocido.

de insuficiencias de los sistemas democráticos realmente existentes, que afectan indistintamente a los nacionales y a los no nacionales, se añaden, por una parte, las condiciones institucionales y el diseño de las políticas de acceso del territorio de recepción, que inducen a una suerte de solipsismo político defensivo o que directamente desincentivan la participación y, por otra, la fragilidad de los mecanismos orientados a ampliar los espacios de deliberación y a fomentar el interés recíproco entre la sociedad de recepción y las comunidades de inmigrantes. En el caso de los nuevos vecinos, son principalmente estos obstáculos los que alejan a las democracias receptoras del ideal normativo de una democracia inclusiva y del modelo, igualmente normativo, de la integración cívica.

Vale, sin embargo, hacer dos observaciones. En primer lugar, la experiencia europea, también la experiencia española, ha mostrado que la incorporación de los inmigrantes a los debates sobre las políticas de inmigración y las reformas de la legislación de extranjería genera, inevitablemente, nuevos debates cuyo objeto no es ya la regulación del acceso y la permanencia de los extranjeros en el país de recepción, sino las condiciones procedimentales que ofrecen los países de destino para su constitución como agentes cívicos y políticos. En su doble condición de infrasujetos políticos y de actores cívicos emergentes, los inmigrantes han interpelado a las democracias occidentales por el déficit de reconocimiento de derechos de participación que, a la larga, compromete la legitimidad y la representatividad de las instituciones, pero también han introducido la cuestión de la participación ciudadana (la ampliación de los espacios de participación) en la agenda política interna. En segundo lugar, el arraigo y la estabilización de las comunidades inmigradas en los países de destino, y su imbricación en las estructuras educativas, sociales y laborales es un factor determinante para la (de nuevo, inevitable) ampliación del catálogo de cuestiones públicas que les conciernen no ya sólo como inmigrantes, sino como padres, contribuyentes, jóvenes, vecinos, consumidores, trabajadores, contratantes o usuarios de servicios, es decir, para la incorporación normalizada de problemáticas políticas internas a su propia agenda política.

Esta doble transferencia es, por encima (y aun en contra) del modelo de política migratoria vigente, la fuerza que ha impulsado la inclusión política parcial y el acercamiento paulatino a la ciudadanía de los inmigrantes en los países europeos. En los de más larga tradición receptora, pero también en aquéllos que recientemente se han transformado en países de acogida. Más allá de todos los obstáculos señalados, el

carácter hasta cierto punto inevitable de estos procesos de intercambio puede facilitar que los nuevos vecinos se constituyan como agentes del cuestionamiento del propio imaginario social en las sociedades de recepción, o, si se quiere, que se hagan intérpretes de la puesta en tela de juicio del orden dado –que es el origen de la democracia moderna (Castoriadis, 1998)-, muy especialmente de las exclusiones cada vez más difíciles de justificar que jalonan nuestros sistemas representativos. La acción política de las comunidades de inmigrantes como un “motor garantista” que haga visibles las vulneraciones de derechos de los extranjeros (Pisarello, 2004) no es incompatible con su contribución a la deliberación ciudadana sobre el catálogo de cuestiones destinadas a ingresar en una agenda política común. Por ello, a pesar de que algunos de los problemas descritos en esta sección han sido caracterizados como dificultades específicas ligadas a la acomodación de los extranjeros inmigrantes en el ámbito de la política interna, todos ellos reenvían al último, es decir, al mejorable funcionamiento de la democracia y a la necesidad de reescribir sus inercias, sus presunciones, sus modos de manifestarse, sus formatos institucionales y sus anomalías, una tarea a la que los inmigrantes también están llamados.

### **Notas al margen sobre el debate en torno al sufragio de los inmigrantes en España**

La Constitución española (13.2 CE) excluye expresamente a los extranjeros de los derechos reconocidos en su artículo 23, a salvo del reconocimiento del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales cuando lo establezca un tratado o la propia ley atendiendo al criterio de reciprocidad. El Tratado de Maastricht cumplió la exigencia del 13. 2 CE en relación a los nacionales de países miembros de la UE residentes en España (y los españoles residentes en países miembros). Si bien es cierto que España ha suscrito acuerdos y convenios con Argentina, Chile, Uruguay, Venezuela o Colombia, en todos ellos hay una remisión de la regulación a tratados específicos de desarrollo aún no realizados<sup>10</sup>. A parte de los convenios firmados con Holanda, Dinamarca y Suecia antes del establecimiento de la UE y la ciudadanía europea, el único convenio bilateral efectivo es el suscrito con Noruega en 1990.

El criterio de reciprocidad, introducido por el constituyente pensando en los emigrantes españoles de 1978 y no en los inmigrantes que actualmente viven y trabajan

---

<sup>10</sup> En el convenio firmado con Chile (1990) no se hace remisión a un Tratado de desarrollo, sino a la legislación de desarrollo.

en España, es un obstáculo que dificulta de hecho el acceso al sufragio local de inmigrantes procedentes de un buen número de Estados con los que no es previsible que España firme convenios y tratados de desarrollo a corto plazo. Hay que señalar que fuera del marco europeo hay Estados (Islandia, Nueva Zelanda, Chile) donde los ciudadanos españoles que residen ya gozan del derecho de sufragio sin necesidad de tratado de reciprocidad. Es importante remarcar también que en España la opinión pública es favorable al reconocimiento del voto municipal a los vecinos extranjeros residentes. En noviembre de 2005, un 60% de los españoles consideraba que los inmigrantes no comunitarios con residencia estable deberían tener derecho a votar en las elecciones municipales<sup>11</sup>. Sea como fuere, el escaso o nulo margen interpretativo que el tenor literal del artículo 13 de la CE deja al legislador y al Tribunal Constitucional, ha situado al derecho de sufragio fuera del catálogo de derechos de los extranjeros, impidiendo cualquier tipo de interpretación sistemática del texto constitucional asentada en los principios de integridad e interdependencia de los derechos (García Añón, 2004).

En el verano de 2006, a raíz de la presentación de una Proposición no de Ley sobre la extensión del derecho a voto en las elecciones municipales a los extranjeros residentes legales por parte de los Grupos Parlamentarios Socialista e Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds (10 de julio de 2006), se reabrió en España el debate público sobre la cuestión, aunque este debate ha sido, como en otras ocasiones, efímero, y ha estado, además, muy condicionada por la coyuntura inmediata. El sufragio local de los inmigrantes ha sido puesto en la arena pública en el mes de agosto, coincidiendo, además, con una situación de emergencia derivada de la llegada por vía irregular de inmigrantes a las costas de Canarias en una proporción superior a la registrada en años precedentes. Lejos de invitar al debate sereno y a la argumentación racional, estas circunstancias han favorecido el ya proverbial solapamiento de los discursos (de nuevo, el lenguaje de la amenaza, el peligro y la invasión aparecieron en un debate sobre pretensiones normativas que poco tienen que ver con el control de fronteras) y la reactivación de las inercias ideológicas a las que se hizo referencia más arriba, paradigmáticamente representadas, en este caso, por la propuesta de algunos partidos de imponer condiciones adicionales de cuño asimilacionista al voto inmigrante, más allá del criterio de la residencia legal y continuada.

---

<sup>11</sup> Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), Estudio 2.625. Barómetro de Noviembre 2005.

La Proposición no de Ley mencionada resulta, en todo caso, algo decepcionante en su planteamiento, dado que se limita a buscar el acuerdo de la Cámara para instar al gobierno a *a)* la negociación y firma de acuerdos o convenios bilaterales sobre la base de la reciprocidad; *b)* la petición al Consejo de Estado de un Dictamen sobre la interpretación del artículo 13. 2 CE; y *c)* la firma y ratificación del Convenio europeo sobre participación de los extranjeros en la vida pública local, de 5 de febrero de 1.992.

Este marco de propuestas es sustancialmente distinto a aquél que está en el origen de la iniciativa conjunta de los grupos parlamentarios PSOE y IU-ICV. La proposición no de ley que se ha mencionado es producto de un acuerdo político que ha redefinido o más bien diluido el espíritu de una proposición de Ley Orgánica presentada meses atrás por uno de los dos grupos señalados. Concretamente, la Proposición de Ley Orgánica para el reconocimiento del derecho de sufragio activo y pasivo a los ciudadanos extranjeros en España, de 7 octubre de 2005, del Grupo Parlamentario de Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya-Verds<sup>12</sup>.

En realidad, sólo esta iniciativa parlamentaria ha abordado hasta ahora la raíz del problema, planteando el cambio en los siguientes términos: *a)* en la Exposición de Motivos se mencionaba la necesidad de reformar la Constitución; *b)* se proponía la reforma de la LO 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (modificada por las LO 8/2000 y 14/2003), específicamente el artículo 6 en sus apartados 1, 2 y 4; *c)* se proponía, asimismo, la reforma de algunos artículos la LO 5/1985 del Régimen Electoral General y la adición de algunos apartados en su articulado, todo ello con el fin de reconocer el derecho de sufragio activo y pasivo a los extranjeros no comunitarios sobre la base de la residencia legal en España.

Considerando los términos en que finalmente se ha planteado la cuestión en sede parlamentaria, estos puntos quedarán por ahora fuera del debate político, que se centrará en la búsqueda de flexibilidad en la interpretación del artículo 13. 2 de la Constitución y en la exploración de vías alternativas a la reforma constitucional. La reciprocidad, sin embargo, seguirá siendo un obstáculo. Por una parte, la firma y ratificación del Convenio europeo sobre participación de los extranjeros en la vida pública local, de 5 de febrero de 1.992 no resuelve el requisito (constitucional) de la reciprocidad, dado que la aplicación del Convenio haría necesaria la reforma (Aja y Díez Bueso, 2000). Por otra parte, resulta difícil imaginar cómo puede ser interpretado un precepto tan explícito

---

<sup>12</sup> Boletín Oficial de las Cortes Generales, Serie B proposiciones de Ley, nº 207-1, 7 de octubre de 2005, VIII Legislatura.

como el 13. 2 CE para salvar el obstáculo de la reciprocidad. No se ve, en fin, de qué modo se puede eludir la reforma de la Constitución, que tendría que ser instrumentada por la vía del artículo 167 CE

El legislador ha sido, en España, muy refractario a las reformas constitucionales. La razón no es la rigidez del propio texto constitucional y lo gravoso de los procedimientos de reforma, sino, ante todo, el tabú que pesa sobre la reforma constitucional. La idea que subyace a estas reticencias es que la Constitución expresa, entre otras cosas, un compromiso entre las grandes fuerzas políticas para cancelar de manera pacífica ciertas querellas que en el pasado han dividido a los españoles en forma trágica. Dado este trasfondo, existe un interés estratégico entre los principales líderes y partidos en que la Constitución se toque lo menos posible, una actitud general que beneficia a todas las cláusulas constitucionales, incluso a aquéllas que nada tienen que ver con los grandes pactos constituyentes (Ferrerres Comella, 2000). Ése es justamente el caso del artículo 13. 2 de la Constitución española, un precepto redactado cuando el constituyente de 1978 apenas podía imaginar que España se iba a convertir en destino preferente de flujos migratorios procedentes de una periferia crecientemente diversificada. Por descontado, es positivo que, de una forma u otra, la cuestión del sufragio de los inmigrantes se abra paso en el debate público. Sin embargo, el planteamiento de la reforma constitucional (la supresión del criterio de reciprocidad y la regulación del sufragio de los extranjeros residentes no comunitarios con arreglo a lo que dispongan las leyes y los tratados) no debería suscitar ningún temor en una democracia que se pretende madura. Se trata, simplemente, de adaptar nuestra norma fundamental a la que ha sido una de las grandes transformaciones sociales experimentadas por nuestro país en las últimas dos décadas.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aja, E. y Díez Bueso, L. (1999-2000) “La participación política de los inmigrantes”, *La factoría*, 10.
- Aja, E. y Díez Bueso, L. (2005), “Introducción”, en E. Aja y L. Díez (eds.), *La regulación de la inmigración en Europa*, Barcelona, Fundación La Caixa.
- Añón, M. J. (1998) “Ciudadanía diferenciada y derechos de las minorías”, *Derechos de las minorías en una sociedad multicultural*, Madrid, Consejo General del Poder Judicial.
- Añón, M. J. (2003) “Nueva ciudadanía y derechos sociales y políticos de los inmigrantes”, *Gaceta Sindical*, 3.
- Benhabib, S. (2000) “The contemporary discontent with democracy”, en Íd, *Contemporary theories of democracy. A transatlantic perspective. Five lectures*, Valencia, Càtedra Cañada Blanch de Pensamiento contemporáneo-Universitat de València, Cuadernos de Trabajo, 6.
- Benhabib, S. (2005), *Los derechos de los otros. Extranjeros, residentes y ciudadanos*, Barcelona, Gedisa.

- Brubaker, W. R. (1989) "Membership without citizenship: the economic and social rights of citizenship", en W. R. Brubaker (ed.), *Immigration and the politics of citizenship in Europe and North America*, Nueva York, University Press of America.
- Castoriadis, C. (1998) "Lo imaginario: la creación del dominio históricosocial", en Íd., *Los dominios del hombre. Las encrucijadas del laberinto II*, Barcelona, Gedisa
- De Asís Roig, R. (2005) "La participación política de los inmigrantes. Hacia una nueva generalización de los derechos", ponencia presentada en el Seminario *Los derechos de participación política de los inmigrantes. Retos, experiencias y propuestas*, Universitat de Valencia, 2005; *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, 12, [www.uv.es/CEFD](http://www.uv.es/CEFD)
- De Lucas, J. (2003), *Globalización e identidades. Claves jurídicas y políticas*, Barcelona, Icaria.
- De Lucas, J. (2004a), "Ciudadanía: la jaula de hierro para la integración de los inmigrantes", en G. Aubarell y R. Zapata-Barrero (eds.), *Inmigración y procesos de cambio*, Icaria-IEMed.
- De Lucas, J. (2004b) "Política de inmigración: participación y ciudadanía de los inmigrantes. El papel de las comunidades autónomas y de los Ayuntamientos", *Asamblea. Revista parlamentaria de la asamblea de Madrid*, 11.
- De Lucas, J. (2004c) "Inmigrantes, extraños a la comunidad, enemigos. Ida y vuelta en la respuesta del Derecho a la inmigración", *Sociología del Diritto*, 2.
- Ferrajoli, L. (1999) "La soberanía en el mundo moderno", en Íd., *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Madrid, Trotta.
- Ferreres Comella, V. (2000) "Una defensa de la rigidez constitucional", *Doxa*, 23
- García Añón, J. (2004) "Medidas antidiscriminatorias y derechos de los inmigrantes", en M<sup>a</sup> J. Añón (ed.), *La universalidad de los derechos sociales. El reto de la inmigración*, Valencia, Tirant lo blanch.
- Gargarella, R. (2001) "Representación plena, deliberación e imparcialidad", en J. Elster, *La democracia deliberativa*, Barcelona, Gedisa.
- Gil Araujo, S. (2005) "Inmigración e integración en el espacio europeo", *Europa: momentos decisivos*, ed. especial (2) de *Le Monde Diplomatique*.
- González-Enríquez, C. (2005) "Active civic participation of immigrants in Spain", Country Report prepared for de European research project POLITIS, Oldenburg 2005.
- Joppke, C. (1999) "How immigration is changing citizenship: a comparative view", *Ethnic and Racial Studies*, v. 22, 4.
- Habermas, J. (2000<sup>2</sup>) "Ciudadanía e identidad nacional", incluido en Íd, *Facticidad y validez*, trad. M. Jiménez Redondo, Madrid, Trotta
- Hammar, T (1990) *Democracy and the nation state: aliens, denizens and citizens in a world of international migration*, Avebury, Aldershot
- Held, D. (1995) *Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, Cambridge, Cambridge Polity Press.
- López Sala, A. M. (1998) "Suecia ante la inmigración: desarrollo y evolución de una política multicultural", *Migraciones*, 4.
- López Sala, A. M. (2005) *Inmigrantes y Estados: la respuesta política ante la cuestión migratoria*, Madrid, Anthropos.
- Martín Pérez, A. (2004) "Las asociaciones de inmigrantes en el debate sobre las nuevas formas de participación política y de ciudadanía: reflexiones sobre algunas experiencias en España", *Migraciones*, 15.
- Martínez de Lizarrondo, A. (2004), "El rol de la ciudadanía en la gestión de la inmigración. La extensión del derecho al voto de las personas extranjeras no comunitarias", *Actas del IV Congreso sobre la inmigración en España*, Girona.
- Morris, L. (2002) *Managing migration: civic stratification and migrant's rights*, Londres, Routledge.
- Nino, C. S. (1996) *La constitución de la democracia deliberativa*, Barcelona, Gedisa.
- Pajares, M. (2005) *La integración ciudadana. Una perspectiva para la inmigración*, Barcelona, Icaria.
- Pisarello, G. (2004) "Derechos sociales, democracia e inmigración en el constitucionalismo español: del originalismo a una interpretación sistemática y evolutiva", en M<sup>a</sup> J. Añón (ed.), *La universalidad de los derechos sociales. El reto de la inmigración*, Valencia, Tirant lo blanch.
- Sarasa, S. (1995) "La sociedad civil en la Europa del sur. Una perspectiva comparada de las relaciones entre el Estado y las asociaciones altruistas", en S. Sarasa y L. Moreno (comps.), *El Estado del bienestar en la Europa del sur*, Madrid, CSIC.
- Sassen, S. (2001) *¿Perdiendo el control? La soberanía en la era de la globalización*, Barcelona, Ediciones Bellaterra.
- Solanes, A. (2005) "La política de inmigración en la Unión Europea desde tres claves", *Arbor*, V. CLXXI, 713 [mayo-junio]

- Soysal, Y. (1994) *Limits of citizenship: migrants and postnational membership in Europe*, Chicago University Press.
- Subirats, J. (2001) “Nuevos mecanismos participativos y democracia: promesas y amenazas”, en J. Font (ed.), *Ciudadanos y decisiones públicas*, Barcelona, Ariel.
- Tillie, J. (1998), “Explaining migrant voting behaviour in the Netherlands; combining the electoral research and ethnic studies perspective”, *Revue Européenne des migrations internationales*, 14 (2)
- Triandafyllidou, A. (2005) “Nuevos retos para Europa: migración, seguridad y derechos de ciudadanía”, en *Inmigración y Europa. Cinco años después de Tampere*, Barcelona, Fundación CIDOB.
- Van Heelsum, A. (2005) “Political participation and civic community of ethnic minorities in four cities in the Netherlands”, *Politics*, 25 (1)
- Veredas, S. (2003) “Las asociaciones de inmigrantes en España. Práctica clientelar y dependencia política”, *Revista Internacional de Sociología*, 36, 2003.
- Zapata-Barrero, R. (2005) “Una nueva “filosofía” de la UE: tradición versus innovación en la propuesta de la ciudadanía cívica”, en *Inmigración y Europa. Cinco años después de Tampere*, Barcelona, Fundación CIDOB.