

UNIVERSIDAD CEU SAN PABLO
CEU Escuela Internacional de Doctorado. CEINDO
Programa “Derecho y Economía”



TESIS DOCTORAL

LA CIUDADANÍA POSTNACIONAL.

**Estudio de caso del derecho de sufragio de los
inmigrantes latinoamericanos en España a través de la
experiencia de las elecciones locales de 2011**

Autora:

Yolanda Carmela Vaccaro Alexander

Directora:

Doctora Ainhoa Uribe Otalora

CURSO 2017-2018

AGRADECIMIENTOS

Esta tesis doctoral parte de un trabajo que ha ido madurando a través de algunos años cuya idea inicial surge del deseo de contribuir con la articulación conceptual de dos conceptos: la ciudadanía postnacional y, en relación con ella, lo que se puede considerar como ciudadanía iberoamericana. En torno a estos temas pivota algo más que mi interés personal. Se trata de términos que implican reforzar en el imaginario colectivo el valor de los ciudadanos más allá de su vínculo nacional. La plasmación práctica de una ciudadanía postnacional, en este caso iberoamericana, refuerza, además, la presencia y la relevancia de España y de los diferentes países de Iberoamérica en el mundo. Tomar conciencia y trabajar en consecuencia sobre la realidad de una comunidad iberoamericana que se viene articulando a nivel jurídico desde hace varias décadas agrega un valor destacable para los países que integran dicha comunidad. Buenos ejemplos de esta ciudadanía iberoamericana son el conjunto de acuerdos de doble nacionalidad y de reciprocidad en materia de sufragio en comicios locales. Éstos últimos, vinculados al derecho político por antonomasia, el derecho de sufragio, constituyen el tema que centra esta tesis a través del estudio de caso de las elecciones municipales celebradas en España en 2011.

En esta tarea ha resultado fundamental, en fondo y en forma, la ayuda inestimable y la entrega profesional de la doctora Ainhoa Uribe Otalora, directora de esta tesis doctoral. El tema de los derechos políticos de los inmigrantes es una de sus líneas de investigación por lo que su orientación y guía en el contenido de este trabajo ha sido angular. Asimismo, su experiencia en el ámbito académico ha sido vital para la articulación metodológica y la sistematización que esta investigación requería.

Otras personas a las que agradezco su aportación porque ha resultado de gran ayuda en la consecución de este trabajo son Rosario Zanabria Gutiérrez, Esperanza Román Mendoza, Jeffrey Anderson y Christina Rubi.

Por último, agradezco por su apoyo incondicional y por la motivación que siempre me han brindado en todos los aspectos a mi madre, Carmela Antonia Alexander Herrada; a mi padre, Mario Rómulo Italo Vaccaro Botto, y a mi hermana, Ytala Yolanda Vaccaro Alexander.

ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS	2
ÍNDICE	3
ABREVIATURAS Y SIGLAS	11
ÍNDICE DE TABLAS	12
CAPÍTULO I: PLANTEAMIENTO METODOLÓGICO	13
1.1. Introducción.....	14
1.1.1. Objeto de estudio y justificación de la investigación.....	14
1.1.2. Explicación terminológica: uso del término “latinoamericano”...19	
1.1.3. Antecedentes del debate. Novedad y oportunidad del tema.....22	
1.1.4. Articulación de la investigación.....26	
1.2. Planteamiento metodológico.....28	
1.2.1. Hipótesis y <i>subhipótesis</i>28	
1.2.2. Hitos o fases de la investigación.....30	
1.2.3. Marco metodológico.....34	
1.2.3.1. Método de la triangulación. Orígenes teóricos.....34	
1.2.3.2. Método comparado aplicado al objeto de estudio.....37	
1.2.4. Técnicas y herramientas de investigación aplicadas.....43	
1.2.4.1. Análisis documental.....44	
1.2.4.2. Encuesta.....48	
1.2.4.3. Grupo focal.....52	

1.3. Condicionantes y limitaciones de la investigación.....	54
ABSTRACT. METHODOLOGICAL APPROACH AND THEORETICAL FRAMEWORK...	57
1.1. Introduction.....	58
1.1.1. Object of study and justification of the research.....	58
1.1.2. Terminological explanation: use of the term “Latin American”...62	
1.1.3. Backround to the discussion. Novelty and opportunity of the theme.....	65
1.1.4. Articulation of research.....	69
1.2. Methodological approach.....	71
1.2.1. Hypothesis and sub-hypotheses.....	70
1.2.2. Milestones or phases of research.....	73
CAPÍTULO II: CONCEPTO DE CIUDADANÍA. CIUDADANÍA NACIONAL Y CIUDADANÍA UNIVERSAL.....	77
2.1. Evolución histórica del concepto de ciudadanía.....	78
2.1.1. Edad Antigua. Grecia y Roma.....	79
2.1.1.1. Grecia. Atenas y Esparta.....	79
2.1.1.2. Roma.....	81
2.1.1.3. Cosmopolitismo estoico.....	82
2.1.2. Edad Media. El Cristianismo y las ciudades- estado italianas.....	83
2.1.3. Edad Moderna. Las revoluciones Americana y Francesa.....	83
2.1.4. Edad Contemporánea.....	85

2.2. Evolución y delimitación conceptual.....	88
2.2.1. La definición de Marshall de ciudadanía.....	88
2.2.2. Evolución del concepto de Marshall.....	90
2.2.3. Ciudadanía y nacionalidad.....	94
2.2.4. Cosmopolitismo universal.....	102
2.2.5. Ciudadanía postnacional.....	104
2.2.6. Definición de los términos “inmigrante” y “extranjero”.....	110
2.3. Consideraciones finales.....	112
CAPÍTULO III: EL RECONOCIMIENTO DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS DE LOS INMIGRANTES EN EUROPA.....	115
3.1. El reconocimiento de los derechos humanos a nivel internacional.....	116
3.2. Las generaciones de derechos humanos.....	121
3.3. El derecho de sufragio desde una perspectiva histórica.....	124
3.3.1. El derecho de sufragio en nuestros días.....	128
3.3.2. Evolución del derecho de sufragio de los inmigrantes.....	132
3.3.3. El debate sobre la titularidad de los derechos políticos por parte de los inmigrantes.....	136
3.4. La configuración de la ciudadanía de la UE y sus efectos sobre la configuración de la ciudadanía de los inmigrantes.....	143
3.5. La articulación de la ciudadanía europea respecto de los procesos de integración de los inmigrantes.....	149
3.6. Directiva 2003/109/CE, del Consejo de la UE, de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración.....	157
3.7. El ámbito del Consejo de Europa. Convención Europea sobre la participación de los extranjeros en la vida pública en el ámbito local del Consejo de Europa, de 5 de febrero de 1992.....	160
3.8. Consideraciones finales.....	162

CAPÍTULO IV: ESPAÑA Y EL RECONOCIMIENTO DEL DERECHO DE SUFRAGIO DE LOS INMIGRANTES.....169

4.1. Marco legal internacional vinculante para España.....170

 4.1.1. La Declaración Universal de los Derechos Humanos.....170

 4.1.2. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.....174

 4.1.3. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.....176

4.2. Marco legal nacional.....177

 4.2.1. La Constitución Española.....177

 4.2.2. El Código Civil y la concesión de la nacionalidad española.....190

 4.2.3. La política de inmigración en España en relación con los derechos políticos de los inmigrantes.....191

 4.2.4. Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, modificada por las LO 8/2000, 14/2003 y 2/2009 (LODYLE).....199

 4.2.5. Los planes de integración.....201

 4.2.6. Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG).....203

 4.2.7. Censo Electoral de Extranjeros Residentes en España. Derecho al sufragio activo y derecho al sufragio pasivo.....206

 4.2.8. Sentencia del Tribunal Constitucional 236/2007, de 7 de noviembre, sobre la impugnación de la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social.....208

4.3. Consideraciones finales.....211

CAPÍTULO V: LOS LATINOAMERICANOS Y LAS ELECCIONES EN ESPAÑA.....217

5.1. La inmigración en España. Composición de las colectividades inmigrantes.....	219
5.2. Convenios y tratados suscritos en virtud de la afinidad histórica y cultural entre España y los países latinoamericanos.....	220
5.2.1. Tratados de doble nacionalidad suscritos por España con países latinoamericanos.....	223
5.2.2. Tratados de reciprocidad en materia de sufragio suscritos por España con países latinoamericanos.....	228
5.2.2.1. Canje de notas constitutivo de acuerdo entre el Reino de España y la República de Colombia.....	236
5.2.2.2. Canje de notas constitutivo de acuerdo entre el Reino de España y la República del Perú.....	238
5.2.2.3. Canje de notas constitutivo de acuerdo entre el Reino de España y la República del Ecuador.....	239
5.2.2.4. Canje de notas constitutivo de acuerdo entre el Reino de España y la República de Chile.....	241
5.2.2.5. Canje de notas constitutivo de acuerdo entre el Reino de España y la República del Paraguay.....	242
5.2.2.6. Canje de notas constitutivo de acuerdo entre el Reino de España y el Estado Plurinacional de Bolivia.....	243
5.2.3. Limitaciones de los tratados de reciprocidad en materia de sufragio suscritos por España con países latinoamericanos.....	245
5.2.4. Tratados firmados pero que aún no han sido ratificados.....	249
5.3. Consideraciones finales.....	251

CAPÍTULO VI: ENCUESTA “LATINOAMERICANOS EN ESPAÑA”. ACTITUD ELECTORAL Y PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LOS RESIDENTES LATINOAMERICANOS.....256

6.1. Planteamiento metodológico de la encuesta.....257

6.2. Percepción por parte de los inmigrantes latinoamericanos sobre su integración en relación con los derechos políticos.....262

6.3. Percepción del derecho de sufragio como elemento articulador de la participación ciudadana.....269

6.4. Percepción sobre la actitud de la Administración en el camino del reconocimiento de la titularidad y el ejercicio de derechos a favor de los inmigrantes.....273

6.5. Actitud y comportamiento electoral de los residentes latinoamericanos en España.....275

6.6. Valoración de los partidos políticos españoles. Percepción sobre la viabilidad de partidos políticos formados por inmigrantes.....278

6.7. Intención de voto.....288

6.8. Conocimiento sobre el derecho al sufragio activo y al sufragio pasivo de los inmigrantes.....292

6.9. La experiencia de las elecciones locales celebradas el 22 de mayo de 2011....295

6.10. Consideraciones finales.....302

CAPÍTULO VII: GRUPO FOCAL. RECOMENDACIONES DE LAS ASOCIACIONES DE INMIGRANTES LATINOAMERICANOS SOBRE EL EJERCICIO DEL DERECHO DE SUFRAGIO.....310

7.1. Diseño del grupo focal. Selección de los participantes.....311

 7.1.1. Perfiles de las asociaciones participantes.....315

 7.1.2. Perfiles de los responsables participantes.....320

7.2. Los derechos civiles y políticos reconocidos a los inmigrantes en España.....322

7.3. Opinión de los inmigrantes en la redacción de las leyes sobre derechos civiles y políticos.....	326
7.4. Sentimiento de representación a través de los partidos políticos.....	328
7.5. Acuerdos de reciprocidad en materia de sufragio.....	330
7.6. El proceso de inscripción en el CERE y las elecciones locales del 22 de mayo de 2011.....	332
7.7. Participación de inmigrantes latinoamericanos en las elecciones locales de 2011 y de 2015.....	340
7.8. Consideraciones finales.....	341
CAPÍTULO VIII: CONCLUSIONES.....	347
8.1. Comprobaciones y/o refutaciones de la hipótesis y de las <i>subhipótesis</i>	348
8.1.1. Comprobación o refutación de la hipótesis central.....	348
8.1.1.1. Primera <i>subhipótesis</i>	350
8.1.1.2. Segunda <i>subhipótesis</i>	351
8.1.1.3. Tercera <i>subhipótesis</i>	354
8.1.1.4. Cuarta <i>subhipótesis</i>	355
8.1.1.5. Quinta <i>subhipótesis</i>	357
8.2. Sugerencias para los actores concernidos.....	359
8.2.1. Sugerencias para la Administración Española.....	359
8.2.2. Sugerencias para los gobiernos de los países latinoamericanos.....	361
8.2.3. Sugerencias para los colectivos de inmigrantes latinoamericanos en España.....	363
8.2.4. Sugerencias en conjunto para los gobiernos español, latinoamericanos y las asociaciones de inmigrantes latinoamericanos en España.....	364

CHAPTER VIII: CONCLUSIONS	366
8.1. <i>Verifications and/or refutations of hypothesis and sub-hypotheses</i>	367
8.1.1. <i>Verification or refutation of the central hypothesis</i>	367
8.1.1.1. <i>First sub-hypothesis</i>	368
8.1.1.2. <i>Second sub-hypothesis</i>	370
8.1.1.3. <i>Third sub-hypothesis</i>	372
8.1.1.4. <i>Fourth sub-hypothesis</i>	374
8.1.1.5. <i>Fifth sub-hypothesis</i>	375
8.2. <i>Suggestions for corresponding authorities</i>	377
8.2.1. <i>Suggestions for the Spanish Administration</i>	378
8.2.2. <i>Suggestions for the Latin American Governments</i>	380
8.2.3. <i>Suggestions for organizations of Latin American immigrants in Spain</i>	381
8.2.4. <i>Suggestions jointly for the Spanish and the Latin American governments and for the organizations of Latin American immigrants in Spain</i>	382
BIBLIOGRAFÍA	384

ABREVIATURAS Y SIGLAS

BOE. Boletín Oficial del Estado

CE. Constitución Española

CEDH. Convenio Europeo de Derechos Humanos

CERE. Censo de Extranjeros Residentes en España

CIJ. Corte Internacional de Justicia

DOUE. Diario Oficial de la Unión Europea

DUDH. Declaración Universal de Derechos Humanos

FISI. Foro para la Integración Social de los Inmigrantes

INE. Instituto Nacional de Estadística

IU. Izquierda Unida

JEC. Junta Electoral Central

LO. Ley Orgánica

LODYLE. Ley Orgánica sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social (Ley de Extranjería)

LOREG. Ley Orgánica del Régimen Electoral General

OCE. Oficina del Censo Electoral

ONU. Organización de las Naciones Unidas

PP. Partido Popular

PSOE. Partido Socialista Obrero Español

PIDCP. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

PIDESC. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

RAE. Real Academia Española

SEGIB. Secretaría General Iberoamericana

STC. Sentencia del Tribunal Constitucional

TC. Tribunal Constitucional

TUE. Tratado de la Unión Europea

UE. Unión Europea

ÍNDICE DE TABLAS

- Tabla 1. Países de procedencia de los encuestados
- Tabla 2. Valoración sentimiento de integración
- Tabla 3. Motivos para sentirse integrado
- Tabla 4. Principal problema percibido
- Tabla 5. Jerarquía motivos para sentirse integrado (media 0-10)
- Tabla 6. Derechos que se echan en falta o que se deben reforzar
- Tabla 7. Facilidades para el reconocimiento y el ejercicio de los derechos dadas por la Administración
- Tabla 8: Voto en el país de origen
- Tabla 9: Voto desde España para las elecciones en los países de origen
- Tabla 10. Sentimiento de representación por algún partido político español
- Tabla 11. Predisposición a crear un partido político
- Tabla 12. Apoyo a un partido político de inmigrantes (%)
- Tabla 13. Partido más preocupado por los problemas de los inmigrantes (%)
- Tabla 14. Partido que más se preocupa por la economía del país
- Tabla 15. Partido que más se preocupa por los derechos económicos y sociales
- Tabla 16. Partido que más se preocupa porque los inmigrantes obtengan documentación
- Tabla 17. Partido que más se preocupa por los derechos políticos
- Tabla 18. Partido que más se preocupa por la integración
- Tabla 19. Partido que más se preocupa por la igualdad de oportunidades para los inmigrantes
- Tabla 20. Intención de voto
- Tabla 21. Motivos del voto al PP
- Tabla 22. Motivos de voto al PSOE
- Tabla 23: Conocimiento sobre el derecho al voto activo de los inmigrantes
- Tabla 24. Conocimiento sobre el derecho al sufragio pasivo de los inmigrantes
- Tabla 25. Conocimiento de candidatos de origen inmigrante
- Tabla 26. Inscripción en el CERE (%)
- Tabla 27. Motivos de no inscripción en el CERE (%)
- Tabla 28. Voto en las elecciones del 22 de mayo de 2011 por nacionalidades (%)

CAPÍTULO I.
PLANTEAMIENTO
METODOLÓGICO Y
MARCO TEÓRICO

CAPÍTULO I. PLANTEAMIENTO METODOLÓGICO Y MARCO TEÓRICO

1.1. Introducción

1.1.1. Objeto de estudio y justificación de la investigación

El objeto de estudio de este trabajo de investigación es analizar el reconocimiento del derecho de sufragio de los residentes latinoamericanos en España y su aplicación práctica en las elecciones municipales de 2011, es decir, en los primeros comicios en los que se ampliaron notablemente las posibilidades de participación de los inmigrantes. Un tema que se desarrolla en torno a la hipótesis central de este trabajo y que consiste en que los conceptos de ciudadanía y nacionalidad, tradicionalmente muy ligados, son cada vez más independientes. Idea esta última que se ve plasmada de manera sobresaliente en el hecho de que un Estado reconozca la titularidad y el ejercicio del derecho de sufragio a personas que no son sus nacionales.

La cuestión es de vital importancia y de suma actualidad por varios motivos.

En primer lugar, el reconocimiento de la titularidad y el ejercicio del derecho de sufragio para los inmigrantes es la prueba práctica más relevante y palpable de que los conceptos de ciudadanía y nacionalidad han evolucionado y tomado caminos diversos en los diferentes Estados. Si bien Jürgen Habermas considera que la ciudadanía nunca ha estado conceptualmente ligada a la identidad nacional (Heater, 2007, p. 162; Habermas, 2010), en los últimos dos siglos ambos conceptos han marchado de la mano en la práctica. En la actualidad cada vez son más numerosos los Estados que reconocen el derecho de sufragio a personas que residen en sus territorios sin que éstas hayan adoptado la nacionalidad del país anfitrión. El concepto de

ciudadanía pierde cada vez más -y, en este caso de manera ostensible- su tradicional vinculación con el de nacionalidad. Razón por la cual procede analizar la evolución del concepto de ciudadanía.

En segundo lugar, el reconocimiento del derecho de sufragio puede suponer una mejora de la integración social y política de los inmigrantes en los países donde se produce dicho reconocimiento, puesto que los mecanismos de participación ciudadana implican que las personas concernidas se sientan parte de la sociedad en la que viven más allá de su legítimo interés laboral y económico. La integración ciudadana implica que tanto la sociedad receptora como los inmigrantes puedan compartir un espacio de convivencia más cohesionado y que, en la medida de lo posible, se camine en la misma dirección en el desarrollo de la sociedad en todos sus aspectos.

En tercer lugar, España no es ajena al reconocimiento del derecho de sufragio a nacionales de terceros países pues éste es un camino por el que transitan países en los que el destacado número de inmigrantes reclama una regulación al respecto. En este marco, en el año 2007 España se convirtió en el Estado miembro de la UE con el mayor porcentaje de población inmigrante respecto de la población de origen, el 10%, superando a Francia (9,6%), Alemania (8,9%) y Reino Unido (8,1%). Si bien en los últimos años se ha producido un descenso en el número de inmigrantes en este país, España se mantiene en los primeros puestos en este baremo a nivel mundial. Según el INE, con datos de 1 de enero de 2011 el número de habitantes en España era de 47.150.819 habitantes y, de ellos, 5.730.667 eran extranjeros, el 12,2% del total (Instituto Nacional de Estadística, 2011 c). Con datos de 1 de enero de 2017, el total de habitantes en España es de 46.528.966 y, de ellos, 4.424.409 son extranjeros, lo que representa el 9,5% del total. Sobre este último dato (el correspondiente a 2017), por grupos de países, los latinoamericanos y caribeños suman 1.030.368 personas, lo que equivale al 22,6% del total de inmigrantes (Instituto Nacional de Estadística 2017 b; Instituto Nacional de Estadística 2016 a). Ello, sin contar a los latinoamericanos que se han nacionalizado como españoles y que, por tanto, dejan de figurar como extranjeros en los registros correspondientes.

En cuarto lugar, en este marco la colectividad formada por los latinoamericanos

residentes en España resulta, hoy por hoy, un elemento que adquiere cada vez mayor relevancia en la escena social y política de España. Así, este trabajo aporta un estudio focalizado en el reconocimiento del derecho de sufragio para los latinoamericanos residentes en España habida cuenta de que esta colectividad destaca por su volumen y representatividad en el país. Del total de extranjeros que residían en España el 1 de enero de 2011, cuando se realizaron los comicios mencionados en el primer párrafo, según las estadísticas del INE casi el 30% (28,4%), poseían nacionalidades de América del Sur, América Central y el Caribe. Entre los latinoamericanos citados las colonias más numerosas resultan, por este orden, las procedentes de Ecuador, Colombia, Bolivia, Perú, Argentina, Brasil y Paraguay.

Entre 2001 y 2009, más del 75% de un total de casi medio millón de extranjeros que obtuvieron la nacionalidad española eran de origen latinoamericano, sobre todo ecuatorianos, colombianos y peruanos (Pérez-Nievas, S., Vintila, C. D., Morales, L., y Paradés, M., 2014, p. 17). En este contexto, en realidad el número de personas procedentes de países latinoamericanos que viven en España es mucho mayor que lo que se desprende de las citadas cifras del INE pues gran parte de ellas ya han adquirido la nacionalidad española, tal como también señala el INE. Solo entre 2002 y 2012 se concedió la nacionalidad española a 611.897 latinoamericanos entre argentinos, bolivianos, brasileños, chilenos, colombianos, costarricenses, cubanos, dominicanos, ecuatorianos, salvadoreños, hondureños, mexicanos, nicaragüenses, panameños, paraguayos, peruanos, uruguayos, venezolanos y latinoamericanos de otras nacionalidades. Sumando estas cifras a las del número de latinoamericanos residentes en España (aquellos que no se han naturalizado como españoles) se puede inferir que aproximadamente más de dos millones de latinoamericanos residen en España, nacionalizados como españoles o no naturalizados como tales (Ministerio de Empleo y Seguridad Social, 2014 a).

En general, el punto de partida a gran escala del reconocimiento del derecho de sufragio a favor de los residentes no nacionales en el caso de España nace a partir de la aplicación del Tratado de Maastricht, con el fin de que los nacionales del resto de países de la UE puedan elegir y ser elegidos en comicios locales. Anteriormente se había reconocido el derecho de sufragio a nacionales de países europeos no comunitarios como Noruega y Suecia. En 2009 se da un paso cualitativo en este marco pues España empieza a firmar acuerdos de reciprocidad en materia de

sufragio con países que no pertenecen ni a la UE ni a Europa, textos que son los que han permitido que voten en comicios locales personas no comunitarias a partir de la susodicha cita electoral de 2011. Son acuerdos que, naturalmente, cumplen con la exigencia de reciprocidad, conforme marca la CE.

Así pues, en este contexto sobresale el hecho de que la mayor parte de los países no europeos que han firmado con España acuerdos de reciprocidad en materia de sufragio son latinoamericanos, elemento que vertebra este estudio y que es relevante en el proceso de formación y consolidación de la España contemporánea. En este sentido, asimismo, hay que subrayar que la inmigración latinoamericana en España no sólo destaca por el número de personas que integran las diversas colectividades latinoamericanas en el país. Porque, igualmente, este colectivo se caracteriza por la mayor facilidad de su integración en virtud de su procedencia histórica y cultural, entroncada con España. En este marco, diversos estudios de opinión resaltan que la sociedad española, en general, es mucho más permeable con los colectivos latinoamericanos inmigrantes respecto de inmigrantes procedentes de otras latitudes, destacando entre estos estudios las encuestas más representativas que se realizan al respecto (Centro de Investigaciones Sociológicas, 2015).

En consonancia con ello, los latinoamericanos en España cuentan con lo que se va configurando como un estatus particular en cuanto al disfrute de derechos civiles y políticos respecto del resto de inmigrantes. Estatus que se ha venido reforzando en las últimas décadas, tal como se subraya en este trabajo.

En este escenario, la vinculación legal hispano- latinoamericana lleva décadas forjándose. Uno de los puntos más relevantes en este aspecto es que la mayor parte de países latinoamericanos tienen suscritos con España convenios de doble nacionalidad. A saber, 20 de los 24 países con los España tiene suscritos convenios de esta naturaleza son latinoamericanos: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Puerto Rico, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Los otros tres países que integran la lista son Andorra,

Guinea Ecuatorial, Portugal y Filipinas (Ministerio de Empleo y Seguridad Social, 2014 a; Ministerio de Justicia, 2014).

En quinto lugar, el proceso de reconocimiento del derecho de sufragio, tanto en España como en la UE, no ha estado exento de dificultades que se deben ir superando día a día para convertir el sufragio no sólo en un derecho reconocido sino también en una realidad aplicada. Motivo por el cual resulta igualmente procedente el objeto de estudio de esta tesis, en aras de plantear una posible mejora futura del reconocimiento y del disfrute del derecho de sufragio por parte de los migrantes latinoamericanos en España y de los españoles residentes en Latinoamérica.

Por consiguiente, en este trabajo se estudia el marco legal en torno a los derechos civiles y políticos de los que disfrutaban los inmigrantes latinoamericanos residentes en España. Particularmente trata el reconocimiento de la titularidad y el ejercicio del derecho de sufragio por parte de los residentes latinoamericanos.

En sexto lugar, resulta novedosa la incorporación de un estudio cuantitativo (encuesta) y de un estudio cualitativo (grupo focal) sobre la actitud de los inmigrantes latinoamericanos ante los comicios locales celebrados en mayo de 2011, la primera cita electoral realizada en España a la que los mencionados residentes fueron convocados como tales en sentido estricto, es decir, sin haberse acogido a la nacionalidad española.

Por todo ello en esta tesis doctoral se analiza esta situación y se abordan las bases históricas, culturales y legales que sustentan la voluntad política del legislador de favorecer la suscripción de acuerdos de reciprocidad en materia de sufragio con países de Latinoamérica así como la respuesta que al respecto dan los ciudadanos concernidos, es decir, los latinoamericanos residentes en España.

1.1.2. Explicación terminológica: uso del término “latinoamericano”

Resulta preciso explicar la elección del término “latinoamericano” en esta tesis descartando otros términos como “iberoamericano” e “hispanoamericano” para denominar a los sujetos de estudio de este trabajo: los nacionales de los países americanos que fueron colonia de España, y Brasil.

La primera razón de esta elección es lingüística. Así, la RAE define de esta forma la palabra “latinoamericano”: “1. Natural de Latinoamérica, conjunto de países americanos que fueron colonizados por naciones latinas, es decir, España, Portugal o Francia. 2. Pertenciente o relativo a Latinoamérica o a los latinoamericanos”. La palabra “iberoamericano”, de acuerdo a la RAE, tiene este significado: “Natural de Iberoamérica, conjunto de los países americanos que formaron parte de los reinos de España y Portugal. 2. Pertenciente o relativo a Iberoamérica o a los iberoamericanos. 3. Pertenciente o relativo a Iberoamérica, España y Portugal”. Mientras que esta es la definición que indica la RAE sobre el término “hispanoamericano”: “1. Natural de Hispanoamérica, conjunto de los países americanos donde el español es la lengua oficial. 2. Pertenciente o relativo a Hispanoamérica o a los hispanoamericanos. 3. Pertenciente o relativo a españoles y americanos”.

A la luz de tales definiciones, en consecuencia, la palabra “iberoamericano”, si bien señala a los países americanos que fueron colonias de España y Portugal, puede englobar también a españoles y portugueses. A pesar de que la Fundación del Español Urgente recomienda la palabra “iberoamericano” para hablar de los americanos de habla española y de los brasileños (FUNDEU, 2017), este término, sobre todo en los países de América concernidos, se utiliza para denominar al conjunto de tales países pero añadiendo a España y Portugal. Esa es la razón de que los encuentros periódicos oficiales de jefes de Estado y de Gobierno de tales países se denominen “Cumbres iberoamericanas”. La palabra “hispanoamericano” queda

descartada de plano pues la definición solo habla de aquellos países en los que el español es la lengua oficial. Por último, la palabra “latinoamericano” denomina a los americanos de países que fueron colonizados por España y a Brasil, aunque también incluye a aquellos países que fueron colonizados por Francia.

De este modo, la razón puramente lingüística coloca los términos “latinoamericano” e “iberoamericano” en una suerte de empate técnico: ambos hablan de los sujetos de estudio de este trabajo, los americanos de países cuyos territorios fueron colonias de España, y los brasileños. Pero ambos términos tienen también la desventaja de que pueden incluir a otro tipo de sujetos, según el caso. Así, en el primer caso se podría incluir a Canadá mientras que en el segundo se podría considerar también a España y Portugal.

Por ello es preciso acudir a una segunda razón para explicar el criterio de selección: la razón consuetudinaria. Así, para empezar los sujetos de este trabajo se denominan a sí mismos latinoamericanos y no hispanoamericanos o iberoamericanos, tal como se puede comprobar informalmente hablando con cualquier persona procedente de los países concernidos o, de forma más rigurosa o *científica*, si se permite el término, con una mera revisión de los textos de los periódicos más representativos de la correspondiente zona geográfica. Si bien en España se suelen utilizar con mayor frecuencia las palabras “hispanoamericano” o “iberoamericano” para hacer referencia a los americanos de los países que fueron colonias de España, al otro lado del Atlántico la palabra “hispanoamericano” prácticamente no se utiliza y, cuando se hace, se alude también a los españoles. De igual forma, cuando en América se habla de “iberoamericanos” se alude también a españoles y portugueses, tal como se hace en el marco de las cumbres iberoamericanas de jefes de Estado y de gobierno.

En el terreno jurídico español, la Dirección General de los Registros y del Notariado, mediante Resolución 8va. de 25 de junio de 2007 (Resolución de 25 de junio de 2007, de la Dirección General de los Registros y del Notariado, en el recurso interpuesto contra Resolución dictada por Encargado de Registro Civil Consular, en expediente sobre inscripción de nacimiento y opción a la nacionalidad española. BOE núm. 188, de 7 de agosto de 2007, páginas 33953 a 33954), apunta que para determinar a quiénes se refiere el Ordenamiento Jurídico Español

cuando habla de “iberoamericanos” (CE y Código Civil, fundamentalmente), no solo se parte de una referencia geográfica sino que también se tienen en cuenta los elementos culturales y lingüísticos pertinentes. La citada resolución indica que el desarrollo legislativo contenido en el Código Civil respecto del inciso del artículo 11.3 CE, al hablar de países iberoamericanos y de aquellos otros que hayan tenido o tengan una particular vinculación con España, “ha incluido «expresis verbis» en esta segunda categoría, es decir, diferenciado del concepto de país iberoamericano, a Andorra, Filipinas, Guinea Ecuatorial y Portugal” (vid. arts. 22.1, 23,b y 24.2 del Código Civil), en virtud de las reformas introducidas por Leyes 51/1982, de 13 de julio, y 18/1990, de 17 de septiembre. Es decir, esta resolución excluye del concepto “iberoamericano” a Portugal. Asimismo, la resolución acude al “criterio de interpretación histórica y a los precedentes legislativos” señalando que para la interpretación “hay que remontarse a lo dispuesto por el artículo 24 de la Constitución republicana de 1931, a cuyo tenor, cuando existiera una reciprocidad internacional efectiva se concedería la nacionalidad española a los naturales de Portugal y “países hispánicos de América”, comprendiendo Brasil”. Asimismo, la resolución recoge que “la delimitación de los países iberoamericanos en el sentido en que es empleada por nuestros vigentes textos legales constitucional y civil” se debe realizar “partiendo de elementos geográficos, por referencia al continente americano, pero también y concurrentemente de elementos culturales y lingüísticos definidos por su condición hispánica o ibérica” (Dirección General de los Registros y del Notariado, 2007)

Asimismo, la definición de la expresión “Estados iberoamericanos” del considerando primero del Acta Constitutiva de la Asociación de Estados Iberoamericanos para el desarrollo de las bibliotecas nacionales, de 12 de octubre de 1999 (ratificada por España en 2002), indica que la comunidad iberoamericana es una “comunidad cultural que se expresa principalmente en dos idiomas afines, español y portugués”, según recuerda Aurelia Álvarez Rodríguez (2012, p. 140).

En este trabajo, finalmente, para evitar confusiones semánticas, se habla de latinoamericanos ya que si se utiliza la palabra “iberoamericanos” en sentido estricto se debe incluir España y Portugal, tal como sucede con las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno. Asimismo, es preciso señalar que al hablar de “latinoamericanos” se cita a los nacionales de aquellos países de Latinoamérica de habla hispana y portuguesa y que pertenecen

al ámbito iberoamericano por razones históricas y políticas. Para tal delimitación se parte como fundamento de la lista de 19 países latinoamericanos que pertenecen al mecanismo de Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y Gobierno que coordina la SEGIB: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

1.1.3. Antecedentes del debate. Novedad y oportunidad del tema

Es habitual el estudio del derecho de sufragio de los inmigrantes desde una perspectiva jurídica mientras que es menos frecuente hacerlo desde una visión politológica o sociológica de la cuestión. Igualmente, no se trata de una tipología de estudios que cuenten con una gran tradición en el tiempo puesto que, como es obvio, el derecho de sufragio fue siendo reconocido de forma paulatina, en primer lugar a los nacionales, blancos y varones, mayores de edad, que cumplían unos requisitos (ya fueran de índole económica, educativa, religiosa o civil) y, gradualmente, tal derecho se hizo extensivo a otros colectivos (mujeres, negros, protestantes, etc.) hasta llegar a ser universal, pero siempre, hasta hace poco, vinculado a la nacionalidad. Por ello, los estudios sobre el derecho de sufragio de los inmigrantes son mucho más recientes a nivel general y, de forma particular, en España.

En otras palabras, al analizar el marco legal nacional e internacional respecto de los países latinoamericanos encontramos que el tema del sufragio inmigrante ha sido abordado con cierto retraso pero es abundante la literatura en las últimas décadas. Entre los autores que tratan la materia y cuya obra ha sido consultada para este trabajo figuran Ángel Manuel Abellán; Ángel Chueca; Pascual Aguelo Navarro; Rafael Agulló; Eliseo Aja; David Moya; Antonio López Álvarez; Aurelia Álvarez Rodríguez; Hervé Andrés; Joaquín Arango; Carlos Arce; Manuel Carrasco; Antonio Cebrián; Enrique Conejero; Elena Crespo Navarro; Francisco de Lucas; Laura Díez Bueso; Manuel Díez de Velasco; Antonio Durán; Rafael Durán; Alfonso Echazarra; Gustavo Emmerich; Xiomara Peraza; María Elósegui; Luis Gálvez; María García Soriano; Juan

Manuel Goig; Antonio Izquierdo; Diego López de Lera; Raquel Martínez Buján; Iñaki Lagasabaster; José Martínez de Pisón; Pilar Mellado; Mónica Méndez Lago; Rosa Mora; Alba Viñas; Alfonso Ortega Giménez; Nieves Ortega; Teresa Palacios; Santiago Pérez- Nievas; Miguel Ángel Presno; Blanca Rodríguez Ruiz; Pablo Santolaya; Ainhoa Uribe Otalora; Fernando Vacas o Ricard Zapata- Barrero.

Las obras pertinentes desgranar la evolución del reconocimiento internacional o nacional del citado derecho pero, en general, no se centran en colectivos nacionales o regionales concretos. Asimismo, en los relativamente pocos casos de obras halladas que hablan de la colectividad latinoamericana en España, no hay acuerdo sobre la pertinencia de la preferencia que el marco legal otorga a los latinoamericanos en este contexto. Así, hay autores que defienden la validez y la legitimidad de esta situación privilegiada, como Izquierdo, López de Lera y Martínez Buján (2010), que consideran que la sociedad española, por diversos motivos, prefiere que el colectivo inmigrante a gran escala esté formado sobre todo por latinoamericanos, algo que se ve reflejado en la correspondiente legislación. Sin embargo, otros estudiosos del tema discrepan. Tal es el caso de Moya y Viñas (2010), que opinan que, al favorecer a los latinoamericanos respecto de otros colectivos, se estaría creando una brecha que separa a los inmigrantes. En cualquier caso, como se ha indicado, son escasas o no sistemáticas o centrales las referencias al grupo concreto de los inmigrantes latinoamericanos, los actores fundamentales de esta investigación, uno de los motivos de la pertinencia de este trabajo.

En este contexto, en 2015 se presentó la tesis doctoral “Integración política de los inmigrantes en España: el caso latinoamericano”, (López Serrano, Aida, 2015), trabajo que incluye una encuesta que responde a temas sobre la relación existente entre la integración en los ámbitos de la vida cotidiana y la integración política de los inmigrantes latinoamericanos residentes en Madrid. Si bien tal estudio aborda la integración política de los inmigrantes latinoamericanos, se diferencia de esta tesis doctoral en fondo y en forma. En fondo y contenido, la encuesta de dicho trabajo doctoral comprende temas de integración política relacionando concretamente este aspecto con la integración familiar, económica y laboral y la pertenencia a asociaciones de inmigrantes, pero no comprende intención de voto. Por su parte, esta tesis doctoral es específica sobre la integración política, el comportamiento electoral de los

encuestados desde que estaban en sus países de origen y en las elecciones de sus países desde España, el voto en las elecciones locales celebradas el 22 de mayo de 2011 así como las preferencias políticas y la intención de voto de los encuestados. En cuestión de forma, en primer lugar la encuesta del aquel trabajo únicamente comprende a inmigrantes latinoamericanos en la Comunidad de Madrid frente al carácter nacional de la encuesta de esta tesis doctoral; en segundo lugar, el universo de encuestados de aquel trabajo engloba tanto a latinoamericanos nacionalizados españoles como a latinoamericanos sin nacionalidad española, sin hacer distinción entre ambos, frente a la diferenciación y la especificación de la encuesta de esta tesis doctoral, que se ha ocupado de localizar y encuestar a latinoamericanos que aún no se hubieran nacionalizado como españoles (universo de la encuesta), puesto que uno de los ejes centrales de esta tesis es la ciudadanía postnacional articulada a través del reconocimiento de derechos de ciudadanía, en este caso el derecho político por antonomasia, cual es el derecho de sufragio, sin que los concernidos hayan obtenido la nacionalidad del país en el que residen (España); y, en tercer lugar, el tamaño de la muestra de aquel trabajo es de 109 personas frente a las 302 personas que forman la muestra de la encuesta de esta tesis doctoral. Asimismo, aquella encuesta se efectuó en 2013 mientras que la encuesta de esta tesis doctoral se efectuó en 2012, meses después de las elecciones del 22 de mayo de 2011, la primera experiencia de puesta en práctica de los acuerdos de reciprocidad en materia de sufragio suscritos por España con países latinoamericanos. Este último tema es uno de los ejes centrales de esta tesis doctoral, otra diferencia más respecto de aquel trabajo.

Igualmente, en esta investigación se analiza el tema desde una perspectiva de hecho. Es decir, como una realidad que existe en la legislación española desde hace varias décadas, plasmada en la propia CE, que señala que España podrá celebrar acuerdos de doble nacionalidad con países iberoamericanos (artículo 11) ,y que habla de la comunidad histórica de España en clara referencia a la comunidad iberoamericana (artículo 56). Una situación que responde a “una idea de vinculación con España” por la que los latinoamericanos “tradicionalmente han tenido un trato de favor en el Ordenamiento Jurídico Español” (Álvarez Rodríguez, A., 2012, p. 139). Una realidad que, además, está legitimada por los especiales vínculos entre España y Latinoamérica, tal como existe un trato preferente en otras comunidades internacionales como la que, por

ejemplo, permite que el Reino Unido tenga un trato privilegiado a nivel legal con el resto de países que forman la *British Commonwealth of Nations*.

En cuanto el hecho de reconocer el derecho de sufragio a los inmigrantes en general, son varios los autores que han tratado este tema en los últimos años. Y, como cabe esperar, existe un debate en torno a si sería deseable o no que los citados acuerdos de reciprocidad en materia de sufragio contemplen mayores facilidades para quienes se acogen a ellos, esto es, que se exija un periodo de residencia menor que el que requieren tales acuerdos para quienes se quieran acoger a ellos o que se incluya el derecho al sufragio pasivo. Incluso hay autores que opinan que todos los inmigrantes deberían tener derecho al voto y en todo tipo de elecciones, incluyendo las generales. En esta línea Méndez (2005, p. 126-127), por ejemplo, considera que al no reconocer el derecho de sufragio a los inmigrantes se está dejando a este numeroso colectivo al margen de la toma de decisiones sobre asuntos públicos, algo que no es deseable ni para los inmigrantes ni para la sociedad de acogida. En la misma línea Aja y Moya (2008, p. 66) hacen un paralelismo entre lo que acontece actualmente en torno al reconocimiento del derecho de sufragio a favor de los inmigrantes y el recorrido histórico del derecho del sufragio en sí mismo, desde su inicial concesión discriminatoria a favor únicamente de determinadas clases sociales y de los varones hasta la extensión “universal” al menos para todos los nacionales de un determinado país. Andrés (2010) defiende igualmente que, de la misma forma como se exige a los inmigrantes el cumplimiento del ordenamiento jurídico del país de acogida, resulta lógico reconocerles el derecho al voto como cimiento esencial de la democracia futura. Por el contrario, por supuesto, también hay voces que defienden que el sufragio es patrimonio exclusivo de los nacionales de un país determinado, es decir, que los inmigrantes no deberían votar en elecciones de tipo alguno. Aja y Moya recuerdan que es muy significativa la posibilidad que introduce el artículo 16 del Convenio Europeo de Derechos Humanos de establecer “restricciones a la actividad política de los extranjeros” (Aja, E., y Moya, D., 2008, p. 67).

Este trabajo, en suma, aporta una perspectiva relevante para comprender la sociedad y la legalidad ciudadana de la España de hoy, abordando los aciertos y los temas en los que claramente se puede mejorar a nivel legal respecto de la integración política de los inmigrantes

latinoamericanos, inmigrantes que forman la colectividad extranjera residente más numerosa en el país. Resulta pertinente para el legislador y para la sociedad en su conjunto conocer estas limitaciones y sus raíces para encontrar vías de solución y mejora. De allí la oportunidad del objeto de estudio de esta tesis. Así, se presenta un análisis del marco legal referido a los latinoamericanos residentes en España en cuanto cuerpo social diferenciado respecto de lo que atañe al resto de colectivos inmigrantes. Una situación que se sustenta en las particulares relaciones históricas y culturales que unen a España con Latinoamérica. Un marco legal, asimismo, que suele basarse en la reciprocidad y que, por ende, beneficia a los latinoamericanos en España tanto como a los españoles en Latinoamérica y que, según la hipótesis troncal de esta tesis doctoral, configura una ciudadanía iberoamericana a nivel pragmático que se asemeja, en algunos aspectos, a la ciudadanía europea. En este contexto, la idea de ciudadanía postnacional desarrollada por Jürgen Habermas proporciona el sustento del pensamiento político que da forma a tal tipo de ciudadanía.

Igualmente, este trabajo aporta como novedades resaltantes herramientas de análisis cuantitativa (encuesta) y cualitativa (grupo focal) que recogen la opinión que tienen sobre el tema de estudio las personas directamente concernidas, los inmigrantes latinoamericanos en España y los representantes de las organizaciones de latinoamericanos de mayor entidad en este país. Herramientas que analizan el marco general de la percepción y del grado de disfrute e importancia que los latinoamericanos en España conceden a los derechos civiles y políticos en general y al derecho de sufragio de forma particular y en profundidad.

1.1.4. Articulación de la investigación

Esta tesis está dividida en ocho capítulos.

El primer capítulo expone el planteamiento metodológico de la tesis analizando la justificación y la novedad del objeto de estudio así como las herramientas y los métodos para llevar adelante la investigación.

El segundo capítulo aborda la definición de los conceptos de ciudadanía y nacionalidad así como los de ciudadanía nacional, ciudadanía postnacional y ciudadanía universal. Estas definiciones sirven como premisa para delimitar las conceptualizaciones relativas al colectivo analizado en este trabajo demarcando los términos ciudadano, inmigrante y extranjero. Para evitar confusiones semánticas, esta investigación tiene como objeto central de estudio a los inmigrantes en el sentido estricto de los términos, es decir, se refiere a aquellas personas originarias de terceros países que residen en territorio de la UE y que no han adquirido la nacionalidad del Estado en el que viven. Asimismo, se delimita el concepto sobre derecho de sufragio en el marco de los derechos inherentes del ser humano.

En el tercer capítulo se aborda el reconocimiento de derechos civiles y políticos de los inmigrantes en los ámbitos del Consejo de Europa y de la UE, la configuración de la ciudadanía europea y la repercusión que esta tiene sobre los inmigrantes así como la legislación de la UE respecto de los inmigrantes, particularmente en torno al reconocimiento de derechos políticos y, sobre todo, del derecho de sufragio.

En el cuarto capítulo se analiza la legislación española que concierne a los inmigrantes respecto del derecho de sufragio, el marco internacional vinculante, empezando por la DUDH, y el marco nacional partiendo de la CE.

El quinto capítulo trata sobre la particular legislación española en el terreno del reconocimiento de la titularidad y del ejercicio de derechos civiles y políticos a favor de los inmigrantes latinoamericanos, con especial énfasis en el derecho de sufragio.

En el sexto capítulo se utiliza la encuesta realizada para este trabajo como herramienta fundamental. Se aborda la percepción sobre los derechos civiles y políticos y de las libertades fundamentales por parte de los inmigrantes latinoamericanos así como su comportamiento electoral. Igualmente se estudia la valoración que hacen tales inmigrantes sobre el proceso del reconocimiento del derecho de sufragio, en torno a su integración política en España y acerca de los partidos políticos, así como su opinión sobre la posibilidad y la pertinencia de la creación de partidos formados por inmigrantes. Se estudia la intención de voto del colectivo en el momento

en el que se hizo la encuesta, el primer trimestre de 2012. Y se aborda la implicación y el grado de participación que tuvieron los residentes latinoamericanos concernidos en las elecciones locales celebradas en España el 22 de mayo de 2011.

En el séptimo capítulo se utiliza la herramienta cualitativa realizada para esta tesis, un grupo focal realizado en la sede central de la SEGIB, en Madrid, contando con la participación de representantes de las principales asociaciones de inmigrantes latinoamericanos residentes en España. Se analiza la opinión de estos representantes sobre la realización y la puesta en vigor de acuerdos de reciprocidad en materia de sufragio suscritos por España con países latinoamericanos. Igualmente, se trata la valoración que hacen tales representantes sobre el proceso electoral efectuado en España en mayo de 2011. Al final del capítulo se compara la participación electoral de los inmigrantes latinoamericanos procedentes de los países con los que España ha suscrito acuerdos de reciprocidad en materia electoral en comicios locales en las elecciones del 22 de mayo de 2011 y en la siguiente convocatoria electoral pertinente, la de las elecciones locales desarrolladas el 24 de mayo de 2015.

En el apartado dedicado a las conclusiones se exponen los resultados básicos del trabajo de investigación y se apuntan recomendaciones y sugerencias dirigidas a las Administraciones Públicas española y de los países latinoamericanos en relación con el desarrollo, la titularidad y el ejercicio de los derechos civiles y políticos, particularmente del derecho de sufragio, por parte de los latinoamericanos residentes en España y de los españoles residentes en los países correspondientes en Latinoamérica. Asimismo, se comprueban o refutan las hipótesis del estudio, principalmente la referida a la posibilidad de que se esté configurando de hecho una ciudadanía iberoamericana como un tipo de ciudadanía postnacional tal como esta es definida por autores como Jürgen Habermas.

1.2. Planteamiento metodológico

1.2.1. Hipótesis y *subhipótesis*

Este trabajo tiene como eje la hipótesis central de que los conceptos de ciudadanía y nacionalidad, tradicionalmente muy ligados, son cada vez más independientes. El reconocimiento del derecho de sufragio a favor de personas inmigrantes que no gozan de la nacionalidad del país de acogida es a su vez causa y consecuencia de la desvinculación entre nacionalidad y ciudadanía. Tal desvinculación permite hablar de la configuración de ejemplos de ciudadanía postnacional, como la ciudadanía europea, en línea con el desarrollo conceptual pertinente de Jürgen Habermas.

De la mencionada hipótesis central se derivan las siguientes *subhipótesis* (SH) aplicadas al caso español.

SH 1. La primera *subhipótesis* pivota sobre el hecho de que los latinoamericanos residentes en España cuentan con un marco legal diferenciado, beneficioso, respecto del resto de colectividades inmigrantes gracias a las particulares relaciones históricas y culturales hispano- latinoamericanas.

SH 2. La segunda *subhipótesis* de la investigación se centra en que el marco legal particular del que gozan los latinoamericanos residentes en España da pie a la configuración de lo que se podría denominar “ciudadanía iberoamericana”, en línea con el concepto de ciudadanía postnacional, por la vía de hecho y de derecho.

SH 3. La tercera *subhipótesis* es de carácter relacional y se basa en el hecho de que no parece existir una fuerte relación entre el cambio legislativo en materia de sufragio y el interés político de los inmigrantes latinoamericanos. Es decir, el reconocimiento de sufragio no va ligado a un aumento del interés de los beneficiados en la participación política. La integración económica y laboral es el elemento más destacado a la hora de

migrar mientras que apenas se tienen en cuenta las repercusiones que a medio y largo plazo tiene la ampliación en favor de los inmigrantes de derechos políticos y, particularmente, del derecho de sufragio.

SH 4. La cuarta *subhipótesis* afirma también la existencia de una relación negativa entre el derecho de sufragio y el incentivo de la participación política. Así, el reconocimiento del derecho de sufragio no va ligado a un aumento en la participación política de los inmigrantes. Es decir, no existe una sólida relación causal entre el reconocimiento del derecho y el fin que se persigue (el sufragio).

SH 5. Por último, la quinta *subhipótesis* de trabajo se refiere a que no existe relación de proporcionalidad entre los condicionantes de periodos de residencia mínimos exigidos contenidos en los acuerdos de reciprocidad en materia de sufragio suscritos por España con países latinoamericanos y el marco legal favorable que desde hace décadas existe en España para la mayoría de los inmigrantes latinoamericanos.

1.2.2. Hitos o fases de la investigación

Para cumplir con los objetivos y las hipótesis señalados, este estudio se articula en cinco hitos o fases de la investigación. Cada hito se sostiene sobre una base empírica sólida a partir de varios análisis en los que se aplican diferentes técnicas y herramientas de investigación que se desarrollan en los subsiguientes apartados:

HITO 1. Análisis de los conceptos y términos de ciudadanía, nacionalidad, extranjero e inmigrante en su evolución histórica hasta la época contemporánea.

HITO 2. Análisis del marco legal español en torno al derecho de sufragio reconocido a favor de los inmigrantes en general y de los inmigrantes latinoamericanos en particular.

HITO 3. Análisis cuantitativo de la percepción sobre derechos civiles y políticos, particularmente sobre el derecho de sufragio, por parte de los inmigrantes latinoamericanos en España así como sobre su participación ciudadana y política a través de una encuesta diseñada y efectuada para este trabajo.

HITO 4. Análisis cualitativo de la percepción sobre los derechos civiles y políticos y particularmente sobre el derecho de sufragio por parte de los inmigrantes latinoamericanos en España por medio de un grupo focal en el que participaron representantes de asociaciones de inmigrantes latinoamericanos en España.

HITO 5. Análisis comparado de los resultados de la encuesta y del grupo focal efectuados en esta investigación.

HITO 6. Elaboración de las conclusiones finales y de un catálogo de recomendaciones para mejorar los mecanismos de reconocimiento y de puesta en práctica del derecho de sufragio de los inmigrantes latinoamericanos residentes en España.

Para llevar a cabo este estudio se plantean los siguientes objetivos concretos de investigación:

OBJETIVO GENERAL 1. Abordar teóricamente los conceptos planteados en la hipótesis y las *subhipótesis* de trabajo. Este objetivo general se concreta en los siguientes objetivos específicos:

- 1.1 Revisión crítica de la literatura sobre ciudadanía.
- 1.2 Revisión crítica de la literatura sobre nacionalidad.
- 1.3 Revisión crítica de la literatura sobre los conceptos “inmigrante” y “extranjero”.
- 1.4 Revisión crítica de la bibliografía actual sobre integración política de los inmigrantes.
- 1.5 Elaboración de conclusiones sobre la conceptualización de los términos.

OBJETIVO GENERAL 2. Diseñar una metodología de investigación que permita poner a prueba la hipótesis y las *subhipótesis* planteadas. Se concreta en los siguientes objetivos específicos:

- 2.1 Diseñar una metodología de investigación que permita el estudio del marco jurídico sobre ciudadanía y nacionalidad en España.
- 2.2 Diseñar una metodología de investigación que permita el análisis del derecho de sufragio de los inmigrantes latinoamericanos en España.
- 2.3 Diseñar una metodología de investigación que permita el examen de la percepción sobre ciudadanía y sobre el derecho de sufragio por parte de los inmigrantes latinoamericanos en España.

OBJETIVO GENERAL 3. Examinar el marco legal actual sobre derecho de sufragio de los inmigrantes. A partir de este objetivo general se plantean los siguientes objetivos específicos:

- 3.1 Examinar el marco legal del derecho de sufragio de los inmigrantes latinoamericanos en España con objeto de verificar la hipótesis y las *subhipótesis* del trabajo de investigación.
 - 3.1.1 Examinar el marco legal internacional pertinente con objeto de verificar la hipótesis y las *subhipótesis* del trabajo de investigación.
 - 3.1.2 Examinar el marco legal europeo pertinente con objeto de verificar la hipótesis y las *subhipótesis* del trabajo de investigación.
 - 3.1.3 Examinar el marco legal nacional pertinente con objeto de verificar la hipótesis y las *subhipótesis* del trabajo de investigación. Concretamente:
 - Tratados de doble nacionalidad suscritos por España con países latinoamericanos.
 - Acuerdos de reciprocidad en materia de sufragio en elecciones locales suscritos por España con países latinoamericanos.

OBJETIVO GENERAL 4. Analizar la opinión pública de los inmigrantes latinoamericanos relativa al derecho de sufragio. Objetivos específicos:

- 4.1. Diseño y elaboración de un estudio cuantitativo (encuesta) para recoger información sobre la percepción sobre los derechos civiles y políticos por parte de los inmigrantes latinoamericanos en España.
- 4.2. Análisis de los datos obtenidos en la encuesta con objeto de verificar la hipótesis y las *subhipótesis* del trabajo de investigación y elaborar unas conclusiones relativas a la opinión pública de los inmigrantes objeto del estudio.

OBJETIVO GENERAL 5: Analizar los efectos del reconocimiento del derecho de sufragio desde la perspectiva del comportamiento político. Objetivos específicos:

- 5.1. Diseñar y elaborar un estudio cualitativo (grupo focal) para recoger información del comportamiento político de los inmigrantes latinoamericanos en España.
- 5.2. Examinar el comportamiento político de los latinoamericanos residentes en España a través del grupo focal con objeto de verificar la hipótesis y las *subhipótesis* del trabajo de investigación y redactar unas conclusiones *ad hoc*.

OBJETIVO GENERAL 6: Validar o refutar la hipótesis y las *subhipótesis* y elaborar las conclusiones finales.

Las herramientas cualitativas y cuantitativas desarrolladas para este estudio, encuesta y grupo focal, se circunscriben al proceso de las elecciones municipales de 2011. La razón es sencilla: los primeros comicios electorales en los que se convoca una participación ciudadana mucho más amplia que la habitual (ya sea de extranjeros o de nacionales) suelen generar mayor expectación que resulta, habitualmente, en una mayor participación electoral. Sin embargo, la presente tesis doctoral va a analizar, junto al marco jurídico *ad hoc*, cuál es la percepción concreta de los inmigrantes en relación al citado derecho de sufragio así como las dificultades que se encuentran en el proceso del ejercicio del citado derecho en los comicios de mayo de 2011. En consecuencia, los datos demográficos y políticos que se trabajan tienen como fecha de análisis final marzo de 2012, fecha de realización de la encuesta que se ha ejecutado para esta tesis. Lo sucedido posteriormente a nivel político y migratorio en España será objeto de una posterior línea de investigación de la autora de esta tesis. No obstante lo cual se emplea

bibliografía actualizada hasta el año 2017 con objeto de contrastar los resultados de la investigación y delimitar de forma adecuada el marco conceptual del análisis.

1.2.3. Marco metodológico

Este trabajo se desarrolla en base a dos métodos: 1) el método de la triangulación (aplicando la combinación de distintas técnicas de investigación), y 2) el método comparado (en la medida en que se ofrecen datos de actores y países distintos, ya sean de documentos de carácter jurídico o información de contenido sociológico).

1.2.3.1. Método de la triangulación. Orígenes teóricos

El método de la triangulación resulta particularmente adecuado para este trabajo porque permite combinar distintos enfoques y herramientas de investigación, tal como se explica a continuación.

La topografía, la navegación e, incluso, la logística castrense son los campos en los que nace el término triangulación como definición de la técnica de la utilización de múltiples puntos de referencia para localizar la posición exacta de un objeto en el espacio, logrando una mayor precisión respecto de otras técnicas que aplican distintas metodologías (Cea D'Ancona, 1998, p. 47).

En la investigación empírica el término triangulación se traduce en la utilización de uno o más métodos para abordar el conocimiento de una realidad social (Callejo y Viedma, 2005, p.63). Según Layder (1993), con la triangulación se llega a una interacción que permite apoyar

las conclusiones correspondientes en una sólida base empírica. Jick define la triangulación como la utilización de múltiples métodos de investigación para estudiar un mismo fenómeno sobre todo con elementos cualitativos y cuantitativos (Jick, 1979, p. 603). Denzin (1975) indica que la triangulación es un método de contraste y examen de la validez de las conclusiones derivadas de unos datos concretos expuestos.

Los años 50 marcan la época inicial de formulación del término triangulación. Es entonces cuando tiene lugar el debate sobre la pertinencia de articular en una investigación técnicas de recogida de datos como la observación, la entrevista y la encuesta (Cea D'Ancona, 1998, p. 47- 48). En su artículo *Convergent and Discriminant Validation by the Multitrait-Multimethod Matrix*, publicado en la revista *Psychological Bulletin* (1959), Campbell y Fiske (1959) acuñan el término a partir de la idea de *operacionalización* múltiple. Idea que describe la necesidad de utilizar más de un método al realizar mediciones para aumentar el contraste de la validez de los hallazgos y su plausibilidad. A partir de entonces, diversos autores subrayan la necesidad de aplicar la triangulación en los hechos mensurables para mayor rigor de las investigaciones. Tal es el caso de Webb y otros en su obra *Unobstrusive measures: nonreactive research in the social sciences* (1966). En este panorama, el punto de inflexión que define en gran medida lo que hoy conocemos por triangulación es marcado por Denzin (1970) a través de su obra *The Research Act*, a la que siguen trabajos como el de Cook y Reichardt titulado *Qualitative o Quantitative Methods in Evaluation Research* (1978); la obra de Brewer y Hunter *Multimethods Research: a Synthesis of Styles* (1989), o el artículo de Jick *Mixing Qualitative and Quantitative Methods: Triangulation in Action* (1979).

Tal como señala Mariño, la triangulación como metodología permite un desarrollo “pausado, amplio y reflexivo” en la secuencia de técnicas de estudio de las ciencias sociales. Resulta adecuada ya que se ha demostrado su eficacia en numerosos trabajos y los investigadores que la utilizan actualmente son numerosos de forma que la técnica se ha generalizado (Mariño, 2006, p.3). Betrián *et al* (2013, p.7) señalan que la triangulación, además de validar los resultados de una investigación, tiene por objeto comprender una realidad estudiada en su mayor amplitud.

Contrastar la validez de los resultados es el objetivo de la utilización de diversas técnicas de investigación aplicando diferentes puntos de vista para llegar a conclusiones iguales o similares (Callejo y Viedma, 2006, p. 63).

Se determinó que para conjugar los diferentes elementos de investigación era necesario abordar el objeto de estudio desde una perspectiva integral. Así, pues, para esta investigación se ha elegido la técnica de la triangulación múltiple utilizando el criterio de definición de Denzin (1975) y aplicando en este marco la triangulación de datos y la triangulación metodológica, haciendo uso de diferentes técnicas de investigación entre encuesta, grupo focal, investigación documental y análisis de contenido. El método de la triangulación resulta pertinente en la medida en que se basa en un modelo de métodos mixtos que permite utilizar diferentes aproximaciones a un mismo objeto de estudio para tener un conocimiento lo más sólido posible ya que “la razón de esta estrategia es siempre llenar los vacíos que todos los métodos, considerados individualmente, siempre tienen” (Berganza y Ruiz, 2005, p. 34).

En este sentido, este trabajo se basa en el criterio de diferenciación de tipos de triangulación que indica Denzin:

- Triangulación de datos. Consiste en la utilización y el contraste de diferentes datos y fuentes de recogida de información del objeto de estudio. En este trabajo se triangulan leyes (normativa nacional e internacional), junto con la revisión de la literatura académica sobre el objeto de estudio y el desarrollo de trabajos de campo que aportan datos de carácter cualitativo y cuantitativo (recogidos mediante el uso de las técnicas de la encuesta y el grupo focal), como se aprecia más adelante.
- Triangulación metodológica. Se divide en triangulación *intramétodo* (el investigador utiliza distintas técnicas de recogida y análisis de información pero un solo método) y triangulación entre métodos (uso de diferentes métodos para el mismo objeto de estudio). En este trabajo se aplica la investigación entre métodos, al combinar la triangulación con la metodología comparada. En el marco de la triangulación se hará uso de la estrategia *intramétodo*, combinando investigación documental, investigación cualitativa (grupo focal), investigación cuantitativa (encuesta) y análisis de autores sobre el objeto de

estudio. Estos datos, además, se contrastarán aplicando la metodología comparada para intentar percibir si existen o no diferencias por nacionalidades en cuanto al tipo de acuerdos firmados con España o en torno a la mayor o menor participación política de los inmigrantes.

- Triangulación de investigadores. Consiste en que estudiosos de diferentes áreas de conocimiento analizan el mismo objeto de investigación. Cea D'Ancona (1998, p. 49) señala que actualmente este tipo de triangulación se refiere a la utilización de equipos interdisciplinarios. En este caso, no se trata de una investigación desarrollada por un equipo compuesto por investigadores de distintas áreas de conocimiento. Sin embargo, se intentará aportar una perspectiva multidisciplinar al análisis al incorporar al estudio referencias académicas variadas que parten de las Ciencias Jurídicas y Sociales, en los campos del Derecho, la Ciencia Política y la Sociología.
- Triangulación teórica. En torno a este concepto, es obvio que toda investigación aspira a formular su objeto de estudio desde una triangulación teórica. Sin embargo, conviene recordar que no es posible abordar todas las aportaciones que sobre una materia concreta se han hecho, sino que lo que se analiza es una miríada de ellas para aportar algo más de luz al debate académico, tal como se pone de relieve en el apartado dedicado a las limitaciones propias de toda investigación.

En cuanto a la técnica de obtención y análisis de información y datos, se utiliza la combinación de técnicas cuantitativas y cualitativas que, lejos de ser contrapuestas, como se ha argumentado en el pasado, resultan complementarias (Navarro, L; Pasadas, S. y Ruiz, J., 2004, p.1), siendo la presencia de ambas deseable como elementos integradores (Verd, J. M., y López, P., 2008, p. 13). En cualquier caso, la triangulación permite la consecución de objetivos múltiples porque con ella se pueden comparar los resultados de las técnicas empleadas y porque posee la capacidad para reforzar la fiabilidad y la validez de los resultados del trabajo.

1.2.3.2. Método comparado aplicado al objeto de estudio

Si bien la metodología comparada encuentra sus raíces en autores como Platón o Montesquieu, se puede considerar que es Tocqueville quien utiliza de alguna forma sistemática esta técnica en su obra “La democracia en América”, en la que compara las sociedades de Francia y de Estados Unidos. Descartes, Locke y Weber se sitúan asimismo en la línea de Tocqueville. Morlino (2010, p. 16-20), por su parte, considera que tras los citados autores ha habido un escaso desarrollo de la metodología con autores como Almond, Lasswell, Lijphart y Sartori.

Cäis (1997, p.15- 20) añade entre los contemporáneos en esta línea a Durkheim, y destaca que, hacia mediados de los años 50, resurge la utilización de técnicas comparativas luego de un periodo de escaso relieve de esta metodología con la aparición de nuevas realidades sociales nacidas al calor de entidades construidas tras la Segunda Guerra Mundial, como la ONU. Organizaciones cuya estructura e impacto es necesario estudiar. Para el autor, son dos las técnicas de investigación que se valen de la comparación. La primera es el estudio de casos, llegando a generalizaciones sobre resultados y origen comparando casos de forma global; tiene su cimiento en Weber (1977, p. 10) cuando éste indica que la investigación debe comparar el mayor número de hechos semejantes entre sí que únicamente se distinguen por el motivo de su existencia que es, precisamente, el tema que se investiga. La segunda técnica es el estudio de variables y sus relaciones atendiendo a generalizaciones sobre organizaciones sociales de gran impacto; busca comprobar hipótesis abstractas tras analizar componentes de unidades sociales.

Por su parte Durkheim (2000, p. 49) cimienta su método en “todo aquello que se produce por y para la sociedad”. Para el autor, la investigación científica debe referirse a “un grupo determinado de fenómenos que responden a una misma definición”. Definir las realidades sociales que estudia es el primer paso del sociólogo como “primera condición de toda prueba y de toda verificación”.

Grawitz (1984, p. 376) sitúa el nacimiento del método comparativo en las consideraciones de los primeros sociólogos, señalando que la sociedad no podía ser sometida al método empírico. El método de la comparación resultaba “el único medio que permitía al sociólogo analizar los datos concretos y deducir de ellos los elementos constantes, abstractos y generales”. Llega a esta conclusión en primer lugar porque no puede observarse todo y, en segundo término, porque cambiar algún aspecto de la realidad social podría traer como consecuencia la alteración del equilibrio del conjunto. Asimismo, la técnica estadística no había evolucionado de forma suficiente.

Naturalmente, la metodología comparativa en Ciencias Sociales cuenta con imperfecciones que señalan autores como Feyerabend (1987, p. 15). Este último resalta que lo importante es “no trabajar en conceptos estables”, es decir, no tener la certeza absoluta en momento alguno de que se ha llegado a abarcar todo lo indispensable a través de la comparación. Subraya que resulta imposible que un método sea absoluto y sus resultados inalterables. Por su parte Grawitz, si bien considera que el método comparativo es utilizado por todas las ciencias sociales con la tendencia a “sistematizar una tendencia natural de nuestra mente”, cual es la de comparar todo lo que se percibe, esta técnica adolece de “escaso rigor” (Grawitz, 1984, p. 376, 377 y 379). En línea similar se pronuncia Duverger (1981), que señala que hace falta tener cuidado utilizando “cierta precaución” para no caer en “comparaciones artificiales” que nacen de una “deformación de los objetos”. “Comparación no es razón”, indica. Asimismo, subraya que para realizar una comparación sólida es obligatorio que exista cierta analogía entre los objetos de estudio, que la comparación se efectúe entre objetos de estudio que presentan contextos similares, y que los períodos temporales que se contrastan sean muy próximos (Duverger, 1981, p. 411- 417).

Almond y Powell, en su obra “Política comparada, una aproximación experimental”, recalcan que antes de la Segunda Guerra Mundial las críticas al método comparativo se centraron en el eurocentrismo o *parroquialismo*, haciendo notar que el método comparativo por mucho tiempo únicamente estudió fenómenos sociales europeos. En este marco, destacan el llamado elemento *configurativo*, que explica que, para analizar sistemas políticos extranjeros, durante un largo periodo predominó el análisis de aspectos peculiares. Y, en tercer lugar, señalan el

formalismo para definir la existencia de la metodología para estudiar determinadas organizaciones políticas. Por último, critican el *formalismo* de la disciplina, señalando con ello que se había dedicado demasiado espacio a estudiar los elementos formales de las estructuras políticas descuidando el análisis de las conductas y las interacciones. Frente a estas deficiencias plantean la búsqueda de cuatro elementos: un “plan más amplio”, para superar el eurocentrismo; realismo, estudiando todos los elementos que conforman la política frente al formalismo; precisión en el orden de la investigación científica, y un orden intelectual. Para estos autores, en las décadas de 1950 y 1960 se produjo un cambio en el enfoque que enriqueció la ciencia política en su conjunto englobando la investigación política (Almond y Powell, 1972, p. 11-12).

El método comparativo es para Lijphart “uno de los elementos básicos” para establecer “proposiciones empíricas generales” conjuntamente con los métodos estadístico, experimental y de estudio de casos (Lijphart, 1971, p.1). El autor, en este contexto, advierte del riesgo de contar con “muchas variables y pocos casos”, problemas frente a los que propone reducir el número de variables (Lijphart, 1971, p. 686).

Contrastar, controlar si una regla se cumple en los casos que se analizan es el objetivo fundamental de la comparación en palabras de Sartori. La comparación explícita, añade el autor, es más certera que la implícita. Sartori considera que para que la comparación sea pertinente y cumpla su meta esta se debe realizar entre entidades con elementos comunes y también diferentes ya que comparar entidades completamente distintas o iguales no tiene sentido (Sartori, 1991, p. 27 y 31).

En 1994, Dunkheim publica la obra “Comparación en las ciencias sociales” planteando las célebres frases de la metodología comparativa contemporánea: ¿por qué comparar?, ¿qué comparar?, ¿cómo comparar?, ¿cuáles son los pasos y las opciones de quien recurre a la comparación para comprender mejor la propia realidad social y política? y ¿cuáles son las bases lógicas de este modo de análisis? Sartori y Morlino (1994, p. 11- 12) subrayan que se trata de planteamientos que se hacen los investigadores de los diferentes ámbitos de las ciencias sociales.

Más adelante Morlino define el método comparativo como la posibilidad de contrastar empíricamente las relaciones planteadas como hipótesis, el “control empírico más explicación” (Morlino, 2010, p. 22). Para él, la metodología comparada es un “método de control de las relaciones empíricas planteadas como hipótesis entre variables en diferentes casos”. La investigación comparada tiene como objetivo primordial para Morlino brindar “la explicación de un fenómeno dado, es decir, establecer un nexo causal entre los estados de una o varias propiedades o variables” (Morlino, 2010, p. 27- 28). Como objetivos secundarios se encuentran llegar a generalizaciones, contrastar las hipótesis planteadas y las nuevas hipótesis que surgen precisamente tras aplicar la comparación.

Para que el método comparado sea efectivo es necesario, pues, definir previamente y de forma certera el objeto de estudio, el arco temporal del mismo y el número de casos que se van a estudiar.

El modelo propuesto por Morlino (2010) es el elegido para explicar cómo se ha aplicado el método de la comparación al objeto de estudio de este trabajo pues el autor aborda las respuestas a la pregunta de por qué comparar. En este contexto, las funciones de la comparación según Morlino son la cognoscitiva, la explicativa y la aplicativa. La primera tiene como esencia el objetivo descriptivo analizando realidades de distintos países para conocer mejor las sociedades que se analizan. La segunda persigue un objetivo explicativo comparando lo que acontece en otros países para obtener conclusiones sólidas contrastadas con diferentes casos. La tercera se debe al objetivo aplicativo estudiando problemas similares y soluciones empleadas en diferentes casos para abordar las diversas medidas para resolver un planteamiento concreto (Morlino, 2010, p. 25- 26).

La primera etapa de una investigación, según el autor, consiste en identificar la cuestión a investigar, los objetivos y los aspectos metodológicos (Morlino, 2010, p. 49 y 68). Esta etapa debe ceñirse a estos criterios: atención e interés por el tema por parte del investigador; relevancia del tema (que aporte a la vida colectiva, a un país o a la comunidad internacional); conocimiento de la literatura; formulación empíricamente precisa determinando el arco temporal del estudio, y *controlabilidad* empírica de la formulación.

La segunda fase consiste en la elaboración teórica englobando definición de la hipótesis, clasificaciones, tipologías y marco conceptual de la investigación. Esta fase permite identificar los objetos de la investigación. Una sólida estructura teórica da pie a focalizar de manera más precisa la investigación delimitando las hipótesis (Morlino, 2010, p. 52 y 68).

La tercera fase es la de la identificación del espacio definiendo qué casos y qué número de casos se van a investigar. El número de casos se decide en función de la estrategia de comparación que se emplee, eligiendo entre estas estrategias: estudio de un único caso; comparación binaria (dos casos a estudio); comparación de área (de tres a seis casos) y estrategia *multicaso*, mediante la que se estudia un gran número de casos (Morlino, 2010, p. 70, 71 y 72).

Igualmente, se define el periodo que se va a investigar, el espacio temporal, aspecto que permite dividir las investigaciones comparadas en diacrónicas, que son aquellas que estudian un hecho con un arco temporal delimitado y relativamente amplio, y sincrónicas, que no tienen en cuenta el arco temporal. Las investigaciones más relevantes según este criterio son las diacrónicas (Morlino, 2010, p. 74).

En la cuarta fase se delimitan las propiedades, todas las vertientes relevantes del trabajo.

Así, la primera parte de esta investigación se centra en determinar el objeto de estudio: el reconocimiento del derecho de sufragio en comicios locales a favor de latinoamericanos residentes en España y, por reciprocidad – tal como ordena la CE- de los españoles residentes en los países correspondientes; los objetivos que hemos desarrollado en el epígrafe 1.2.2., y los aspectos metodológicos. Fue en esta primera parte donde se decidió seguir una metodología comparada. Una vez identificado el tema y el método que se van a seguir (además de un conjunto de técnicas de investigación), pasamos a la segunda fase, que consiste en la elaboración del marco teórico y en la definición de las hipótesis. El marco teórico de esta investigación se divide en los tres aspectos clave del trabajo: los conceptos de ciudadanía y nacionalidad; el marco legal referido a los latinoamericanos residentes en España, y el reconocimiento de sufragio a favor de los latinoamericanos residentes en España. Además, se identifica el espacio (consiste en definir

cuántos y qué casos se incluyen en la investigación) con foco en España si bien realizando la referencia pertinente al marco legal europeo en lo que a ciudadanía y derecho de sufragio de no nacionales se refiere. En este sentido se identifican particularmente los seis acuerdos de reciprocidad en materia de sufragio en elecciones locales firmados y ratificados que existen entre España y países latinoamericanos (Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay y Perú). Asimismo, el espacio temporal parte en la suscripción del primer acuerdo de reciprocidad en materia de sufragio en elecciones locales entre España y países latinoamericanos (canje de notas constitutivo de acuerdo entre el Reino de España y la República de Colombia sobre participación en las elecciones municipales de los nacionales de cada país residentes en el territorio del otro, hecho en Madrid el 5 de febrero de 2009), tiene un punto crucial en las elecciones locales celebradas en España en mayo de 2011 y culmina en marzo de 2012, fecha en la que se realiza la encuesta efectuada para este trabajo. Igualmente, la investigación se ha realizado de forma longitudinal o diacrónica.

1.2.4. Técnicas y herramientas de investigación aplicadas

En el siguiente apartado se desarrollan cada una de las técnicas de investigación y las herramientas que se van a utilizar en la presente investigación para medir las variables destinadas a la verificación de la hipótesis y las *subhipótesis*. Concretamente, las técnicas utilizadas son cuatro. En primer lugar, en cuanto a la investigación documental la técnica consiste en la observación y el análisis de las variables de las hipótesis de trabajo al respecto, es decir, no hay manipulación de variables, éstas se observan y se describen tal como se presentan en su estado puro, a través de los documentos que recogen el marco legal pertinente y el análisis descriptivo y comparado de los conceptos de ciudadanía y nacionalidad con el objetivo de analizar la evolución de la concepción sobre ciudadanía y el marco jurídico. En segundo lugar, se efectúa un análisis estadístico (cualitativo y cuantitativo) haciendo uso de una investigación descriptiva (cuantitativa y cualitativa), consistente en una encuesta. En tercer lugar, se realiza un análisis cualitativo (grupo focal) para complementar el análisis.

1.2.4.1. Análisis documental

La documentación es una estrategia metodológica básica pues es elemento fundamental e insoslayable en la mayor parte de investigaciones como estrategia única o como complemento de otras estrategias de investigación, tal como apunta Cea D'Ancona.

En la presente investigación analizamos el marco legal (español e internacional) referido a los inmigrantes latinoamericanos y el derecho de sufragio en el contexto de los derechos civiles y políticos. Particularmente, se analizan estos documentos normativos y/o jurídicos en su relación con el objeto de estudio de este trabajo:

1. Canje de notas constitutivo de acuerdo entre el Reino de España y la República de Colombia, sobre participación en las elecciones municipales de los nacionales de cada país residentes en el territorio del otro.
2. Canje de notas constitutivo de Acuerdo entre el Reino de España y la República del Perú sobre participación en las elecciones municipales de los nacionales de cada país residentes en el territorio del otro.
3. Canje de notas constitutivo de acuerdo entre el Reino de España y la República del Ecuador sobre participación en las elecciones municipales de los nacionales de cada país residentes en el territorio del otro.
4. Canje de notas constitutivo de acuerdo entre el Reino de España y la República de Chile sobre participación en las elecciones municipales de los nacionales de cada país residentes en el territorio del otro.
5. Canje de notas constitutivo de acuerdo entre el Reino de España y la República del Paraguay sobre participación en las elecciones municipales de los nacionales de cada país residentes en el territorio del otro.

6. Canje de notas constitutivo de acuerdo entre el Reino de España y el Estado Plurinacional de Bolivia sobre participación en las elecciones municipales de los nacionales de cada país residentes en el territorio del otro.
7. Carta de Derechos Fundamentales de la UE.
8. Carta de la Organización de Estados Americanos, 30 de abril de 1948.
9. Código Civil Español actual.
10. Reforma de 1954 del Código Civil Español de 1889.
11. Comunicación de la Oficina del Censo Electoral de 14 de enero, para los ayuntamientos sobre la formación del censo electoral de extranjeros residentes en España para las elecciones municipales de 2011. Ampliación del plazo.
12. Comunicación de la Oficina del Censo Electoral de 15 de noviembre de 2010, para los ayuntamientos sobre la formación del censo electoral de extranjeros residentes en España para las elecciones municipales de 2011. Comunicación inicial.
13. Constitución Española de 1931.
14. Constitución Española de 1978.
15. Convención del Consejo de Europa sobre la participación de los extranjeros en la vida pública a nivel local. Serie de tratados europeos (144), firmado en Estrasburgo el 5 de febrero de 1992.
16. Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (1950).
17. Convenios de doble nacionalidad. textos legales, desarrollo. Portal de inmigración. Ministerio de Empleo y Seguridad Social.
18. Datos del Instituto Nacional de Estadística. Elecciones autonómicas y municipales del 22 de mayo de 2011, datos de inscritos en el CERE.
19. Datos del Instituto Nacional de Estadística. Elecciones municipales de 22 de mayo de 2011. Los ciudadanos nacionales de Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Noruega, Nueva Zelanda, Paraguay y Perú, residentes en España e inscritos en el censo electoral podrán votar en las elecciones municipales.
20. Declaración Universal de los Derechos Humanos, 10 de diciembre de 1948. Asamblea General de la ONU.

21. Directiva 2003/109/CE del Consejo de 25 de noviembre, relativa al estatuto de nacionales de terceros países residentes de larga duración.
22. Documento del Instituto Nacional de Estadística sobre Elecciones municipales y autonómicas del 24 de mayo de 2015, electores inscritos en el CERE.
23. Documento del Instituto Nacional de Estadística. Avance del padrón municipal a 1 de enero de 2011.
24. Documento del Instituto Nacional de Estadística. Datos de la Junta Electoral Central relativos al censo electoral municipal y autonómico de 22 de mayo de 2011.
25. Documento del Instituto Nacional de Estadística. Elecciones municipales de 24 de mayo de 2015. Voto de los nacionales de países con acuerdos.
26. Documento del Instituto Nacional de Estadística. Formación del censo electoral de los extranjeros residentes en España para las elecciones municipales de 24 de mayo de 2015 en las elecciones municipales de 2015 podrán votar ciudadanos de la Unión Europea, Bolivia, Cabo Verde, Chile, Colombia, Corea, Ecuador, Islandia, Noruega, Nueva Zelanda, Paraguay, Perú y Trinidad y Tobago.
27. Documento sobre concesiones de nacionalidad española por residencia. Secretaría General de Inmigración y Emigración.
28. Informe de 24 de febrero de 2009 sobre las propuestas de modificación del Régimen Electoral General de la Comisión de Estudios del Consejo de Estado.
29. Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de bases del régimen local (LRBRL).
30. Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.
31. Normativa electoral estatal y acuerdos de reciprocidad en materia de sufragio en elecciones locales. Junta Electoral Central.
32. Orden EHA/2264/2010, del Ministerio de Economía y Hacienda, por la que se dictan normas e instrucciones técnicas para la formación del censo electoral de residentes en España que sean nacionales de países con acuerdos para las elecciones municipales.
33. Orden EHA/3/2011, de 13 de enero, del Ministerio de Economía y Hacienda, por la que se modifica el plazo de solicitud para la formación del censo electoral de residentes en España que sean nacionales de países con acuerdos para las elecciones municipales de 22 de mayo de 2011.

34. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 16 de diciembre de 1966. Asamblea General de la ONU.
35. Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2011- 2014. Ministerio de Trabajo e Inmigración.
36. Proposición de Ley Orgánica para el reconocimiento del derecho de sufragio activo y pasivo a los ciudadanos extranjeros en España, de 2008. Presentada por el Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana-Izquierda Unida- Iniciativa per Catalunya Verds.
37. Proposición No de Ley sobre la extensión del derecho a voto en las elecciones municipales a los extranjeros residentes legales para su debate en el Pleno de la Cámara, de 11 de septiembre de 2006. Grupos Parlamentarios Socialista e Izquierda Unida- Iniciativa per Catalunya Verds.
38. Proposición No de Ley sobre la extensión del derecho a voto, en las elecciones municipales, a los extranjeros residentes legales del Grupo Parlamentario IU, ICV-EUiA, CHA, de 10 de febrero de 2012.
39. Resolución de 15 de octubre de 2010, de la Oficina del Censo Electoral, por la que se establecen los procedimientos y se aprueba el modelo de solicitud para la inscripción en el censo electoral de residentes en España de nacionales de países con acuerdos para las elecciones municipales.
40. Resolución de 27 de octubre de 2014, de la Oficina del Censo Electoral, por la que se establecen los procedimientos y se aprueba el modelo de solicitud para la inscripción en el censo electoral de residentes en España de nacionales de países con acuerdos para las elecciones municipales.
41. Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 236/2007, de 7 de noviembre.
42. Tabla normativa: legislación sobre nacionalidad y estado civil del Ministerio de Justicia.
43. Tratado General de Cooperación y Amistad entre el Reino de España y Argentina.
44. Tratado General de Cooperación y Amistad entre el Reino de España y la República de Chile.
45. Tratado General de Cooperación y Amistad entre el Reino de España y la República de Venezuela.
46. Tratado General de Cooperación y Amistad entre el Reino de España y la República Oriental del Uruguay.

47. Tratado General de Cooperación y Amistad entre el Reino de España y la República de Colombia.
48. Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea (TUE) y del Tratado de Funcionamiento de la UE.

El análisis documental de esta tesis doctoral no se refiere en exclusiva a documentos de carácter jurídico. Así, pues, se emplea una amplia bibliografía que incluye monografías, artículos de revistas científicas y otros materiales que complementan el estudio del debate académico sobre el derecho de sufragio de los inmigrantes, dentro y fuera de España.

En este marco, particularmente importante ha sido el empleo de bases de datos tales como Dialnet o Google Scholar, así como dos estancias académicas internacionales efectuadas durante la realización de esta tesis doctoral en universidades de prestigio en Estados Unidos: Georgetown University (Washington, D.C.), y George Mason University (Virginia). En la primera universidad la estancia fue de cuatro meses mientras que en la segunda la estancia tuvo una duración de tres meses.

1.2.4.2. Encuesta

Considerando la destacable dimensión del universo objeto de este estudio, los inmigrantes latinoamericanos en España, se decidió que la encuesta es una valiosa herramienta metodológica para iniciar el estudio pues es un método que resulta fiable para obtener resultados cuantitativos cuando se emplea en un colectivo con componentes muy numerosos, eligiendo una muestra representativa (García Ferrando, M., Ibáñez, J. y Alvira Martín, F. al, 1986).

Los antecedentes de la encuesta como método de investigación social se enmarcan en los orígenes de la denominada investigación social empírica, que se remontan a los siglos XVII y XVIII, señala Cea D'Ancona (1998). Es entonces cuando nace la “estadística social” que llevan a

cabo un grupo de investigadores interesados en la recogida y en la organización de datos económicos, demográficos y sociales basándose en los procedimientos empleados en el estudio de las ciencias naturales. Se parte del principio de que la sociedad funciona de forma similar a la forma como lo hace la naturaleza y, por tanto, el método científico de las ciencias naturales (basado en la experimentación/observación, y en las matemáticas) “es aplicable también a las ciencias sociales” (Hueso, A., y Cascant, M^a J., 2012, p.2). Su principal aportación es proporcionar una mayor precisión a la descripción social mediante los avances de la estadística (Hueso, A., y Cascant, M^a J., 2012, p. 20- 43).

Tras la delimitación de la población objeto de estudio, se procedió al diseño de la muestra definida como el “subconjunto de sujetos seleccionados de entre la población”, de modo que lo que se averigüe sobre tal muestra se pueda generalizar a la población determinada en su conjunto (Hueso, A., y Cascant, M^a J., 2012, p.1). Es decir, identificando la documentación pertinente que representa a la población de estudio eligiendo unidades de dicha población que constituyen una representación a pequeña escala de la población general a la que pertenece (Cea D’Ancona, 1998, p. 159- 164). En este caso se utilizó la documentación oficial que proporciona el INE sobre la población que habita España por tratarse de la fuente oficial demográfica del país más relevante y porque, además, constituye la fuente más fidedigna por sus métodos de recogida de datos y por el volumen del trabajo que desarrolla en todo el territorio del país.

En cuanto al tipo de la muestra, cuyo concepto “descansa en el principio de que las partes representan al todo”, se utilizó el muestreo aleatorio simple que consiste en que cada uno de los sujetos de la población analizada tiene la misma probabilidad de ser incluido en la muestra (Hueso, A., y Cascant, M^a J., 2012, p.10- 11). Paralelamente, para delimitar la muestra se recurrió a la clasificación aportada por Briones, G. (1996), que distingue entre muestras probabilísticas o muestras al azar, y muestras no probabilísticas (que no se eligen al azar). Por ser lo adecuado, en este caso se eligió la muestra probabilística, eligiendo al azar entre el conjunto de latinoamericanos residentes en España pero utilizando el subtipo de “muestra de conglomerados”, que consiste en que las unidades de muestreo se presentan en grupos eligiéndolas después por proceso aleatorio simple o aplicando intervalos. Este subtipo permitió para la encuesta de este trabajo seleccionar la muestra de tal forma que comprendiera a

latinoamericanos residentes en España pero con determinadas características, aplicando cuotas de país de origen, sexo y edad de tal forma que la muestra fuera proporcionalmente representativa del universo estudiado y que, además, los individuos encuestados tuvieran capacidad legal para ejercer el derecho de sufragio en España y en sus países de origen (ser mayores de edad).

El tamaño de la muestra probabilística es uno de los principales planteamientos en la investigación social según subraya Briones. Tal como indica el autor, la información para poder determinar dicho tamaño debe comprender en primer lugar la medida estadística principal sobre la cual se focalizará el análisis de la encuesta ya sea en proporciones, medios aritméticos, etc.; en segundo lugar, el nivel de análisis, si será global, en subgrupos, etc. y, en tercer lugar, la magnitud del error estimada y la probabilidad de que esos valores tengan el error planificado de la muestra (Briones, 1996, p. 59). En este caso se utilizaron los datos demográficos más recientes aportados por el INE con un margen de error de $\pm 5,0\%$.

Diseño de la muestra

El universo del presente trabajo de investigación son los inmigrantes latinoamericanos residentes en España mayores de edad, personas que no se habían nacionalizado como españolas. Según el INE (Instituto Nacional de Estadística, 2011 c), a 1 de enero de 2011 residían en España alrededor de 1.600.000 latinoamericanos. Naturalmente se trata de una cifra que engloba a mayores y menores de edad.

Para realizar el diseño de la muestra se tuvieron en cuenta las últimas estadísticas oficiales al momento de su realización, es decir las publicadas por el INE que, en este caso, son los datos provisionales fruto de la explotación estadística del padrón a 1 de enero de 2011 (Instituto Nacional de Estadística, 2011 c). La siguiente estadística emitida por el INE al respecto tiene como fecha de divulgación abril de 2012, un mes después de la realización de la encuesta.

Según los citados datos del INE, los colectivos nacionales latinoamericanos con

residencia en España más numerosos eran los procedentes de Ecuador (359.076 personas), Colombia (271.773), Bolivia (197.895), Perú (131.886), Argentina (120.012), Brasil (106.908) y Paraguay (87.406).

Es importante tener en cuenta que al margen de la estadística oficial el número de latinoamericanos residentes en España es mayor que el señalado por el INE pues muchos de ellos se han nacionalizado como españoles en gran medida en virtud de los convenios que España mantiene suscritos con la mayor parte de países latinoamericanos, convenios que permiten que las personas concernidas puedan solicitar acogerse a estos convenios con apenas dos años de residencia legal e ininterrumpida en España.

Para determinar el ámbito de realización de la encuesta se consideró la distribución de los inmigrantes en el territorio nacional y se eligieron las cuatro comunidades autónomas con mayor concentración de inmigrantes en términos absolutos: Andalucía, Cataluña, Madrid y Valencia. En estas cuatro regiones vivían al momento de la realización de la encuesta y según el INE más de 3.8 millones de inmigrantes, el 66,6% del total de inmigrantes.

En las citadas cuatro comunidades autónomas se realizaron las encuestas utilizándose 34 puntos de muestreo distintos.

Con estos criterios se planteó una muestra de 302 personas. Los correspondientes países de origen se eligieron de forma que estuvieran representadas proporcionalmente las colectividades nacionales más numerosas en España de acuerdo con datos del INE en el momento de la realización de la encuesta: Ecuador, 46 personas; Colombia, 42; Argentina, 32; Bolivia, 33; Venezuela, 21; Perú, 20; República Dominicana, 20 y Brasil, 19. Del resto de países de la región proceden 69 de los encuestados.

Partiendo de los criterios del muestreo aleatorio (con el subtipo de muestreo aleatorio por conglomerados, es decir, los latinoamericanos residentes en España con edad legal para ejercer el derecho de sufragio), para un nivel de confianza del 95.5% (dos sigmas) y en la hipótesis más desfavorable ($p=q=50$), el margen de error para los datos en el total de la muestra es del $\pm 5,0\%$.

Como método de recogida de la información se decidió realizar entrevistas personales mediante la administración de un cuestionario estructurado que debía aplicarse a entrevistados en espacios públicos, siguiendo criterios de dispersión estándar.

La realización del trabajo de campo tuvo lugar en marzo de 2012 y estuvo a cargo de un equipo de entrevistadores de una empresa encuestadora especializada.

La distribución de la muestra por países de origen, sexo y edad se llevó a cabo teniendo en cuenta proporciones derivadas de los datos estadísticos del INE. Por género el 51,06% son mujeres y el 48,69%, varones. En cuanto a los grupos de edad, el 54,17% tiene de 18 a 34 años mientras que el restante 45,84% tiene 35 años o más.

La encuesta recoge en primer lugar los datos generales de los entrevistados que permiten realizar un análisis al cruzarse con las respuestas a las preguntas principales y de identificación como el país de nacimiento del entrevistado.

Las preguntas contienen en su mayoría opciones de respuesta aunque en un par de casos se pide al encuestado una especificación de su respuesta en el tema.

Asimismo, como datos de clasificación con el objeto de verificar si alguna de estas variables influye significativamente en sus respuestas se pidió a los encuestados información sobre su nivel de formación, su situación laboral y su situación administrativa en España.

1.2.4.3. Grupo focal

Para poder obtener datos cualitativos contando con opiniones de miembros líderes de opinión a la vez que formadores de opinión en sus respectivos grupos representados se decidió igualmente realizar un grupo focal con tales participantes.

Las técnicas participativas, entre las que se encuentran los grupos focales, por su propia naturaleza por un lado incluyen un número mucho menor de participantes respecto de lo que sucede con las encuestas pero, por otra parte, permiten que las personas objeto de estudio participen de forma más detallada y que se analice la información de forma simultánea y colectiva (Hueso, A., y Cascant, M^a J., 2012, p. 19). El moderador anima a los participantes a que hablen sobre “sus intereses, actitudes, reacciones, motivos, estilos de vida y sentimientos”. Entre sus fortalezas tenemos que se obtienen resultados de forma relativamente rápida, las opiniones que ofrecen cada uno de los participantes son relevantes, unos participantes estimulan a los otros, las respuestas suelen ser honestas, los resultados son de entendimiento accesible. Entre las debilidades tenemos que existe el riesgo de que se produzca el llamado sesgo por interacción y que se requiere contar con moderadores altamente calificados y conocedores del tema en cuestión, los resultados son difíciles de resumir o difícilmente extrapolables a grupos numerosos (Ivankovich-Guillén, C. I., y Araya-Quesada, Y., 2011, p. 548).

La definición de grupo focal de Schiffman, L. y Lazar, L. (1997), tal como se citó en Ivankovich-Guillén, C. I., y Araya-Quesada, Y., 2011, p. 547, señala que consiste en aproximadamente una decena de personas que se reúnen con un moderador/analista para la discusión en grupo enfocado sobre un tema de investigación determinado.

En este caso el grupo focal fue diseñado contando como moderadora con la autora de esta tesis, como investigadora conocedora del tema a analizar. Y se eligió como participantes a los representantes de las asociaciones de inmigrantes latinoamericanos en España más representativas. Si bien los participantes residen y trabajan en Madrid todas las entidades convocadas tienen implantación nacional y cuentan con sedes en otras ciudades del país y algunas, incluso, tienen sedes en países latinoamericanos.

1.3. Condicionantes y limitaciones de la investigación

Como toda investigación, este trabajo presenta sus correspondientes condicionantes y limitaciones. La primera viene determinada por la propia de la naturaleza de la delimitación del objeto de estudio a nivel conceptual y semántico. Porque el lenguaje que se utiliza en castellano al referirse a un universo como el formado por los latinoamericanos residentes en España está contaminado por diversos prejuicios, generalizaciones e imprecisiones. Por eso en este trabajo se tiene especial cuidado en realizar una determinación y una diferenciación previas de los conceptos de extranjero, inmigrante y latinoamericano residente en España.

Precisamente el crucial uso correcto de los conceptos es uno de los riesgos que apunta Morlino (2010) al utilizar el método comparativo, que es el que se ha empleado en este trabajo. En segundo lugar, el método utilizado, el de la comparación, presenta en sí mismo sus propias limitaciones. Sartori apunta la dificultad de manejar el componente teórico de la comparación. Feyerabend (1987, p.15) señala que no es posible que un método englobe principios obligatorios e inalterables. Morlino (2010, p. 142- 145) advierte que con el método de la comparación se corre el riesgo de caer en la tentación de tener un “exceso de fines” y que, asimismo, se deje de valorar el impacto que sobre el objeto de estudio tienen hechos exteriores que afectan el resultado de la investigación en el contexto social actual.

Asimismo, la causalidad coyuntural es un riesgo presente en la comparación. Porque este concepto indica que un mismo hecho puede tener diversas causas por lo que hallar una explicación plenamente plausible es trabajoso. En este caso se plantea que el marco legal de integración política especialmente favorable para los latinoamericanos en España (y casi siempre por reciprocidad para los españoles en los países latinoamericanos) es producto de las especiales relaciones históricas y culturales hispano- latinoamericanas. Si bien esta explicación enlaza con la evidencia y el resultado de tales especiales relaciones (identidad cultural, lingüística, etc.) no se puede perder de vista la posibilidad de que en determinadas circunstancias el legislador haya actuado por motivaciones diferentes como producto de momentos históricos concretos.

En relación con las técnicas y herramientas de investigación aplicadas, tanto la encuesta como el grupo focal que se han realizado para esta investigación presentan sus propias limitaciones conceptuales.

En torno a la encuesta, la investigación también se ve condicionada por el margen de error de la muestra que presenta toda encuesta, por la necesidad de delimitar una muestra determinando variables de lugar de residencia (en España), edad, año de llegada a España así como por la delimitación de las características (de procedencia, básicamente) de las personas que deben ser incluidas en la muestra como exponentes de la representatividad de las diversas colectividades latinoamericanas en el país. Igualmente, la propia naturaleza de la encuesta en general implica que es muy probable que exista un gap entre lo que los encuestados comprenden al interpretar las preguntas y lo que el encuestador quiere realmente descubrir y sistematizar, es decir, la respuesta parcializada como condicionante y limitante. Los prejuicios inconscientes y el hecho de que no siempre se responde lo que realmente se piensa son condicionantes inherentes de toda encuesta. En esta línea, la redacción de preguntas se ha efectuado de buena fe pero ello igualmente puede condicionar las respuestas de los encuestados. Igualmente, la encuesta presenta un margen de error de $\pm 5,0\%$.

En cuanto al grupo focal, este se realizó contando como participantes con los representantes de las asociaciones más representativas en España cuyas sedes centrales están en Madrid y que tienen sucursales en otras provincias relevantes en este contexto como Barcelona, si bien en Madrid las asociaciones de inmigrantes se distinguen por una mayor propensión a la participación política (Sánchez-Hernández, G.; Morales, L. y González-Ferrer, A., 2005). Sin embargo, resulta relevante anotar que, por restricciones económicas, representantes de asociaciones que no tienen implantación en Madrid no accedieron al grupo al no poder ser trasladados desde sus lugares de residencia hasta la sede de la SEGIB, en Madrid, donde se efectuó el encuentro. Igualmente, se puede soslayar que también en el caso del grupo focal los participantes concurren con sus propios sesgos, conscientes o inconscientes, así como con sus motivaciones particulares, elementos que pueden llevarlos a no decir todo lo que realmente se piensa.

Igualmente, como ocurre en toda encuesta y en todo grupo focal, es preciso tener en cuenta que las respuestas están condicionadas por la subjetividad con la que cada uno de los participantes recibe, procesa y responde a cada uno de los diversos planteamientos. La cultura general, el lenguaje y los giros propios de cada país y hasta de cada región y ciudad, la experiencia vital, en fin, son condicionantes con los que necesariamente hay que contar.

Así, pues, las conclusiones a las que llega este trabajo son provisionales y parciales pues el tema del derecho de sufragio de los latinoamericanos en España es sumamente amplio y tiene diversas aristas y particularidades. Si bien las relaciones hispano- latinoamericanas en muchos sentidos se pueden estudiar de esta forma, hablando de Latinoamérica como unidad regional, en muchos casos hace falta particularizar en el plano bilateral. Tampoco se pueden estudiar en su totalidad la actitud y el comportamiento electoral de un colectivo formado por millones de personas procedentes de países que tienen muchas similitudes pero que también presentan sus correspondientes características diferenciadoras.

Este último tema se estudia de forma parcial pero con el convencimiento de que su aporte brindará algo de luz en el desarrollo de las relaciones de España con su comunidad histórica así como en la integración política de los latinoamericanos residentes en España.

ABSTRACT.

***METHODOLOGICAL APPROACH AND
THEORETICAL FRAMEWORK***

ABSTRACT.

METHODOLOGICAL APPROACH AND THEORETICAL FRAMEWORK

1.1.Introduction

1.1.1. Object of study and justification of the research

The objective of this research is to analyze the recognition of the right of suffrage of Latin American residents in Spain and its practical application in the municipal elections of 2011, the first electoral event in which Latin Americans (without Spanish nationality) had the opportunity to vote. The topic is of vital importance for several reasons.

First, the recognition of the right to vote and the exercise of suffrage for immigrants is the most relevant and palpable practical proof that the concepts of citizenship and nationality have evolved and taken different paths in different states. Although Jürgen Habermas considers that citizenship has never been conceptually linked to national identity (Heater, 2007, p. 162; Habermas, 2010), in the last two centuries, both concepts have gone hand in hand. Increasingly states now recognize the right to vote to persons residing in their territories without having adopted the nationality of the host country. The concept of citizenship loses more and more - and, in this case ostensibly - its traditional link with the concept of nationality. For this reason, it is necessary to analyze the evolution of the concept of citizenship.

Secondly, the recognition of the right to vote may lead to an improvement in the social and political integration of immigrants in the countries where recognition takes place, since the mechanisms of citizen participation imply that the persons concerned feel part of society in the country where they live beyond its legitimate labor and economic interest. Citizen integration

implies that both, the receiving society, and the immigrants, can share a more cohesive space for coexistence and, as far as possible, walk in the same direction in the development of society in all its aspects.

Thirdly, Spain is no stranger to the recognition of the right to vote for third-country nationals, as this is a road that is being transited by countries in which the number of immigrants is demanding regulation in this regard. Within this framework, in 2007 Spain became the EU (European Union) Member State with the highest percentage of immigrant population compared to the original population, 10%, surpassing France (9.6%), Germany (8.9% %) and the United Kingdom (8.1%). Although in recent years there has been a decline in the number of immigrants in this country, Spain remains at the top of this scale worldwide. According to the INE (National Statistics Institute), with data from January 1, 2011, the number of inhabitants in Spain was 47,150,819, of which 5,730,667 were foreigners, 12.2% of the total (National Statistics Institute, 2011 c). With data from January 1, 2017, the total population in Spain is 46,528,966 and of them, 4,424,409 are foreigners, representing 9.5% of the total. The number of immigrants from Latin American and Caribbean countries is 1,030,368 people, which corresponds to 22.6% of the total (National Statistics Institute 2017 b / National Statistics Institute 2016 a). This, without counting the Latin Americans who have been nationalized as Spaniards and who, therefore, no longer appear as foreigners in the corresponding registers.

Fourthly, in this context, the community formed by the Latin Americans residing in Spain is today an element that becomes increasingly relevant in the social and political scene of Spain. Thus, this study provides an analysis focused on the recognition of the right to vote for Latin American residents in Spain, given that this group stands out for its volume and representativeness in Spain. According to INE's statistics, almost 30% (28.4%) of the total number of foreigners residing in Spain on January 1, 2011, when the elections mentioned in the first paragraph were held, had nationalities from South America, Central America and the Caribbean. Among the Latin Americans cited, the most numerous colonies result, in this order, from Ecuador, Colombia, Bolivia, Peru, Argentina, Brazil, and Paraguay.

Between 2001 and 2009, more than 75% of a total of almost half a million foreigners who obtained Spanish nationality were of Latin American origin, especially Ecuadorians, Colombians and Peruvians (Pérez-Nievas, S., Vintila, CD, Morales, L., & Paradés, M., 2014, p.17). In this context, in fact, the number of people coming from Latin American countries living in Spain is much higher than what is apparent from the INE's data since a large number of them have already acquired Spanish nationality as indicated by the INE, and, therefore, they are no longer considered foreigners for statistical and legal purposes. Only between 2002 and 2012, 611,897 Latin American citizens obtained Spanish nationality, mainly Argentines, Bolivians, Brazilians, Chileans, Colombians, Costa Ricans, Cubans, Ecuadorians, Salvadorans, Hondurans, Mexicans, Nicaraguans, Panamanians, Paraguayans, Peruvians, Dominicans, Uruguayans, Venezuelans, and Latin Americans of other nationalities. Adding these numbers to the number of Latin Americans living in Spain (those who have not been naturalized as Spaniards) it can be inferred that approximately two million Latin Americans reside in Spain, nationalized as Spanish or non-naturalized as such (Ministry of Employment and Social Security, 2014 a).

In general, the starting point for the recognition of the right to vote in favor of non-national residents in the case of Spain comes from the application of the Maastricht Treaty in order to allow nationals of other EU countries to vote and to be elected in local elections. Subsequently, the right to vote has been recognized for nationals of non-EU European countries such as Norway and Switzerland. In 2009, a qualitative step was taken in this framework as Spain begins to sign reciprocal agreements on voting with countries that do not belong to the EU or Europe and which have allowed their nationals residing in Spain (with conditions described in the corresponding international agreements) to vote in the local elections held in Spain in 2011. Agreements that, of course, comply with the requirement of reciprocity, according to the Spanish Constitution.

Therefore, in this context, is particularly relevant that most of the countries mentioned at the end of the previous paragraph are Latin American, an element that is the basis of the central point of this study and which is important in the process of formation and consolidation of contemporary Spain. In this sense, it should be emphasized that Latin American immigration in

Spain is not only notable for the number of people who are part of the different Latin American communities in the country. Because, also, this group is characterized by the greater ease of its integration thanks to its historical, cultural and linguistic connections with Spain. In this context, studies also point out that Spanish society in general is much more permeable with Latin American immigrants comparing to immigrants from other latitudes, highlighting among these studies, the surveys carried out by the Sociological Studies Center (Sociological Studies Center, 2015). Consistent with this reality, Latin Americans in Spain enjoy what is becoming a particular status in terms of civil and political rights with respect to other immigrants. This status has been reinforced in recent decades. It goes without saying that the practice in Europe of recognizing a particular status with countries that occupy territories of former colonies is not a Spanish exception because it is a pattern that is also followed in countries like United Kingdom and Portugal.

In this scenario, the Spanish-Latin American legal relationship has been strengthening for decades. One of the most relevant points in this respect is that most Latin American countries have signed dual-national agreements with Spain. Twenty out of 24 of the dual-national agreements signed by Spain have been signed with Latin American countries: Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominican Republic, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Mexico, Nicaragua, Panama, Paraguay, Peru, Puerto Rico, Uruguay, and Venezuela. The other three countries that make up the list are Andorra, Equatorial Guinea, Portugal and The Philippines (Ministry of Employment and Social Security, 2014 a, Ministry of Justice, 2014).

Fifthly, the process of recognition of the right to vote, both in Spain and in the EU, has not been free of difficulties that must be overcome day by day to convert suffrage not only into a recognized right but also into an applied reality. This is one of the reasons why the object of study of this thesis is also appropriate in order to raise a possible future improvement of the recognition and enjoyment of the right of suffrage on the part of the Latin American immigrants in Spain as well as of the Spanish immigrants in Latin America.

For this purpose, this thesis studies the legal framework on civil and political rights enjoyed by Latin American immigrants living in Spain. Particularly, it treats the recognition of the ownership and the exercise of the right of suffrage by the Latin American residents.

Sixthly, the incorporation of a quantitative and a qualitative study on the attitude of Latin American immigrants (to the local elections held in May 2011, the first electoral event held in Spain to which the said residents were called as such (not as Spaniards), is an originality that enriches this work.

Therefore, this doctoral thesis analyzes this situation and addresses the historical, cultural, and legal bases that support the political will of the legislator to favor the signing of reciprocity agreements in the area of suffrage with Latin American countries as well as the response that in this regard give the citizens concerned, that is to say, the Latin Americans residing in Spain.

1.1.2. Terminological explanation: use of the term "Latin American"

It's necessary to explain the choice of the term "Latin American" in this thesis by discarding other terms such as "Ibero-American" and "Hispanic American" to name the study subjects of this work: nationals of American countries who were colonies of Spain or Brazil.

The first reason for this choice is linguistic. The Spanish Royal Academy (RAE) defines the word "Latin American" as follows: "1. Native of Latin America, set of American countries that were colonized by Latin nations, i.e., Spain, Portugal, or France. 2. Belonging or relating to Latin America or to Latin Americans" The word "Ibero-American", according to the RAE, has this meaning: "Native of Ibero-America, set of American countries that were part of the kingdoms of Spain and Portugal. 2. Belonging or relating to Ibero-America or Ibero-Americans. 3. Pertaining to or relating to Ibero-America, Spain and Portugal". And this is the definition that

the RAE provides for the term "Hispanic American": "1. Native of Hispano-America, set of American countries where Spanish is the official language. 2. Belonging to or relating to Hispanic America or Hispanic Americans. 3. Pertaining or relative to Spaniards and Americans".

In the light of such definitions, therefore, the word "Ibero-American", while pointing to the American countries that were colonies of Spain and Portugal, may also include Spaniards and Portuguese. Although the "Fundación de Español Urgente" recommends the word "Ibero-American" to refer to Spanish-speaking Americans and Brazilians (FUNDEU, 2017), this word, especially in the American countries concerned, is used to refer to Latin American countries plus Spain and Portugal. This is why the official periodic meetings of heads of State and of Government of such countries are called "Ibero-American Summits". The word "Hispanic American" is discarded because the definition only speaks of those countries in which Spanish is the official language. Finally, the word "Latin American" refers to the Americans of countries that were colonized by Spain, and Brazil, but also encompasses those countries that were colonized by France.

Therefore, purely linguistic reason puts the terms "Latin American" and "Ibero-American" in a sort of technical tie: both speak of the subjects of study of this work, the Americans of countries whose territories were colonies of Spain, and Brazilians. But both terms also have the disadvantage that they can include other types of subjects, depending on the case. Thus, in the first case could include Canada while in the second could include Spain and Portugal.

For this reason, it's also necessary to resort to a second reason to explain the criterion of selection, the customary reason. In this context, the subjects of this work call themselves Latin Americans and not Ibero-Americans or Hispanic-Americans, as can be verified informally speaking with any person from the countries concerned or, more rigorously or scientifically, if the term is allowed, with a mere revision of the texts of the newspapers most representative of the corresponding geographical area. Although in Spain the words "Hispano-American" or "Ibero-American" are more commonly used to refer to Americans from countries that were Spanish

colonies, on the other side of the Atlantic, the word "Hispano-American" is practically unused and, when does, it also includes Spaniards. Similarly, when in Latin America, one speaks of "Iberoamericanos" it also includes Spaniards and Portuguese, as it is done in the framework of the Ibero-American summits of heads of State and of Government.

In the Spanish legal field, the General Directorate of Registries, and Notaries, through Resolution 8va. of June 25, 2007 (Resolution of June 25, 2007, of the General Directorate of Registries and Notaries, in the appeal filed against the Resolution issued by the Consular Officer, BOE ("Boletín Oficial del Estado") No. 188 of August 7, 2007, pages 33953 to 33954), points out that in order to determine who is referred to in the Spanish legal system when speaking of "Iberoamericanos" (Spanish Constitution and Civil Code, fundamentally), it must be considered not only the geographical reference but also must be taken into account relevant cultural and linguistic elements. The aforementioned resolution indicates that the legislative development contained in the Civil Code with respect to Subsection 11 of article 3 of the Constitution when speaking of Ibero-American countries and those that have had or have a particular link with Spain has included "expressis verbis" in this second category, that is to say, differentiated from the concept of an Ibero-American country, Andorra, the Philippines, Equatorial Guinea and Portugal, in the drafting of the same from the reforms introduced by Laws 51/1982 of 13 July and 18/1990 of 17 September. That is to say, this resolution excludes Portugal from the concept "Ibero-American". Likewise, the resolution refers to the "criterion of historical interpretation and legislative precedents" stating that "it is necessary to go back to the provisions of article 24 of the Republican Constitution of 1931" that points out that when there is an effective international reciprocity, the Spanish nationality would be granted to the natives of Portugal and "Hispanic countries of America," including Brazil. The resolution also states that "the definition" of Ibero-American countries in the sense in which it is used by our current constitutional and civil legal texts" must be made "on the basis of geographical elements, by reference to the American continent, but also and concurrently with cultural and linguistic differences defined by its Hispanic or Iberian status". (Directorate General of Registries and Notaries, 2007).

The definition of the term "Ibero-American States" in the first recital of the Constitutive Act of the Association of Ibero-American States for the Development of National Libraries of 12 October 1999 (ratified by Spain in 2002) indicates that the Ibero-American community is "a cultural community that expresses itself mainly in two related languages, Spanish and Portuguese" as Aurelia Álvarez Rodríguez recalls (2012, p.140).

In this work, in order to avoid semantic confusion, we speak of Latin Americans because if the word "Iberoamericanos" is used strictly, Spain and Portugal should be included, as is the case with the Ibero-American Summits of Heads of State and Government. Likewise, it should be noted that when speaking of "Latin Americans", the nationals of Latin American countries who speak Spanish or Portuguese are mentioned and belong to the Ibero-American context for historical and political reasons. The list of the 19 Latin American countries that belong to the mechanism of the Ibero-American Summits of Heads of State and Government coordinated by SEGIB is based on this delimitation: Argentina, Bolivia, Brazil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Dominican Republic, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Mexico, Nicaragua, Panama, Paraguay, Peru, Uruguay, and Venezuela.

1.1.3. Background to the discussion. Novelty and opportunity of the theme

It is usual to study the immigrants' right to vote from a juridical perspective while it is less common to do so from a political or sociological view of the issue. In the same way, it is not a typology of studies that have a great tradition over time, since, of course, the right to vote was gradually recognized, first and foremost for nationals, whites and males, and then to other groups (i.e., women, Blacks, Protestants, etc.) to the point of becoming universal, but always linked to nationality. For this reason, studies on the right to vote of immigrants are much more recent in general and, particularly, in Spain.

In other words, in analyzing the national and international legal framework regarding Latin American countries we find that the issue of immigrant suffrage has been approached with some delay but literature has been abundant in the last decades. Among the authors dealing with the subject and whose work has been consulted for this thesis are Ángel Manuel Abellán; Ángel Chueca; Pascual Aguelo Navarro; Rafael Agulló; Eliseo Aja; David Moya; Antonio López Álvarez; Aurelia Álvarez Rodríguez; Hervé Andrés; Joaquín Arango; Carlos Arce; Manuel Carrasco; Antonio Cebrián; Enrique Conejero; Elena Crespo Navarro; Francisco de Lucas; Laura Díez Bueso; Manuel Díez de Velasco; Antonio Durán; Rafael Durán; Alfonso Echazarra; Gustavo Emmerich; Xiomara Peraza; María Elósegui; Luis Gálvez; María García Soriano; Juan Manuel Goig; Antonio Izquierdo; Diego López de Lera; Raquel Martínez Buján; Iñaki Lagasabaster; José Martínez de Pisón; Pilar Mellado; Mónica Méndez Lago; Rosa Mora; Alba Viñas; Alfonso Ortega Giménez; Nieves Ortega; Teresa Palacios; Santiago Pérez- Nieves; Miguel Ángel Presno; Blanca Rodríguez Ruiz; Pablo Santolaya; Ainhoa Uribe Otalora; Fernando Vacas or Ricard Zapata- Barrero.

Relevant works reflect the evolution of the international or national recognition of the aforementioned right, but, in general, they do not focus on specific national or regional groups. Also, in the relatively few cases of works found that speak of the Latin American community in Spain, there is no agreement on the relevance of the preference that the legal framework grants to Latin Americans in this context. Thus, there are authors who defend the validity and legitimacy of this privileged situation, such as Izquierdo, López de Lera and Martínez Buján (2010), who consider that Spanish society, for various reasons, prefers that a large-scale immigrant collective be formed especially by Latin Americans, something that is reflected in the corresponding legislation. However, other analysts disagree. Such is the case of Moya and Viñas (2010), who believe that favoring Latin Americans in relation to other groups would be creating a gap that separates immigrants. In any case, as mentioned, references to the specific group of Latin American immigrants, the main actors of this work, are scarce or not systematic or central, one of the reasons for the relevance of this work.

In this context, the doctoral thesis "Political Integration of Immigrants in Spain: the Latin American Case" (López Serrano, Aida, 2015), presented in 2015, includes a survey that responds

to topics on the relationship between integration in the areas of daily life and the political integration of Latin American immigrants living in Madrid. Although this work addresses the political integration of Latin American immigrants, it differs from this doctoral thesis in substance and form. In depth and content, the survey of Serrano's doctoral work includes topics of political integration specifically relating this aspect to family, economic and labor integration and membership of immigrant associations but does not include the intention to vote, while the survey of this doctoral thesis is specific about the political integration, the electoral behavior of the respondents since they were in their countries of origin and in the elections of their countries from Spain, the vote in the local elections held on May 22, 2011, as well as the political preferences and the intention of vote of the respondents. Besides, Serrano's survey only includes Latin American immigrants in the Community of Madrid, compared to the national character of the survey of this doctoral thesis; secondly, the universe of respondents of Serrano's work encompasses both Spanish nationalized Latin Americans and Latin Americans without Spanish nationality, without distinguishing between the two groups, in contrast to the differentiation and specification of the survey of this doctoral thesis that has worked locating Latin Americans who had not yet been nationalized as Spaniards (universe of the survey) since one of the central axes of this thesis is postnational citizenship articulated through the recognition of citizenship rights, in this case the political right by antonomasia, which is the right to vote, without the persons concerned having obtained the nationality of the country in which they reside (Spain); and, thirdly, the sample size of Serrano's work is 109 people compared to the 302 people who comprised the sample of the survey of this doctoral thesis. The Serrano's survey was carried out in 2013, while the survey of this doctoral thesis was carried out in 2012, months after the elections of 22 May 2011, the first experience of implementing the reciprocal agreements on subscribed suffrage with Spain with Latin American countries. This last subject is one of the central axes of this doctoral thesis, another difference with respect to that work.

Likewise, in this research the topic is analyzed from a factual perspective. That is to say, as a reality that exists in Spanish legislation for several decades, embodied in the Spanish Constitution itself, which states that Spain can enter into agreements of dual nationality with Ibero-American countries (Article 11) and speaks of the Spanish historical community in clear reference to the Ibero-American community (article 56). A situation that responds to "an idea of

connection with Spain" by which Latin Americans "traditionally have had a favorable treatment in the Spanish Legal Order" (Álvarez Rodríguez, A., 2012, p. 139). A reality which is also legitimized by the special links between Spain and Latin America, as there is a preferential treatment in other international communities such as, for example, the British Commonwealth of Nations.

As for recognizing the right of suffrage to immigrants in general, several authors have addressed this issue in recent years. And, as might be expected, there is a debate as to whether it would be desirable or not that the aforementioned reciprocal agreements on voting should provide greater facilities for those who take up residence, that is, that a residence period shorter than which require such agreements for those who wish to receive them or that include the right to passive suffrage. There are even authors who believe that all immigrants should have the right to vote and in all kinds of elections, including general elections. In this line, Méndez (2005, pp. 126-127), for example, considers that by not recognizing the right to vote for immigrants, this large group is being left out of decision-making on public affairs, something that is desirable neither for immigrants nor for the host society. Along the same lines, Aja and Moya (2008, p. 66) draw a parallel between what is happening nowadays regarding the recognition of the right to vote in favor of immigrants and the historical course of the right of suffrage in and of itself since its initial concession discriminatory in favor of only certain social classes and men to the extent "universal" at least for all nationals of a particular country. Andres (2010) also argues that, since immigrants are required to comply with the legal system of the host country, it is logical to recognize the right to vote as an essential foundation of future democracy. On the contrary, of course, there are also voices who argue that suffrage is the exclusive property of nationals of a given country, that immigrants should not vote in elections of any kind. Aja and Moya recall that the possibility introduced by Article 16 of the European Convention on Human Rights to establish "restrictions on the political activity of foreigners" is very significant (Aja, E., and Moya, D., 2008, p. 67).

This work, in sum, contributes with a relevant perspective to understand the society and the legality of the citizenship of today's Spain, addressing the successes and the issues in which it can clearly be improved at legal level regarding the political integration of the Latin American

immigrants, immigrants who make up the largest foreign regional community in the country. It is relevant for the legislator and for society as a whole to know these limitations and their roots in order to find ways of solving and improving them. Hence the opportunity of the object of study of this thesis. In this context, this study includes an analysis of the legal framework referred to the Latin American residents in Spain as a social body differentiated from what concerns the rest of immigrant groups. A situation that is based on the particular historical and cultural relations that unite Spain with Latin America. A legal framework that is usually based on reciprocity and which, therefore, benefits Latin Americans in Spain as well as Spaniards in Latin America and who, according to the basic hypothesis of this doctoral thesis, forms a pragmatic Ibero-American citizenship that resembles, in some respects, to European citizenship. In this context, the idea of postnational citizenship developed by Jürgen Habermas provides the basis for political thinking that shapes such citizenship.

In addition, this work presents as important novelties tools of quantitative (survey) and qualitative (focus group) analysis that collect the opinion of the people directly concerned, the Latin American immigrants in Spain and the representatives of the some of the most important Latin American immigrant associations in this country. Tools that analyze the general framework of perception and degree of enjoyment and importance that Latin Americans in Spain give to civil and political rights in general and to the right to vote in particular and in depth.

1.1.4. Articulation of research

This thesis is divided into seven chapters.

The first chapter presents the methodological approach of the thesis by analyzing the justification and novelty of the object of study as well as the tools and methods to carry out the research.

The second chapter addresses the definition of the concepts of citizenship and nationality as well as those of national citizenship, postnational citizenship and universal citizenship. These

definitions serve as a premise for delimiting the conceptualizations related to the collective analyzed in this work demarcating the terms citizen, immigrant and foreign. In order to avoid semantic confusion, this work has as its central object of study the immigrants in the strict sense of the terms, that is, it refers to those people originally from third countries who reside in EU territory and who have not acquired the nationality of the state in which they live. Likewise, it is delimited the concept of the right to vote in the context of the inherent rights of the human being.

The third chapter deals with the recognition of civil and political rights of immigrants in the Council of Europe and the EU, the configuration of European citizenship and the impact that it has on immigrants, as well as EU legislation with respect to immigrants, particularly regarding the recognition of political rights and, above all, the right to vote.

The fourth chapter analyzes the Spanish legislation concerning immigrants regarding the right to vote, the binding international framework, starting with the Universal Declaration of Human Rights, and the national framework starting with the Spanish Constitution.

The fifth chapter deals with the particular Spanish legislation in the field of recognition of the ownership and exercise of civil and political rights with respect to Latin American immigrants, with special emphasis on the right to vote.

In the sixth chapter the survey carried out for this work is used as a fundamental tool. It addresses the perception of civil and political rights and fundamental freedoms on the part of Latin American immigrants as well as their electoral behavior. It is also studied the assessment made by such immigrants on the process of recognition of suffrage and their political integration in Spain and on political parties as well as their opinion on the possibility and relevance of the creation of parties formed by immigrants. The voting intention of the group is studied at the time of the survey, in the first quarter of 2012. It addresses the involvement and degree of participation of the Latin American residents concerned in the local elections held in Spain on 22 May 2011.

In the seventh chapter is used the qualitative tool made specifically for this thesis, a focus group held at the SEGIB headquarters in Madrid, with the participation of representatives of the main associations of Latin American immigrants living in Spain. It analyzed the opinion of these representatives on the making and the implementation of reciprocal agreements on suffrage signed by Spain with Latin American countries as well as the assessment made by these representatives on the electoral process carried out in Spain in May 2011. At the end of the chapter it compares the electoral participation of Latin American immigrants from countries with which Spain has entered into reciprocal arrangements in electoral matters for local elections in the elections of May 22, 2011 and in the next relevant electoral convocation, that of the elections held on May 24, 2015.

The section devoted to the conclusions presents the basic results of the research work and points out recommendations and suggestions addressed to the Spanish Public Administrations and the Latin American Governments in relation to the development, ownership, and exercise of civil and political rights, particularly the right of suffrage, by Latin Americans residing in Spain and Spaniards residing in the corresponding countries in Latin America. Likewise, the hypotheses of the study are checked or refuted, mainly referring to the possibility that an Ibero-American citizenship is in fact being formed as a type of postnational citizenship as defined by authors such as Jürgen Habermas.

1.2. Methodological approach

1.2.1. Hypothesis and sub-hypotheses

This work is based on the central hypothesis that the concepts of citizenship and nationality, traditionally closely linked, are increasingly independent. The recognition of the right of suffrage in favor of immigrants who do not enjoy the nationality of the host country is in turn a cause and consequence of the separation between nationality and citizenship. Such

delinking allows us to talk about the configuration of examples of postnational citizenship, such as European citizenship, in line with the relevant conceptual development of Jürgen Habermas.

From the aforementioned central hypothesis the following sub-hypotheses (SH) applied to the Spanish case are derived.

SH 1. The first sub-hypothesis pivots about the fact that Latin Americans living in Spain have a different legal framework, beneficial, compared to other immigrant communities owing to the particular Hispanic-Latin American historical and cultural relations.

SH 2. The second sub-hypothesis of the research focuses on the fact that the particular legal framework enjoyed by Latin Americans living in Spain gives rise to the configuration of what could be called "Ibero-American citizenship", in line with the concept of postnational citizenship, by way of fact and law.

SH 3. The third sub-hypothesis is of a relational nature and is based on the fact that it does not seem to be a strong relationship between legislative change in terms of suffrage and the political interest of Latin American immigrants. That is, recognition of suffrage is not linked to an increase in the political interest of the beneficiaries. Economic and labor integration is the most important element when it comes to migrating, while are scarcely considered the medium and long-term repercussions of enlargement in favor of immigrants of political rights and, in particular, the right to vote.

SH 4. The fourth sub-hypothesis also affirms the existence of a negative relation between the right of suffrage and the incentive of political participation. Thus, the recognition of the suffrage is not tied to an increase in the political participation of the immigrants. That is to say, there is no solid causal relation between the recognition of the right and the aim pursued (the suffrage).

SH 5. Finally, the fifth working hypothesis refers to the fact that there is not proportional relationship between the conditions of minimum required residence periods contained in the reciprocity agreements on suffrage signed by Spain with Latin American countries and the favorable legal framework which for decades has existed in Spain for the majority of Latin American immigrants.

1.2.2. Milestones or phases of research

To meet the objectives and hypotheses, this study is articulated in five milestones or phases of the research. Each milestone is based on a solid empirical basis from several analyzes in which different techniques and research tools are applied and developed in the following sections:

MILESTONE 1. Analysis of the concepts and terms of citizenship, nationality, foreigner and immigrant in their historical evolution until the contemporary time.

M.2. Analysis of the Spanish legal framework regarding the right of suffrage recognized in favor of immigrants in general and of Latin American immigrants in particular.

M.3. Quantitative analysis of the perception on civil and political rights, particularly on the right of suffrage, by Latin American immigrants in Spain as well as on their citizen and political participation through a survey designed and carried out for this work.

M.4. Qualitative analysis of the perception of civil and political rights, and particularly the right of suffrage on the part of Latin American immigrants in Spain through a focus group in which representatives of Latin American immigrant associations participated in Spain.

M.5. Comparative analysis of the results of the survey and the focus group carried out in this research.

M.6. Preparation of the final conclusions and a catalogue of recommendations to improve the mechanisms for recognition and implementation of the right of suffrage of Latin American immigrants residing in Spain.

To carry out this study the following specific research objectives are proposed:

GENERAL OBJECTIVE 1. To approach theoretically the concepts proposed in the working hypothesis and sub-hypothesis. This general objective is specified in the following specific objectives:

- 1.1 Critical review of the literature on citizenship.*
- 1.2 Critical review of the literature on nationality.*
- 1.3 Critical review of the literature on the concepts "immigrant" and "foreigner".*
- 1.4 Critical review of the current literature on the political integration of immigrants.*
- 1.5 Preparation of conclusions on the conceptualization of terms.*

GENERAL OBJECTIVE 2. Design a research methodology to test the hypothesis and the sub-hypotheses. It is specified in the following specific objectives:

- 2.4 Design a research methodology that allows for the study of the legal framework on citizenship and nationality in Spain.*
- 2.5 Design a research methodology that allows for the analysis of the right of suffrage of Latin American immigrants in Spain.*
- 2.6 Design a research methodology that allows for the examination of the perception about citizenship and about the right of suffrage by Latin American immigrants in Spain.*

GENERAL OBJECTIVE 3. To examine the current legal framework on the right of suffrage of immigrants. From this general objective the following specific objectives are proposed:

- 3.2 Examine the legal framework of the suffrage rights of Latin American immigrants in Spain in order to verify the hypotheses of the research work.*

3.1.1. Examine the relevant international legal framework in order to verify the hypothesis and the sub-hypothesis of the research work.

3.1.2 Examine the relevant European legal framework in order to verify the hypothesis and the sub-hypotheses of the research work.

3.1.3 Examine the relevant national legal framework in order to verify the hypothesis and the sub-hypotheses of the research work. Specifically:

- Treaties of double nationality signed by Spain with Latin American countries.

- Reciprocal agreements on suffrage in local elections signed by Spain with Latin American countries.

GENERAL OBJECTIVE 4. To analyze the public opinion of Latin American immigrants regarding the right to vote. Specific objectives:

4.3. Design and elaboration of a quantitative study (survey) to collect information on the perception of civil and political rights by Latin American immigrants in Spain.

4.4. Analysis of the data obtained in the survey in order to verify the hypothesis and the sub-hypothesis of the research work and to draw conclusions regarding the public opinion of the immigrants under study.

GENERAL OBJECTIVE 5: To analyze the effects of the recognition of the right to vote from the perspective of political behavior. Specific objectives:

5.3. Design and elaborate a qualitative study to collect information on the political behavior of Latin American immigrants in Spain.

5.4. To examine the political behavior of Latin American residents in Spain in order to verify the hypothesis and the sub-hypotheses of the research work and to draw conclusions ad hoc.

GENERAL OBJECTIVE 6: Validate or refute the hypothesis and sub-hypothesis and draw up the final conclusions.

The qualitative and quantitative tools developed for this study, survey and focus group, are limited to the process of the municipal elections of 2011. The reason is simple: the first electoral elections in which a wide citizen participation is allowed (whether of foreigners or of nationals) tend to generate more expectation, which usually results in greater electoral participation. However, this doctoral thesis will analyze, alongside the ad hoc legal framework, what is the concrete perception of immigrants in relation to the aforementioned right of suffrage, as well as the difficulties encountered in the process of exercising that right in the elections of May 2011. Accordingly, the demographic and political data that are worked have as final analysis date March 2012, date of completion of the survey that has been executed for this thesis. What happened later at the political and migratory level in Spain will be the object of a subsequent line of research by the author of this thesis. Nevertheless, an updated bibliography is used until 2017 in order to contrast the results of the research and to adequately delimit the conceptual framework of the analysis.

CAPÍTULO II:
CONCEPTO DE CIUDADANÍA.
CIUDADANÍA NACIONAL Y
CIUDADANÍA UNIVERSAL

CAPÍTULO II: CONCEPTO DE CIUDADANÍA. CIUDADANÍA NACIONAL Y CIUDADANÍA UNIVERSAL

2.1. Evolución histórica del concepto de ciudadanía

La relación entre los conceptos de ciudadanía y nacionalidad resulta fundamental a la hora de abordar el estatus jurídico y legal de los inmigrantes en general y de los inmigrantes residentes en España en particular. Abordar la relación entre los conceptos de ciudadanía y nacionalidad es incluso inevitable al tratar el estatus jurídico, legal y sociológico de los inmigrantes tal como señala Martínez de Pisón (2004) al indicar que los derechos de los inmigrantes derivarían de los derechos de la ciudadanía. En este capítulo exponemos cómo el concepto de ciudadanía, al calor de la presión social y de su consiguiente desarrollo y plasmación en el ámbito legislativo, desborda sus elementos tradicionales.

Asimismo, el concepto vertebró las sociedades actuales y, naturalmente, enmarca el reconocimiento de los derechos de los ciudadanos. La propia definición de sociedad está enlazada con este concepto pues el hombre, parafraseando a Aristóteles (384 – 322 a.C.), debe vivir en comunidad (Horrach, 2009, p.1). Aristóteles, considerado como el primer pensador en formular una tesis completa sobre ciudadanía, definió que esta “supone una cierta comunidad”. Para el célebre filósofo, quien no sabe vivir en sociedad “es una bestia o un dios” (Aristóteles, 2000).

A grandes rasgos, desde sus inicios, tal como se evidencia en los albores de Roma y Grecia, la ciudadanía ha estado unida a concepciones excluyentes. Ainhoa Uribe recuerda que para los romanos “la dignitas era una cualidad exclusiva de colectivos sociales concretos: nobles, magistrados y sacerdotes” (Uribe Otalora, A., 2010, p.42). Según la teoría clásica solo podían ser considerados ciudadanos los miembros de la sociedad que cumplían una serie de requisitos:

pertenecer a una determinada clase social (alta), ser varones y propietarios, en líneas generales. En este orden de cosas solo los ciudadanos podían ser titulares de derechos, incluido el derecho al voto. A partir de la Grecia clásica y de Roma la ciudadanía “fue evolucionando como estatus privilegiado de un grupo limitado de hombres en algunas ciudades europeas” (Giner, S., Lamo de Espinosa, E. y Torres, C., 1998, p. 107).

Las raíces grecorromanas del concepto de ciudadanía se hunden, en efecto, en la Edad Antigua. Los griegos acuñan el término pero son los romanos quienes le dan un contorno extensivo en su imperio tanto por la magnitud de su territorio como por la ampliación de la denominación de ciudadanos entre las poblaciones conquistadas si bien, claro está, con las conocidas excepciones que se extenderían incluso hasta el S. XX.

En este capítulo se esboza el origen grecorromano de la idea de ciudadanía así como la evolución que tal concepto ha experimentado en las últimas décadas considerando la teoría clásica contemporánea apuntada por Thomas H. Marshall como punto de inflexión, alcanzando a las teorías más actuales, enraizadas en la ciudadanía cosmopolita alumbrada por el estoicismo, y pasando por la plasmación de la idea de ciudadanía postnacional que desarrollan pensadores entre los que se destaca Jürgen Habermas. Teorías que son defendidas por diversos autores que remarcan la independencia entre las ideas de ciudadanía y nacionalidad en el marco de la situación que vive el mundo como consecuencia de los crecientes flujos migratorios entre sus factores determinantes.

2.1.1. Edad Antigua. Grecia y Roma

2.1.1.1. Grecia. Atenas y Esparta

Tal como apunta Horrach, Grecia legó dos modelos diferenciados de democracia, la ateniense y la espartana. La democracia ateniense, que es la que ha pervivido como origen de la democracia actual, se cimienta en la idea de “demos” (pueblo) y de la participación ciudadana. Si bien la democracia ateniense fue una “democracia como no había existido hasta ese momento”,

no podemos compararla con la democracia actual pues, por ejemplo, tal sistema no reconocía derechos políticos ni a las mujeres ni a los llamados metecos, es decir, a los extranjeros. Asimismo, en la Grecia clásica existía la esclavitud y los esclavos, como se puede deducir, estaban privados incluso de derechos civiles (Horrach, 2009, p.4).

Siguiendo a Horrach, la primera aproximación ateniense al derecho de ciudadanía se produce en la época de Solón (S.VI a.C.). En cuanto a la forma de gobierno, es clave el paso de la aristocracia a la timocracia, un régimen mixto que reparte el poder en cierta forma entre las clases censitarias y la aristocracia. El régimen mixto se implanta plenamente con Clístenes, a finales del S.VI, aunando democracia y aristocracia; la condición de ciudadanía podía otorgarse más allá del linaje o la pertenencia a un grupo étnico determinado. Pero es la época de Pericles (495- 429 a.C.), señala el autor, la más relevante para el modelo ateniense de ciudadanía y democracia, aplicándose la llamada “democracia radical”, que permite una mayor participación de la ciudadanía en política. Nace aquí el concepto de libertad de expresión (parresia) como reflejo de la importancia que tenía la libertad para los atenienses; la libertad de expresión era elemento necesario para que la Asamblea pudiera funcionar con un mínimo de democracia ya que así sus miembros podían expresarse libremente. Sin embargo, aún estamos lejos de lo que se puede considerar una democracia como las actuales, y el elemento de la ciudadanía es angular en este contexto. Pericles limitó la ciudadanía a aquellos hijos de padre y madre atenienses. Asimismo, las mujeres y los extranjeros no poseían derechos políticos y los esclavos carecían de derechos civiles (Horrach, 2009, p. 3 - 5).

Por su parte, el modelo espartano era predominantemente una timocracia basada en las llamadas virtudes militares, en consonancia con su modelo de sociedad cimentado en la conquista de pueblos y territorios. El estatus de ciudadano era ostentado por los miembros de la élite militar. Para Aristóteles, Esparta es un modelo negativo en lo que respecta a convivencia ciudadana ya que, en virtud del privilegio otorgado a la clase militar, únicamente contó con 900 ciudadanos en una sociedad formada por más de 30.000 personas, desigualdad que fue determinante en el desmoronamiento del régimen (Horrach, 2009, p. 5- 6).

2.1.1.2. Roma

La síntesis y el pragmatismo que Roma imprimió en los cimientos griegos han permitido que la idea sobre democracia y ciudadanía que hoy conocemos proceda directamente de esta época. Y es que la evolución del concepto hasta la imagen que hoy conocemos de ciudadanía universal tiene una muy merecida paternidad en la Roma del S. III, cuando el emperador Caracalla (211-217) promulga la Constitución Antoniana, en el año 212, un texto considerado como “la ley más importante y reconocida relacionada con la ciudadanía romana” alcanzando a la totalidad de los habitantes del Imperio Romano (Horrach, 2009, p. 8). En esta línea, Mary Beard se pregunta por qué la antigua Roma triunfó sobre el resto de civilizaciones. Y halla la explicación en una constatación tan sencilla como determinante: los romanos fueron capaces de extender su territorio hasta límites nunca antes alcanzados “sobre la base de ofrecer la ciudadanía e incorporar a los extranjeros”. Los romanos, apunta la autora, tenían la costumbre “única en el mundo Antiguo y en la mayor parte del Moderno” de convertir a los conquistados en “ciudadanos romanos”, de “transformar a los viejos enemigos en aliados y futura mano de obra” (Beard, M., 2015). Esta alienación, como es lógico, no puede aplicarse en nuestros tiempos de la forma ciertamente violenta como se hizo en la Roma de la que hablamos, pero la reflexión de Beard echa luz no solo sobre la necesidad y el rigor ético que el concepto entraña sino también sobre la conveniencia de extender la ciudadanía entre las personas que se incorporan a una nueva sociedad.

Ampliando en el elemento ciudadano de la Roma antigua, Horrach explica que el modelo romano básicamente implicaba distintos grados de ciudadanía. Así, se permitía que los esclavos pudieran llegar a ser ciudadanos en algún momento y, como hemos dicho, también podían llegar a ser ciudadanos los pobladores de las tierras conquistadas. Sin embargo, en el año 338. a.C., con motivo de una de sus conquistas, Roma creó un nuevo tipo de ciudadanía, de segunda clase, una “especie de *semiciudadanía*” que, por ejemplo, excluía del derecho al voto a los conquistados. En el año 90 a.C. la llamada Lex Julia otorgó una “ciudadanía recortada” a cientos de miles de personas (Horrach, 2009, p.7), un hecho que, junto con otras medidas

polémicas que los romanos irían adoptando, ciertamente coadyuvó con la caída del imperio. Vemos que tanto en Grecia como en Roma resulta determinante en el deterioro y la posterior caída de los sistemas el hecho de que se recorten atribuciones de ciudadanía a un número destacable de personas lo que, asimismo, demuestra que la democracia basada en el reconocimiento ciudadano es clave en la raíz ética y en la supervivencia política de una sociedad.

Dos aspectos son relevantes en cuanto al legado que sobre ciudadanía tenemos de Roma. En primer lugar, la ciudadanía romana estaba ligada a la llamada “virtud cívica” más allá de las obligaciones y los derechos que conllevaba (Heater, 2007, p.63). Esto implica que el concepto de ciudadanía era la semilla de la convivencia en sociedad. En segundo lugar, al extender la ciudadanía mucho más allá de las fronteras de la propia ciudad de Roma se estaba creando algo parecido a lo que hoy conocemos como “estatus nacional” (Heater, 2007, 69).

2.1.1.3. Cosmopolitismo estoico

No obstante los aportes romanos, es el cosmopolitismo estoico, desde el año 300 a.C., el que alumbró la primera idea sólidamente razonada, filosófica, relacionada con una ciudadanía mundial según una conceptualización que ha cobrado impulso en los últimos tiempos. Su base se cimienta en la noción de que todos los seres vivos participan por igual del “alma del mundo” y de una misma razón, por lo que la humanidad sería un mismo cuerpo, lo que hace que la ética estoica sea “particularmente respetuosa y no excluyente”. En esta línea, todos los hombres tienen los mismos derechos. La única patria verdadera sería la que no tiene fronteras (Horrach, 2009, p. 8). Uno de los más relevantes pensadores estoicos, el emperador romano Marco Aurelio, en su obra *Meditaciones*, apunta: “Mi ciudad y mi patria; como Antonio que soy, Roma; como hombre que soy, el mundo”.

El cosmopolitismo estoico marca las raíces de lo que hoy se conoce como ciudadanía cosmopolita o universal, modelo que se analiza más adelante en este trabajo.

2.1.2. Edad Media. El Cristianismo y las ciudades-estado italianas

En la Edad Media, con la caída del Imperio Romano, la democracia y la idea de ciudadanía prácticamente se difuminan por la desaparición del concepto de Estado tal como lo alumbraron griegos y romanos. También porque la Iglesia Católica, que se expande, prioriza el mundo no terrenal sobre el mundo material. Según San Agustín (S. IV – V), la finalidad del hombre no consiste en atenerse a los deberes ciudadanos sino en rezar, el ser humano se vincula menos con el resto de hombres y más con Dios. Pasarían ocho siglos para que Santo Tomás (S. XIII) relativice las estrictas teorías cristianas anteriores tras la recuperación de las ideas de Aristóteles (Horrach, 2009, p.10).

Con la Ilustración, repúblicas como las de Florencia, Venecia, Pisa, Génova o Milán, que empiezan a gestarse en el norte de Italia a finales de la Edad Media al margen de los Estados Pontificios, seguían diferentes criterios para conceder el estatus de ciudadanía. Pero en todos estos casos había un requisito común: solo eran ciudadanos quienes poseían alguna propiedad. Así, cualquier persona no nacida en el territorio correspondiente podía ser ciudadano del Estado concernido (Horrach, 2009, p.10). Esto, si bien por un lado se puede interpretar como una idea moderna de ciudadanía ya que el estatus pertinente también se concedía a extranjeros, por otro lado también vetaba del citado estatus ciudadano a personas de bajas condiciones económicas y, claro está, a las mujeres, pues en aquella época solo los varones podían ser propietarios.

2.1.3. Edad Moderna. Las revoluciones Americana y Francesa

Si bien en 1642, en su obra “Elementos filosóficos del ciudadano” (Hobbes, T., y Mellizo, C. (2000), Thomas Hobbes plantea una descripción del concepto esencial del ciudadano

moderno, no será sino hasta las revoluciones Americana y Francesa cuando la idea cobre su auténtica dimensión moderna.

La herencia de la Ilustración permite que en el S. XVIII se viva un vigoroso retorno a las ideas de democracia y ciudadanía. En este contexto nacen las “dos principales tradiciones políticas de Occidente, en pugna durante siglos: el republicanismo y el liberalismo” (Horrach, 2009, p.10). Estas corrientes se combinan y se plasman en dos revoluciones y dos declaraciones que marcan el nacimiento del reconocimiento de derechos que pervive en nuestros días: la Revolución Americana y las declaraciones de Independencia de Estados Unidos (1776) y de Derechos Nacional (1791), por lado americano, y la Revolución Francesa y la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789), por lado europeo.

Resulta interesante apuntar que la nota diferencial de la Revolución Americana respecto de la Revolución Francesa es que se trata de una independencia (de las Trece Colonias) respecto de la metrópoli (Gran Bretaña) con lo que los pobladores del territorio concernido pasan de ser súbditos (británicos) a ser ciudadanos (estadounidenses). Cada uno de los trece Estados miembros aprobó sus propios tratados que se ocupaban de los derechos de forma más desarrollada haciendo hincapié en la libertad de expresión (de palabra e imprenta). No obstante, no aparece el derecho al voto. Heater apunta al respecto: “El sufragio, singular en cada colonia hasta los más mínimos detalles, estaba, sin embargo, unido a la propiedad privada en todos los casos” (Heater, 2007, p.141).

La Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, resultado de la Revolución Francesa, por su parte, reconoció derechos como el de la libertad de expresión. En 1790, la Asamblea Nacional eliminó los diferentes títulos de rango social con lo que todo el mundo pasaba a ser ciudadano. Sin embargo, los derechos políticos siguieron siendo de concesión restringida y se impuso la distinción entre “ciudadanos pasivos”, que solo poseían derechos civiles o naturales, y “ciudadanos activos”, que poseían también derechos civiles y que, como es lógico, formaban un grupo mucho menos numeroso que el anterior.

Asimismo, es en el S. XVIII cuando empieza a identificarse ciudadanía con nación, algo

de lo que fueron gestoras clave las revoluciones Francesa y Americana. Y es que ambas revoluciones encontraron en la idea de la nación y en componentes emocionales como “el amor a la patria” uno de sus ejes. Sin embargo, mientras la “nación francesa” estaba anclada y distinguida notoriamente por la historia, el caso americano supone una idea nueva pues se trata de una nación que empieza a formarse y que, integrada por personas de diversa procedencia, da paso a la idea de una ciudadanía nacional más abierta (Horrach, 2009, p.13), un elemento destacable de los conceptos actuales de ciudadanía más allá de la nacionalidad.

2.1.4. Edad Contemporánea

El concepto de ciudadanía cobra sus matices más actuales, pues, con el nacimiento de la Edad Contemporánea. Tiene sus raíces “indudables” en la “ideología liberal- democrática y el concepto de “Estado de Derecho” del S. XIX, siendo su “momento germinal” la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 (Hernández- Rubio, 1987, p. 398). En este contexto, Jean- Jacques Rousseau es uno de los pensadores fundamentales en el origen de la Revolución Francesa. En su obra “El contrato social” Rousseau desarrolla su idea clave de “voluntad general” para lograr el bien común, concibiendo la democracia como lo que realmente es, un gobierno directo del pueblo en el que todos los ciudadanos, libres e iguales, manifiestan su voluntad para llegar al acuerdo común, al contrato social. Rousseau llega a ser considerado por Jürgen Habermas como el verdadero padre del concepto de ciudadanía por ser el artífice de la idea de autodeterminación (Habermas, 2010, p. 623).

Precisamente la idea de autodeterminación está directamente ligada al concepto de “nación”. La nación como entidad sociológica remite a los tres conceptos de nación: la nación cultural, la nación política y la nación jurídica.

La nación cultural parte del romanticismo alemán, de la mano de Herder o Fichte, y se basa en elementos organicistas, como la cultura y la lengua diferenciada de sus ciudadanos. Manzini, por ejemplo, describió a la nación como un conjunto humano dotado de características objetivas (lengua, etnia, religión, cultura, etc.) en el que existe una conciencia diferencial, una

voluntad de mantenerse como comunidad singular. Surge entonces el principio o la doctrina de las nacionalidades, en cuya virtud cada nación debía organizarse como un Estado. Manzini introduce así el filtro de la voluntad política como elemento subjetivo de la conciencia nacional que permite el paso de la nación cultural a la nación política.

El derecho de las nacionalidades no implicaría la obligatoriedad de constituirse en nación política, sino la libertad de poder hacerlo si ésta fuera la voluntad de sus miembros. Como consecuencia de ello, muchos imperios desaparecen (por ejemplo, el austriaco o el turco) para dar lugar a Estados nacionales, con una cultura o rasgos determinados.

No obstante, esta construcción nacional generalmente discrimina desde sus inicios a grupos étnicos, lingüísticos o religiosos minoritarios. Estos grupos pueden permanecer pasivos o reaccionar en defensa de su lengua, religión y cultura. Es entonces cuando surgen los movimientos de corte *etno-nacionalista*, que defienden una comunidad nacional con una identidad colectiva propia diferenciada de la del Estado al que jurídicamente pertenecen. Estos movimientos son denominados “nacionalismos reaccionarios”, “nacionalismos étnicos” o “nacionalismos periféricos”. En ellos subyace un fuerte elemento cultural en la explicación de la nación, que lleva a los habitantes que comparten esa identidad propia a solicitar un Estado diferente para su nación.

Por su parte, el segundo tipo de nación, la nación política, surge en los siglos XVIII y XIX para legitimar el nuevo Estado constitucional. Frente a la monarquía del antiguo régimen, la nación es el nuevo titular de la soberanía, esto es, en lugar del rey absoluto, el poder va a residir en la nación. El antecedente teórico del concepto parte de Joseph Sieyès y su obra “¿Qué es el Tercer Estado?”. La Francia prerrevolucionaria se organizaba en torno a tres Estados o Estamentos, la nobleza, el clero y el resto de los ciudadanos, burguesía y pueblo llano. Sin embargo, para Sieyès, clérigo, y por tanto miembro del segundo estamento, “la nación es un cuerpo de asociados que se rigen por una ley común y que están representados por una misma legislatura”. La nación así vista sería una comunidad humana que comparte unas instituciones representativas y un régimen de libertades. Se trata, por tanto, de un concepto asociado al liberalismo y al constitucionalismo. Gustavo Bueno (2000, p. 128- 129) sitúa la novedad de la

nación política en su “norma de inclusión”. Dicho de otro modo: si bien es cierto que la idea de nación “no garantizaba ni la Igualdad, ni la Libertad, ni la Fraternidad de los con-nacionales, más que sobre el papel” sin embargo tal concepto de nación “no excluía de la soberanía a los pobres, en cuanto clase o casta cerrada” (Bueno, 2000, p. 128- 129).

Para Ernest Gellner, el nacionalismo es histórico, y se puede ubicar temporalmente en la transición de la sociedad agraria a la sociedad industrial. Desde esta perspectiva, las naciones no son algo dado sino que constituyen una creación de los Estados y los nacionalismos, de forma tal que, a menudo, los individuos tienen que elegir entre distintos nacionalismos que compiten dentro de un mismo Estado. El mundo industrial difiere del mundo agrario, principalmente, en que se basa en el crecimiento económico y científico. Ya no es una sociedad *malthusiana* y los regímenes se mantienen en el poder en función de si son capaces de generar crecimiento económico. En consecuencia, el crecimiento económico deriva en una notable movilidad social y, si bien en la sociedad moderna existen también diferencias de riqueza entre la población, como ocurría en el mundo agrario, la desigualdad social no está ya amparada por la ley o la costumbre (Gellner, 1997, p. 53- 62).

¿Qué diferencia hay entonces entre la nación política y la jurídica? La nación política es una realidad subjetiva. Forma parte de la voluntad de las personas que deciden que quieren formar parte de una nación que se dota de un Estado. Por esta razón, hay teóricos que defienden que el nacionalismo crea la nación. De hecho, no existe una nación política si no hay una conciencia nacional, una voluntad subjetiva de cada uno de sus miembros que les identifique con la nación.

Por el contrario, el tercer tipo de nación, la nación jurídica, es una realidad objetiva. El derecho es lo que da y garantiza la ciudadanía, la pertenencia a un Estado, y lo que hace que los ciudadanos estén sujetos a derechos y deberes. Tanto es así que, pese a las diferencias descritas entre nación política, cultural y jurídica, es ampliamente aceptado que la nación es la reunión de todos los ciudadanos sujetos al ordenamiento jurídico estatal, con independencia de si un Estado es plurinacional (en el sentido de que integra diversas naciones culturales en su seno) o si el Estado se organiza de un modo unitario o compuesto. Ello ha conducido al uso generalizado e

indistinto de las palabras Estado y nación, pese a tratarse de conceptos diferentes. Igualmente, Estado y ciudadanía han venido de la mano, aunque no es hasta el S. XX cuando se estudia con mayor profusión la cuestión de la ciudadanía en un sentido moderno.

2.2. Evolución y delimitación conceptual

2.2.1. La definición de Marshall de ciudadanía

La definición de ciudadanía se conceptualiza de forma sistemática en el S. XX. La teoría clásica contemporánea está enraizada básicamente como punto de inflexión en “Ciudadanía y clase social”, la célebre conferencia de Thomas H. Marshall pronunciada en 1950 que diferencia los estadios de la ciudadanía conforme al reconocimiento de los derechos sociales, civiles y políticos.

La división que realiza Marshall del concepto de ciudadanía, anotando que ésta se subdivide en tres categorías, civil, política y social, concluye en que existe una tensión entre ciudadanía y estatus social pues los derechos de ciudadanía y participación que aparecen en los albores del llamado “estado de bienestar” hacen frente de algún modo a las desigualdades que, señala, produce el capitalismo, pero no eliminan tales desigualdades (Giner, S., Lamo de Espinosa, E. y Torres, C., 1998, p. 108).

Marshall desarrolla el hilo conductor del nacimiento y la evolución de los derechos sociales de acuerdo al devenir de la *Poor Law*, sistema cuyas primeras redacciones se remontan a la época medieval, siendo su edición más notoria la *Poor Law* Isabelina de 1601, abolida en 1948 con la creación del Servicio Nacional de Salud, (*National Health Service*). En este contexto, la clásica división de Marshall de la ciudadanía en lo que denomina categorías “civil”, “política” y “social” (Marshall, T.H., 1997 p. 302- 304) ha quedado claramente superada por las conceptualizaciones posteriores que atribuyen a todos los individuos la condición de ciudadanos en sentido total, al menos en los países de los que son nacionales. En efecto, para Marshall la

ciudadanía “se concibe como el estatus de pertenencia a una comunidad, la Nación”, estableciéndose una “relación *triádica*, de dependencia recíproca entre los conceptos de Estado, Nación y Ciudadanía” (Rodríguez Ruiz, B., 2015, p.48). Más aún, Marshall considera que en la ciudadanía se regulan las relaciones de los individuos con el Estado si bien este último es el que otorga los derechos a los individuos, es decir, el Estado es una fuente de reconocimiento (Horrach, 2009, p.14).

Por su contexto histórico, de mediados del siglo pasado, y geográfico, circunscrito a Inglaterra, la definición que hace Marshall (1997) sobre ciudadanía ha quedado superada por el acontecer histórico y legal de las últimas décadas, particularmente por los conceptos de ciudadanía emanados de bloques geográficos como el de la UE. No obstante, Marshall trazó los elementos básicos de ciudadanía que hoy utilizamos.

Los críticos de Marshall subrayan que “teoriza como universal” un modelo que “solo se ocupa de los varones trabajadores en los estados capitalistas” (Rodríguez Ruiz, 2010, p. 91- 94). Asimismo, se critica de Marshall que prioriza una identidad colectiva unívoca, un proyecto de integración de las diferencias en el grupo hegemónico (Rubio Carracedo, 2007). Para Marshall, el ciudadano solo puede serlo en el territorio de su nación correspondiente (Horrach, 2009, p. 14). Naturalmente, al tratarse de una teoría de mediados del S. XX, tampoco se ocupa de las sociedades multiculturales que se inician a finales del siglo pasado ni del fenómeno migratorio que hoy conocemos (Rodríguez Ruiz, 2015, p.53).

Los grandes cambios económicos, políticos, tecnológicos y sociales de las últimas décadas, fruto del proceso de globalización del que forman parte casi todos los países, al margen de su estatus de desarrollo, han provocado la apertura para el replanteamiento de conceptos que para algunos no admitían modificación por ser considerados durante mucho tiempo elementos intrínsecos de los Estados y garantes del ejercicio del poder en todas sus dimensiones.

2.2.2. Evolución del concepto de Marshall

Así tenemos que con la evolución social y temporal la ciudadanía empieza a incluir a otros miembros de la sociedad más allá de los varones propietarios. Primero incluye a los integrantes de clases sociales más numerosas al margen de que tuvieran o no la condición de propietarios. Posteriormente se incluye a las mujeres. En consecuencia, miembros de la sociedad que estuvieron marginados del derecho político por antonomasia empiezan a ser considerados como titulares del derecho de sufragio, que empiezan a ejercer. La evolución social, con sus diversos matices dependiendo de los países, regiones y culturas, genera que el pensamiento común poco a poco empiece a considerar como obvio algo que tardó mucho en hacerse realidad: son ciudadanos todos los integrantes de una sociedad, al menos de un Estado.

El concepto de “ciudadanía” forma parte elemental del “discurso político moderno” pues en él se recogen los “argumentos de legitimidad de la organización política de las sociedades democráticas”. Es “la categoría jurídico- política que mejor expresa la pertenencia a una comunidad política concreta” (Ortega, A. y Heredia, L., 2008, p.590).

En este escenario coexisten en el mundo contemporáneo diversas teorías y diversos modelos de ciudadanía desembocando en lo que se considera ciudadanía cosmopolita, universal, un modelo que, según la óptica de autores contemporáneos, postula incluso que cada ciudadano sea responsable y se inmiscuya en la esfera pública, política (Güell, 2012, p.12).

En los tiempos actuales tenemos que la ciudadanía, en aspectos fundamentales y en un creciente número de Estados, incluye también a no nacionales, inmigrantes residentes en un país determinado que empiezan a ser titulares de derechos políticos e incluso a ejercer el derecho de sufragio. El primer paso suele ser el reconocimiento de tal derecho para los inmigrantes en elecciones en el ámbito local. En la UE el punto de partida es el Tratado de Maastricht (Unión Europea, 1992), que alumbra el concepto de “ciudadanía de la Unión Europea (UE)” a partir del cual los nacionales de la UE residentes en países de la UE que no son sus países por nacionalidad

pueden ejercer el derecho de sufragio en comicios locales y para elegir a los integrantes del Parlamento Europeo.

La RAE (2014) define el término ciudadanía como “Cualidad y derecho de ciudadano. Conjunto de los ciudadanos de un pueblo o nación. Comportamiento propio de un buen ciudadano”.

Los diccionarios pertinentes ofrecen en un primer lugar definiciones de ciudadano vinculadas a la pertenencia a un colectivo. La RAE (2014) señala: “Natural o vecino de una ciudad” y “perteneciente o relativo a la ciudad o a los ciudadanos. Persona considerada como miembro activo de un Estado, titular de derechos políticos y sometido a sus leyes”. Al “ciudadano” concluye determinándolo con esta frase: “Habitante libre de las ciudades antiguas”. El diccionario Lara indica: “habitante de una ciudad” (Lara Ramos, L.F., 2010). Mientras que el diccionario Vox (2012) incluye esta definición: “De la ciudad o sus habitantes, o relacionado con ellos: la seguridad ciudadana; la colaboración ciudadana” y “que ha nacido o que vive en una ciudad” (Lizcano, 2012, p. 3- 4). Siguiendo a Lizcano, dos acepciones de la RAE tienen sentido restringido. Una se refiere a “tiempos pretéritos”: “Habitante libre de ciudades antiguas”. La otra se emplea con frecuencia actualmente: “Persona considerada como miembro activo de un Estado, titular de derechos políticos y sometido a sus leyes”. Por su parte, Lara define al ciudadano de esta forma: “Persona que, por tener la nacionalidad de un país, tiene los derechos y las obligaciones que sus leyes determinan”. Vox apunta: “habitante de un Estado con una serie de derechos políticos y sociales que le permiten intervenir en la vida pública de un país determinado”.

En cuanto a la condición democrática que debería considerarse inherente al concepto de ciudadano y abundando en la idea esbozada por Marshall, entendiendo por ciudadanía el “conjunto de derechos cívicos, económicos y políticos”, indican Giner, S., de Espinosa, E. y Torres, C., tenemos que “solo las sociedades democráticas pueden considerarse legítimamente como sociedades de ciudadanos” (Giner, S., de Espinosa, E. y Torres, C., 1998, p. 108).

Lizcano hace una síntesis de obras lexicográficas pertinentes, muchas de ellas citadas en este trabajo, concluyendo que los textos analizados coinciden en que ciudadano es “el individuo al que se le reconocen, tanto en la legislación como en la práctica” los tres tipos de derechos señalados por Marshall. Con lo que, por lo demás, recuerda que, en este contexto, ciudadanos solo puede haber en los Estados democráticos y de derecho mientras que son súbditos quienes no gozan de derechos políticos (Lizcano, 2012, p. 14- 22).

Además de la titularidad de derechos políticos y del derecho de sufragio concretamente, hay autores que defienden que para poder ostentar la condición de ciudadano también es requisito participar activamente en política si bien los derechos políticos constituyen parte sustancial del cuerpo de la ciudadanía. En este sentido, para autores como Borja solo son ciudadanos aquellas personas que ejercen los derechos políticos (Borja, 2014, p.177). En línea similar se manifiesta Hernández- Rubio: “El hombre ciudadano es, a diferencia del simple súbdito, un ser que participa de algún modo en la sociedad política” (Hernández- Rubio Cisneros, J.M., 1987, p. 399). Una idea que han desarrollado algunos de los defensores de la idea de ciudadanía cosmopolita en la que la participación política resulta elemento no solo potestativo sino incluso obligatorio para todo ciudadano.

Para Bobes, la ciudadanía se define “como un conjunto de derechos y deberes que hacen del individuo miembro de una comunidad política” y que “inducen un conjunto de cualidades morales (valores) que orientan su actuación en el mundo público” (Bobes, 2000. p. 50). El autor diferencia entre modelos de ciudadanía liberal, republicana y democrática. Para la autora, en el modelo republicano se prioriza “la vida pública, la virtud ciudadana y el bien público por encima de los intereses individuales”. La tradición liberal subraya el protagonismo del individuo, su libertad, su carácter privado y “la necesidad de una ciudadanía que imponga controles a la acción estatal”. Finalmente, la forma de ciudadanía democrática se basa en “la participación, la justicia y el autogobierno”.

Giner, S., Lamo de Espinosa, E. y Torres, C. (1998) distinguen entre el modelo que es “fruto de luchas revolucionarias (Francia, Estados Unidos)” y otro modelo europeo “que combina un diseño de derechos conferidos desde el Estado” como son los casos de Alemania y,

en cierta medida, Holanda (Giner, S., Lamo de Espinosa, E. y Torres, C., 1998, p. 108).

Para Palacios resulta válida la recopilación de conceptos sobre ciudadanía realizada por González Amuchastegui (2004) a partir de las diferentes teorías desarrolladas por las corrientes del pensamiento contemporáneo, diferenciándolas en tres grupos principales: las teorías socialistas que retoman la idea de ciudadanía tal como fue formulada por Marshall, basando en este concepto la defensa del derecho del bienestar y los derechos sociales; las teorías liberales que analizan los aspectos multiculturales de las sociedades democráticas actuales, y las teorías del republicanismo, que reivindican la importancia de los derechos de participación política defendiendo no sólo la libertad sino también las condiciones necesarias para esa libertad.

Horrach (2009, p. 14- 19) desarrolla una división más exhaustiva y documentada señalando que en la actualidad la ciudadanía presenta los modelos liberal, republicano, *comunitarista*, diferenciado, multicultural y postnacional, lista a la que se añade el cosmopolitismo cívico. En este marco, la ciudadanía liberal se basa en la libertad, el uso instrumental de la moral pública, el individualismo, la participación política representacional y la neutralidad del Estado. La ciudadanía republicana se cimienta en las ideas de libertad y deliberación permanente, igualdad, justicia (con una concepción *contractualista* en la que priman los “derechos del ciudadano” en lugar de los “derechos del hombre”), y en la idea de que el ciudadano se educa como tal, “se hace”. La ciudadanía *comunitarista* privilegia a la comunidad frente al individuo y sostiene que el Estado no puede ser neutral sino que debe intervenir en defensa del bien común; sus plasmaciones más evidentes son el nacionalismo y el comunismo. La ciudadanía diferenciada apuesta por la “discriminación positiva” de determinadas minorías a las que se considera débiles; según sus críticos, este tipo de ciudadanía no se basa en derechos sino en privilegios. La ciudadanía multicultural se sustenta en la idea de mantener compartimentos estancos en los que se desenvuelven grupos considerados desfavorecidos o minorías nacionales, un modelo que Sartori (2001) critica especialmente señalando que invocando la tolerancia se acabaría con el principio mismo de tolerancia generando una “desintegración multiétnica”.

2.2.3. Ciudadanía y nacionalidad

En el imaginario colectivo y, más aún, en el nivel jurídico de la mayor parte de Estados e incluso de estructuras supranacionales, tradicionalmente los conceptos de ciudadanía y nacionalidad han estado unidos. Así, algunos autores consideran que formalmente el concepto de nacionalidad parte de la Constitución Francesa de 1791 argumentando que este fue el primer texto que estableció quiénes eran “ciudadanos franceses” (Francia, 2017, Título II, artículo 2). Borja, por su parte, si bien indica que “no se deben confundir los conceptos de nacionalidad y ciudadanía” es tajante al afirmar que “no puede haber ciudadanía sin nacionalidad, puesto que ésta es condición necesaria para aquélla” (Borja, 2014, p.177). Esta definición evidencia el persistente debate al respecto. También lo hace la definición del Diccionario de Sociología de Giner, Lamo de Espinosa y Torres, que indica que la ciudadanía es aquel conjunto de prácticas “que definen a una persona como miembro de pleno derecho de una sociedad”, añadiendo que la ciudadanía formal “implica la posesión de un pasaporte conferido por el Estado” y resaltando que, desde finales del S. XVIII, “fue consolidándose la ciudadanía como sinónimo de nacionalidad” (Giner, Lamo de Espinosa y Torres, 1998, p. 107). Velasco directamente usa el término ciudadanía como sinónimo exacto de nacionalidad y, así, por ejemplo, reclama que haya un procedimiento transparente para la “adquisición de la ciudadanía” y, con ella, indica, “la condición de miembro de plenos derechos de la sociedad de acogida”, hablando de “residentes no ciudadanos” como “extranjeros residentes” (Velasco, 2006, p. 11- 12).

Para Habermas, la reunificación alemana, la desmembración de la Unión Soviética, los conflictos nacionales surgidos en Europa del Este, el desarrollo de la UE, los movimientos migratorios y de refugiados son temas que han afectado especialmente “la relación entre ciudadanía e identidad nacional” (Habermas, 2010, p. 619- 620). En el mundo de hoy, merced a las migraciones y a sus esquemas derivados como el multiculturalismo, el concepto de nacionalidad es superado por el de ciudadanía. Habermas considera válida la manifestación de R.v. Thadden de que es “urgente” retornar “a la idea de *citoyen*” porque es “mucho más abierta y

mucho menos rígida que la tradicional idea de nacionalidad en el sentido de pertenencia a una nación” (Habermas, 2010, p. 592). El filósofo recuerda que en el lenguaje de los juristas el término “ciudadanía” durante mucho tiempo solo tuvo el sentido de pertenencia a un Estado o de nacionalidad y que “solo recientemente ha sido ampliado el concepto en el sentido de un estatus de ciudadano, circunscrito por los derechos civiles”. Así, pues, las expresiones de ciudadanía ya no se emplean solo para denotar la pertenencia a una organización estatal sino también “para significar el estatus que, en lo que a contenido se refiere, viene definido por los derechos y deberes ciudadanos” (Habermas, 2010, p. 624- 625). La reformulación teórica y práctica de los conceptos de ciudadanía, nacionalidad y Estado, que quedan desbordados por el acontecer propio de las sociedades principalmente con las oleadas migratorias, conlleva la interconexión de sociedades y culturas que, gracias a la mundialización, en el sentido más integral del término, implica variaciones en el ejercicio de los derechos civiles y políticos merced a la migración de millones de personas que, por distintas causas, deciden establecerse en un lugar distinto al de su nacimiento. Es decir, estamos ante una conceptualización cosmopolita de los términos ciudadanía y nacionalidad de cara al nuevo orden global. Horrach habla de lo que se puede considerar como una “ciudadanía universal” que “trasciende diferencias nacionales, religiosas o culturales” (Horrach, 2009, p.1).

Más aún, tal como apunta Rodríguez Ruiz, los orígenes de los conceptos de ciudadanía y nación parten en momentos históricos muy distintos. El Estado-nación, recuerda la autora, nace en la modernidad, mientras que la ciudadanía es un “concepto pre-estatal y pre-moderno que se remonta a la Antigüedad y se introduce en la Modernidad a través del Medievo” (Rodríguez Ruiz, 2015, p. 48). Y, en todo caso, los procesos de formulación y conceptualización de los términos tienen procesos de nacimiento y evolución diferenciados incluso en cuanto a los países europeos. Por ejemplo, Habermas recuerda que “los relojes que marcan el compás de la memoria colectiva funcionan en Francia y Alemania de forma distinta”, indicando que mientras que en Francia “fueron las interpretaciones liberales y socialistas las que determinaron la *autocomprensión* de la nación” en Alemania las ideas de la Revolución Francesa, tras un “primer entusiasmo”, quedaron “sujetas a la sospecha de sus consecuencias terroristas” (Habermas, 2010, p. 590).

Jáuregui no tiene dudas al respecto cuando señala que nos encontramos ante “una profunda crisis del modelo estatal, tal como ha sido concebido hasta ahora”. El autor indica que si tradicionalmente los conceptos de ciudadanía y nacionalidad han ido estrechamente unidos “en el marco de los Estados nacionales”, y en el derecho clásico la condición de ciudadano “ha venido directamente ligada a la posesión de su nacionalidad”, en el mundo actual “ya no es posible mantener esta ligazón”. Añade: “Junto a los conceptos de etnias, nacionalidad, ciudadanía” con el tiempo cada vez “nos resultan más comunes conceptos y realidades nuevas tales como integración, asimilación, pluralismo, intercambio cultural, aculturación, etc.”. En este escenario, observa, los Estados carecen por sí solos de la capacidad necesaria para responder a los nuevos retos. “El concepto de democracia nacional comienza a constituir, cada vez más, una *“contradictio in terminis”*. Estamos en este marco ante una democracia “que reduce su actividad al ámbito interno de las fronteras estatales que se configura en la práctica como una democracia de *apartheid* (Jáuregui, 2002, p.131- 135). Esta imparable internacionalización y mundialización, en efecto, desborda los contornos y la delimitación de las acciones de cada Estado. Ya no es posible hablar de Estados autónomos que determinan sin reproche los límites legales dentro de sus territorios pues la internacionalización impregna de legislación externa los ordenamientos jurídicos nacionales.

En efecto, en el estado actual de transnacionalización de la toma de decisiones y de “globalización política y económica”, en palabras de Goig, la regulación jurídica de la extranjería y de los elementos de integración en el seno de las sociedades es relevante para una comunidad internacional ciertamente sobrepasada por los acontecimientos emergidos con los flujos migratorios (Goig, 2014, p. 160).

Los derechos políticos y, entre ellos, el derecho de sufragio, si bien suelen ser los últimos en ser incorporados en el proceso de la ciudadanía actual, reconociéndose como titulares de ellos a extranjeros residentes (inmigrantes), son una prueba palmaria de que la ligazón entre nacionalidad y ciudadanía se debilita jalonada por los flujos migratorios que cambian el panorama de la configuración de los Estados. Así, para Durán A., “anudar” nacionalidad y ciudadanía de modo que solo el “ciudadano- nacional” tiene derecho a elegir y ser elegido a sus

representantes políticos es “una secuencia que ha ido perdiendo racionalidad” que “exige una reformulación más adaptada a los tiempos” (Durán A., 2015, p. 86).

Y es que la porosidad de los Estados, proceso que ciertamente los desfigura respecto de su conceptualización tradicional, es un hecho en los tiempos contemporáneos incluso para aquellos ensayos totalitarios creados al margen de los Estados que presumen de endogamia y autosuficiencia pues en su propia génesis desbordan a los Estados formalmente establecidos y se nutren y aprovechan de los elementos globalizadores que desdibujan las teorías de pertenencia nacional.

Martínez de Pisón indica que esta apuesta por una ciudadanía diferente ha conducido lógicamente a numerosas revisiones de su significado “desde quienes defienden la “ciudadanía cosmopolita”, una “ciudadanía cívica” y, en el contexto de la UE, una ciudadanía que no esté vinculada a la pertenencia a un Estado miembro”. Estas propuestas parten de la “necesaria desvinculación entre ciudadanía, como expresión de un igual estatuto de derechos y deberes reconocidos, y la nacionalidad, identificada con la pertenencia a un Estado-Nación” (Martínez de Pisón, 2004, p.9), dando por hecho la desvinculación de ambos conceptos de acuerdo con el pensamiento de una corriente significativa de nuestros días que se ve plasmada en legislaciones nacionales e internacionales.

Centrándonos en el concepto de nacionalidad, incluso éste ha evolucionado desde sus primeras formulaciones. Y es que muy lejos de la conceptualización marcadamente excluyente de Brimelow (1995), cuando subraya que la palabra nación deriva del latín *nascere*, que significa nacer, - lo que, indica, implicaría intrínsecamente un vínculo de sangre, una “amplia familia” -, autores como Palacios (2005) recuerdan que según la DUDH “todas las personas tienen derecho a la nacionalidad” aunque la nacionalidad que reciban no esté atada a los individuos por vínculos de sangre. Asimismo, tomando en cuenta la creciente población extranjera dentro de los Estados, es necesario hablar de “*destradicionalización*”, en palabras de Beck, quien apunta que “en el actual contexto de cosmopolitismo global se exige a las tradiciones que se defiendan a sí mismas: están sujetas a la interrogación rutinaria” (Beck, 1997, p.10).

Palacios recuerda que otra definición interesante al respecto se encuentra en la sentencia de Nottebohm (Liechtenstein V Guatemala, CIJ, 1955), documento mediante el que el órgano judicial se pronuncia en este sentido: “La nacionalidad es comúnmente definida como el vínculo político que determina la pertenencia de un individuo a un Estado” (Liechtenstein V Guatemala, CIJ, 1955, p. 4). La autora señala que dicha definición “coincide con la de Botifol, para quien la nacionalidad implica la pertenencia jurídica de una persona a la población constitutiva de un Estado”. Y añade que en el Diccionario Jurídico Mexicano de Porrúa (1997) la nacionalidad “se define como el vínculo jurídico que liga a una persona con la nación a la que pertenece”. Estas definiciones incluyen los tres elementos esenciales que encarna la nacionalidad en términos estandarizados: el individuo que la ostenta, el Estado que la otorga y el vínculo jurídico político que los une. Al igual que otros autores, Palacios subraya que es más fácil definir el concepto de nacionalidad que el de ciudadanía pues, indica, “la ciudadanía generalmente lleva implícitas cuestiones secundarias resultando casi imposible eliminar elementos de derecho interno para hacerlas más generales y entendibles en el ámbito del derecho uniforme” (Palacios, 2005, p. 145-146).

La realidad de un mundo en el que los Estados pierden soberanía a favor de entidades supranacionales y, más aún, de grandes corporaciones financieras y comerciales genera una democracia que va acompañada de los inevitables adjetivos de global y transnacional, en palabras de Jáuregui (2002). En este contexto, no resulta descabellado aplaudir que se acuñe legislativa y socialmente el término de nacionalidad global o transnacional, un concepto incluyente que permite incluso compatibilizar la titularidad y el ejercicio simultáneo de varias ciudadanías, tal como defiende el autor.

Es un hecho que en la época actual los conceptos han adquirido diferentes y marcados matices así como divergencias respecto de la teoría clásica. Para diferentes autores contemporáneos un ciudadano sería hoy por hoy también un extranjero que vive, trabaja y paga impuestos en el país en cuestión.

Soysal (1994) considera que en el S. XX se han producido dos fases de inmigración en el modelo de configuración de ciudadanía actual. La propuesta de Soysal reconoce la existencia

de derechos y beneficios conferidos a los seres humanos, independientemente de su estatus, en un determinado territorio regido por las leyes de un Estado- nación. Según esta propuesta, el modelo de ciudadanía nacional cimentado en “nociones *territorializadas* de pertenencia cultural” dominó a principios del siglo pasado; entonces la idea común era moldear a los inmigrantes como “ciudadanos nacionales”. Con la preponderancia de lo que se denomina como “trabajadores huéspedes” la “ciudadanía nacional” cede terreno a favor de un “modelo más universal de membresía, fundamentado en nociones *desterritorializadas* de los derechos de las personas” (Emmerich y Peraza, 2011, p. 6).

Para Kymlicka, una fuente de “diversidad cultural” es la “coexistencia, dentro de un determinado Estado, de más de una nación”, una ecuación en la que “nación” significa una “comunidad histórica más o menos completa institucionalmente, que ocupa un territorio o una tierra natal determinada y que comparte una lengua y una cultura diferenciadas”. Luego, un “Estado multinacional” es la categorización que cabe dar a “un país que contiene más de una nación” (Kymlicka, 1996, p.10).

Diversos analistas, en esta línea, sostienen que el proceso de integración de los inmigrantes debe ampliarse a las esferas políticas, permitiéndoseles la participación en la toma de decisiones. El mejor ejemplo sería el hecho de que en diferentes Estados se reconoce que los inmigrantes tienen derecho al sufragio –en determinadas circunstancias y con diferentes condiciones- aun cuando no posean el estatus de nacionales. Al respecto, Santolaya y Díaz proponen que los conceptos nacionalidad y ciudadanía coinciden en que se trata en ambos casos de tener poder de decisión y de que los inmigrantes formen parte de las instancias representativas (Santolaya y Díaz, 2008, p. 12- 13).

Mientras que Biedma (2010) dice que en torno a la conclusión de exclusión que encierra el concepto de ciudadanía respecto del extranjero, como señala Pedroza (2013), Brubaker (1989) “mostró que la ciudadanía es un poderoso instrumento de “cierre” social cuyos confines permiten a los países ricos trazar una línea que separa a sus ciudadanos de los potenciales inmigrantes de países pobres” (Pedroza, 2013, p.3).

Ahondando en esta línea de pensamiento se pronuncia Uribe Otalora, cuando habla de una “vulnerabilidad” de los inmigrantes en la UE, indicando que los inmigrantes “como colectivo vulnerable, suelen tener cercenados algunos derechos fundamentales, entre los que se sitúan los derechos políticos”. La autora resalta que hay una vinculación elemental entre ciudadanía y derecho al sufragio apuntando que “es habitual que el derecho al voto esté vinculado a los nacionales de un país y, de forma excepcional a los extranjeros”. Este hecho, indica, “reduce la ciudadanía básicamente al colectivo de individuos que disfrutan de la nacionalidad de un país determinado” (Uribe, 2010, p. 39). En este aspecto Rodríguez Ruiz apunta que nada impide la apertura de la participación política a población extranjera (inmigrante) “salvo la reducción de la ciudadanía a su dimensión formal, como mero sinónimo de nacionalidad” (Rodríguez Ruiz, 2015, p. 52).

En este marco Rodríguez Ruiz (2015, p. 49-50) califica el concepto de ciudadanía como “anfibilógico”, diferenciando la ciudadanía en sentido sustantivo y la ciudadanía en sentido formal, vinculada a la pertenencia a un Estado o a una nación. Al hilo de esta doble vertiente, la autora enlaza el concepto con el reconocimiento de la titularidad y la posibilidad del ejercicio del derecho político por antonomasia, el derecho de sufragio, de los ciudadanos en el territorio en el que viven. Tal como recuerda Rodríguez Ruiz, en un inicio y “al abrigo de la soberanía nacional”, el “pleno disfrute de la ciudadanía sustantiva a través del sufragio se limitó a una minoría de nacionales”. “La posterior expansión del sufragio hasta convertirlo en universal” es un producto histórico “de la evolución de nuestra comprensión del principio democrático”. La “ciudadanía sustantiva”, concluye, es “tendencialmente más amplia que la ciudadanía formal” subrayando que “no son pocos los ordenamientos jurídicos que reconocen el derecho de sufragio a extranjeros/as residentes, generalmente solo a nivel local” operando lo que, en palabras de Masso Garrote se define como “fraccionamiento del cuerpo electoral” (Masso Garrote, 1997, p. 194).

Giovanni Sartori profundiza en el concepto defendiendo que el llamado multiculturalismo, la teoría de integración que postula la existencia de normas diferenciadas para minorías culturales, contradice el principio de igualdad ciudadana que debe imperar en las

sociedades actuales. Sartori señala que para que el pluralismo realmente promueva la integración se debe respetar el principio básico en derecho de que la ley debe ser igual para todos que, así, permite una “ciudadanía” igual para todos. Para el autor, el principio de ciudadanía da como resultado la existencia de “ciudadanos iguales, iguales en sus derechos y deberes ciudadanos” (Sartori, 2001, p. 99).

Resulta apropiado apuntar la idea que desarrolla Almaraz al analizar las célebres y controvertidas teorías contemporáneas de El fin de la historia y del Choque de civilizaciones, teóricamente opuestas. Almaraz recuerda que Francis Fukuyama, en su artículo “El fin de la historia”, de 1989 (continuado en el libro “El fin de la historia y el último hombre”, publicado en 1992), sostiene que con la caída del Muro de Berlín se demuestra que se han agotado las alternativas y solo queda el triunfo de la cultura democrática occidental. Por el contrario, Samuel Huntington, en su artículo “Choque de civilizaciones”, de 1993, (posteriormente desarrollado en su libro “Choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial”, publicado en 1996), señala que tras el hundimiento del bloque soviético los conflictos relevantes ya no tienen origen en los elementos económicos ni ideológicos sino en los aspectos culturales, entendiendo estos últimos como “civilizaciones”, lo que ocasiona un “cambio de paradigma” de las relaciones internacionales. El autor señala que, curiosamente, ambos autores coinciden en que fundamentan su argumentación sobre los valores culturales. En este contexto, determina Almaraz, se pone de manifiesto la inestabilidad de “categorías explicativas que hasta ahora parecían gozar de solidez” como sociedad, integración cultural o Estado- nación (Almaraz, 2012, p. 740- 743). Un concepto, el de Estado- nación, que para autores como Beck ocupaba en la modernidad el centro del análisis político (Güell, 2014, p. 5). Y es que la idea de Estado- nación como unidad autónoma “pierde consistencia a medida que sus fronteras se hacen más permeables” (Almaraz, 2012, p. 747). En este contexto, la expansión del reconocimiento de ciudadanía y la titularidad de derechos que de ella emanan resulta en un hecho del que somos testigos en nuestros días como exponente sin parangón: que la ciudadanía camina por un camino diferente al de la nacionalidad.

En este marco, si bien el debate sobre la relación entre ciudadanía y nacionalidad sigue siendo recurrente (Uribe, 2010, p. 57) ambas ideas han pasado de estar unidas de forma casi indisoluble a ser conceptos que en las sociedades contemporáneas se deslindan claramente,

siendo la participación política una de sus más recientes plasmaciones, sin duda la más relevante. Una idea que ya defendió Ernest Renan en el S. XIX. Tras refutar impecablemente los argumentos sobre religión o lengua para determinar qué es una nación, Renan subraya que una nación es “una gran solidaridad” y “un plebiscito de todos los días del mismo modo que la existencia del individuo es una perpetua afirmación de la vida” (Renan, 1987, p.83). Afirmaciones que perfectamente pueden enmarcarse como el preludio de las teorías aperturistas de nuestros días.

En cuanto a la condición democrática que debería considerarse inherente al concepto de ciudadano y abundando en la idea esbozada por Marshall, entendiendo por ciudadanía el “conjunto de derechos cívicos, económicos y políticos”, indican Giner, S., de Espinosa, E. y Torres, C., tenemos que “solo las sociedades democráticas pueden considerarse legítimamente como sociedades de ciudadanos” (Giner, S., de Espinosa, E. y Torres, C.,1998, p. 108).

Resulta pertinente anotar que la regulación de la definición de nacionalidad en el Ordenamiento Jurídico Español es desarrollada de forma específica en el Código Civil tal como determina el artículo 11.1 de la CE, que remite a la ley la configuración de los aspectos relacionados a la nacionalidad, tema que se desarrolla en el capítulo IV de este trabajo. Se puede inferir que el legislador constituyente consideró que el tema está sujeto a la evolución legal derivada de textos como los tratados internacionales que permiten el acceso a la doble nacionalidad (artículo 11.3 CE). Un tema que, asimismo, evoluciona con la ampliación en el reconocimiento de derechos de ciudadanía a personas que no ostentan la nacionalidad española.

2.2.4. Cosmopolitismo universal

El cosmopolitismo cívico hace referencia a la idea de democracia cosmopolita y halla sus cimientos en el cosmopolitismo estoico que, más tarde, recupera y desarrolla Immanuel Kant en el marco de la Ilustración y el Renacimiento (de los valores de la Grecia clásica) señalando que solo puede ser jurídico lo que es moral. Kant defiende un sistema global de derechos y deberes universal, más allá del lugar de nacimiento o de residencia de los individuos; en “La paz

perpetua” señala que la realización de la idea de un orden cosmopolita es la única vía para que no haya guerras que, mediante una constitución común, resultan ilegales. “Junto al derecho estatal y el derecho internacional coloca el derecho cosmopolita” apunta Habermas en torno a las ideas de Kant en “La paz perpetua” (Habermas, 1999, p. 147). En este contexto, una constitución común sería el antídoto para alejar “toda guerra” en el marco del ideal platónico que, para Kant, no es una quimera.

En el tratado de paz universal que constituye “La paz perpetua”, Kant (2003) establece como segundo “artículo definitivo de la paz perpetua” que el “derecho de gentes debe fundarse en una federación de Estados libres”. Se trata de un escrito redactado en 1795 que habla de una “sociedad de naciones”. Pero, al mismo tiempo, enfatiza que no debe existir ni confundirse lo enunciado con un “Estado de naciones” subrayando que cada pueblo debe mantener su derecho a constituirse como Estado diferenciado y que no hay que fundir Estados unos con otros. Kant aboga por una “federación de tipo especial, que podría llamarse federación de paz” que “no se propone recabar ningún poder del Estado sino simplemente mantener y asegurar la libertad de un Estado en sí mismo y también la de los demás Estados federados”. Kant habla de “una federación que se extienda poco a poco a todos los Estados y conduzca, en último término, a la paz perpetua” hasta “comprender en sí a todos los pueblos”.

Parte de lo apuntado por Kant según se recoge en el párrafo anterior da sustento a la idea de esta tesis doctoral que consiste en que la formulación de ciudadanía postnacional es el camino posible, viable y óptimo. El ideal de ciudadanía cosmopolita que incluya a todos los ciudadanos del mundo, no obstante, resulta cuando menos improbable y, hasta cierto punto, quimérica. Kant señala que la “federación de Estados libres” debe cimentarse “poco a poco”, es decir, incluyendo a determinados Estados de una manera gradual. Acto seguido, Kant establece un “tercer artículo definitivo de la paz perpetua”, en el que refiere una “ciudadanía universal” señalando que “un derecho de ciudadanía mundial no es una fantasía jurídica sino un complemento necesario del código no escrito del derecho político y de gentes” como “derecho público de la Humanidad” que “favorece la paz perpetua”.

En línea similar Beck define como “mirada cosmopolita” el hecho de que en “un mundo

de crisis globales y de peligros derivados de la civilización” ya no tienen sentido “las viejas diferencias entre dentro y fuera, nacional e internacional, nosotros y los otros” y reclama “un nuevo realismo, de carácter cosmopolita, para sobrevivir” (Beck, 1998, p.25). Este modelo también se denomina ciudadanía cosmopolita en escritos como el de Eduard Güell (2014), para quien la evolución de la conciencia moral de las personas permite que estas sean conscientes de la necesidad de su implicación en asuntos públicos y políticos, siendo el elemento de participación eje angular de la ciudadanía. Más aún, Durán Muñoz, en línea similar, apunta que la integración política de los inmigrantes puede ser “la forma correcta de alcanzar el objetivo de convivencia pacífica” (Durán Muñoz, R., 2011, p. 137).

2.2.5. Ciudadanía postnacional

La ciudadanía postnacional merece una especial atención por ser probablemente el calificativo más apropiado para el modelo que sigue la construcción de la ciudadanía de la UE, y el eje en torno al cual gira la hipótesis central de este trabajo. Habermas, uno de sus mayores exponentes, indica que este modelo de ciudadanía parte de la idea de que es necesario reconocer la realidad de nuestros estados postnacionales, plurinacionales y pluriétnicos que, en contra de lo que podría parecer en un primer momento, conducen a una ciudadanía incluyente con lo que “se rompe con la estrecha vinculación *marshalliana* entre ciudadanía y Estado- nación” (Rubio Carracedo, 2007, p. 95). De allí que Habermas defienda que la ciudadanía nunca ha estado conceptualmente ligada a la identidad nacional, lo que sitúa la ciudadanía moderna en el polo opuesto de los nacionalismos. En este modelo, la lealtad constitucional sustituye a las identidades nacionales, la razón supera al sentimiento en un proceso de reflexividad. La ciudadanía postnacional está basada “en la residencia y en la diversidad” (Rodríguez Ruiz, 2015, p. 51).

Habermas define el nacionalismo como “una forma específicamente moderna de identidad colectiva” tal como se desarrolló en Europa “desde finales del S. XX”. Indica que “el Estado nacional democrático, surgido de la Revolución Francesa, es el modelo por el que se orientan todos los movimientos nacionalistas” (Habermas, 2007, p. 89- 90). Y plasma su

definición de sociedad postnacional apuntando que todos los países europeos “han evolucionado tras la Segunda Guerra Mundial de suerte que el plano de integración que representa el Estado nacional ha perdido peso e importancia” por lo que estos países “se hallan en camino de convertirse en sociedades postnacionales”. Buenos ejemplos de ello son “la integración europea, las alianzas militares supranacionales, las interdependencias en la economía mundial, las migraciones” así como “la creciente pluralidad étnica de las poblaciones y también el *adensamiento* de la red de comunicación”, añadiendo que esta última ha agudizado la sensibilidad contra las violaciones de los derechos humanos. Desde esta óptica, universalismo, indica, significa “que se reconocen derechos a los otros, a los extranjeros” (Habermas, 2007, p. 116).

Habermas parte de la defensa de una sociedad cosmopolita recordando que el nacimiento del Estado nacional como producto de la Revolución Francesa “tuvo en su origen un sentido completamente universalista”, un “elemento cosmopolita” que, señala, “habría que reactivar y desarrollar hoy en el sentido de un multiculturalismo” (Habermas, 2007, p. 117-118). Lo interesante de cara a esta tesis doctoral es que Habermas completa este pensamiento añadiendo que “la vinculación a los principios del Estado de Derecho y de la democracia” solo cristaliza en las distintas naciones “si esos principios echan raíces en las diversas culturas políticas que serán distintas en cada una de ellas”. El contenido “universalista”, explica, “habrá de ser en cada caso asumido desde el propio contexto histórico y quedar anclado en las propias formas culturales de vida”. Abunda: “Toda identidad colectiva, también la postnacional, es mucho más concreta que el conjunto de principios morales, jurídicos y políticos en torno a los que cristaliza” (Habermas, 2007, pp. 118-119).

Habermas anota que “la sociedad política mundial se compone en nuestros días de Estados nacionales. Aquel tipo histórico que resultó de la Revolución Francesa y de la Revolución Americana se ha implantado a lo largo y ancho del planeta”. En la actualidad, añade, “el Estado nacional ha logrado imponerse frente a las antiguas formaciones políticas”. No obstante, advierte que los desafíos de la sociedad actual “ya no pueden solucionarse dentro del marco de un Estado nacional o por las vías de los Estados soberanos”. Habermas realizó estas apreciaciones en 1996, fecha de publicación de la primera edición, en su alemán natal, de su obra

“La inclusión del otro”, anotando que la situación actual estaba dando paso a estructuras supranacionales diferentes a la de Naciones Unidas como la ya para entonces bastante cimentada Comunidad Europea así como las entonces germinales estructuras supranacionales en América del Norte y en Asia. Paradójicamente, continúa, “las prestaciones integradoras del Estado nacional” son el primer gran ejemplo de la formación de estructuras que abarcan conglomerados más allá de pueblos o tribus. Así, el “camino hacia las sociedades postnacionales” se puede graficar siguiendo el modelo de aquella forma histórica que estamos en actitud de superar”, es decir, el Estado nacional (Habermas, 1999, p. 81- 83). En 1998, Habermas apunta que “el plano de integración que representa el Estado está perdiendo hoy cada vez más competencias bajo la presión de los movimientos regionales” así como bajo el influjo “de las empresas y organizaciones supraestatales que operan a nivel mundial”. El Estado nacional producto de la Revolución Francesa, indica, fue el modelo de “la última generación de Estados, la surgida de la descolonización” esquema al que, sin embargo, considera Habermas, “nunca se ajustaron” ni Estados Unidos ni la extinta Unión Soviética con sus “sociedades multinacionales”. Sentencia que “para los herederos actuales del sistema de Estados europeos” el nacionalismo ha “perdido atractivo” por lo que tales Estados “se encuentran en vías de convertirse en sociedades postnacionales” (Habermas, 2010, p. 591). El desarrollo de la UE hacia una unión política, en el marco de una “disolución de las ligaduras semánticas entre ciudadanía e identidad nacional”, es el ejemplo palmario de que “la forma clásica del Estado nacional se encuentra en disolución” (Habermas, 2010, p. 620- 621).

El concepto de ciudadanía postnacional, tal como apunta Habermas, encuentra sus orígenes en los postulados de Renan que, en 1871, “puede rechazar las reclamaciones del *reich* alemán sobre Alsacia pero solo puede hacerlo porque entiende la “nación” como una nación de ciudadanos y no como una comunidad de descendencia”. Explica Habermas: “La nación de ciudadanos encuentra su identidad no en rasgos comunes de tipo étnico- cultural, sino en la praxis de ciudadanos que ejercen activamente sus derechos democráticos de participación y comunicación”, derechos estos últimos que, para Habermas, “constituyen el núcleo de la ciudadanía” (Habermas, 2010, p. 622 y p. 625).

Concentrándose en el caso de Europa, Habermas denomina versión “posmoderna” la del discurso sobre la superación del Estado nacional según la cual “con el final del Estado nacional también cortamos con el proyecto de la autonomía ciudadana”, y califica como “versión no derrotista” aquella que considera este proyecto “de superación del Estado nacional” como una sociedad que “aprende y actúa sobre sí misma con voluntad y conciencia política” (Habermas, 1999, p. 102).

En el marco de su conocida postura crítica con el capitalismo como forma de reemplazo de las normas del Estado nacional, Habermas ve en las estructuras supranacionales formadas por los propios Estados nacionales la vía ética de sustento de la sociedad postnacional. En 1996 escribió que para alcanzar un “orden mundial y económico más pacífico y justo” se necesitan “instituciones internacionales con capacidad de acción” así como “procesos de sintonización entre los diversos regímenes de carácter continental que están surgiendo actualmente” con lo que se puede inferir que el Estado nacional “será superado más que suprimido” (Habermas, 1999, p. 105). Y es que del pensamiento de Habermas cabe inferir que los Estados nacionales, en contraposición con las empresas multinacionales y a pesar de sus deficiencias, son la vía más ética de formación de la sociedad postnacional.

Para Habermas, la “soberanía exterior de los Estados” se ha convertido en “un anacronismo” a la vista de “las coacciones y los imperativos del mercado mundial” y “de la planetaria densificación de la comunicación y del tráfico”. Ante ello, señala, “surge la necesidad práctica de crear organizaciones capaces de acción política en un plano supranacional” (Habermas, 1999, p.131). Si bien advierte sobre la necesidad de fortalecer el vínculo entre soberanía popular y las estructuras “burocráticas” de la UE, Habermas no tiene dudas de que la superación del Estado nacional tiene en la UE un modelo plausible y ejemplar. “Los europeos”, indica, “han aprendido en las catástrofes de dos guerras mundiales que tienen que superar aquellas mentalidades en las que enraízan los mecanismos nacionalistas de exclusión” (Habermas, 1999, p. 133).

Siguiendo con su análisis del modelo de la integración europea, Habermas anota que el impulso “a la integración social postnacional” no depende del sustrato de un “pueblo europeo”

sino que descansa en “la red comunicativa de una esfera política de amplitud europea” (Habermas, 1999, p.135).

En el año 2000, en su obra “La constelación posnacional”, Habermas señala que el “Estado territorial, la nación y una economía circunscrita a unas fronteras nacionales formaron una constelación histórica en la cual el proceso democrático, en mayor o menor medida, pudo adoptar una convincente forma institucional” y, que, igualmente, la “idea de una sociedad constituida democráticamente” hasta ahora solo ha progresado “en el marco del Estado- nación”. Esta “constelación”, indica, “está siendo puesta en cuestión” por la globalización (Habermas, 2000, p. 83- 84).

Para Habermas, como hasta ahora “la idea de una sociedad democrática que puede actuar sobre sí misma solo ha sido llevada a cabo de forma convincente en un marco nacional, una constelación posnacional suscita ese alarmismo que todo lo paraliza”, la idea de la globalización y la “euforia desatada por una política neoliberal, que se “liquida” a sí misma como política” podría ser contrarrestada mediante “una forma de proceso democrático que fuera “más allá” del Estado- nación”. (Habermas, 2000, p. 84- 85). Es decir, Habermas considera que el antídoto contra el neocapitalismo y el neoliberalismo que él critica frontalmente (porque advierte que los mercados se han impuesto frente a la política) se halla en una sociedad con Estados que compartan elementos comunes precisamente en torno al concepto de Estado- nación.

De hecho, Habermas indica que esa sociedad de Estados presenta “una alternativa” a los imperativos “que vienen dados por el mantenimiento de la competitividad de la economía nacional en el contexto de una economía globalizada” primero a través del esquema del futuro de la UE y, más adelante, en torno a las “posibilidades de una política interior mundial transnacional” (Habermas, 2000, p. 85).

Tanto el temor de quienes ejercen una “pasión proteccionista”, que sienten amenazados los cimientos tradicionales del Estado mediante la permeabilidad de las fronteras, como aquella “pasión libertaria” de quienes saludan la apertura de las fronteras son dos posturas contrapuestas que, señala Habermas, son muy cortas de miras. Para Habermas, el Estado- nación no va a

recuperar su fuerza mediante una “política de atrincheramiento” pero, añade, “tampoco resulta convincente una política de autoliquidación del Estado en la que éste se desvanece en redes postnacionales. Y propone una “estrategia” mediante “el proyecto de una política transnacional que amarre y limite las redes globales”, algo que, reconoce, “suscita la paradójica expectativa” de que los Estados- nación tienen que “perseguir” desde hoy, y “dentro de sus actuales posibilidades de acción” un programa de acción “que solo se puede realizar más allá de sus fronteras” (Habermas, 2000, p. 108- 109). Habermas se sitúa en una posición intermedia, posibilista, entre los extremos de quienes “preconizan el cierre de la sociedad” y quienes alaban una apertura sin límites autoproclamándose “progresistas”. Se requiere, dice, un “auténtico equilibrio entre apertura y clausura que ha caracterizado las etapas más afortunadas de la modernización europea”. Y, para ello, analiza las “condiciones para una política democrática más allá del Estado- nación” tomando a la UE como modelo por ser “la primera configuración de una democracia posnacional” (Habermas, 2000, p. 117- 118).

Ya en 1990 Habermas detalló que apuesta por un “futuro Estado federal europeo” que habrá de incluir las diversas tradiciones e historias nacionales que lo integrarán aglutinando “una cultura constitucional europeo- occidental compartida en términos supranacionales” que no quitaría “ni una tilde” del sentido universal de la soberanía popular y de los derechos humanos. Porque, añade, “la ciudadanía democrática no ha menester quedar enraizada en la identidad nacional de un pueblo” aunque sí es necesaria “la socialización de todos los ciudadanos en una cultura política común” (Habermas, 2010, p. 628).

Así, pues, dos años antes de que viera la luz el concepto de ciudadanía europea, alumbrado por el Tratado de Maastricht (1992), Habermas expone el modelo de la UE como ejemplo de estructura y “futura” ciudadanía postnacional pues “ilumina la relación entre ciudadanía e identidad nacional de un modo distinto”. Así, explica, “el concepto de ciudadano desarrollado por Aristóteles estaba originalmente cortado a la medida de la ciudad o de las ciudades- Estado” mientras que la “transformación de poblaciones en naciones formadoras de Estado” se gestó a la luz “de un nacionalismo que pareció poner en concordancia las ideas republicanas con las dimensiones de los Estados territoriales modernos” (Habermas, 2010, p. 629).

En este escenario, la ciudadanía postnacional se cimienta en la participación política de los individuos: “El orden democrático no depende originariamente de su arraigo mental en la “nación” considerada como una comunidad de destino *prepolítica*. El punto fuerte del Estado constitucional democrático consiste en poder tapar los huecos que deja la integración social mediante la participación política de los ciudadanos” (Habermas, 2000, p. 103).

Porque Habermas no tiene dudas de que es la participación política común lo que conforma el eje de la ciudadanía. Así, por ejemplo, recuerda que Marshall estudió la expansión de derechos y deberes ciudadanos en conexión con la modernización capitalista, una óptica que, para Habermas, “es ciega para todo lo que se refiere a la utilización efectiva de un papel activo de ciudadano” a través del cual el propio individuo puede introducir un “cambio” de su propio “estatus”. Para el filósofo alemán “sólo los derechos de participación política fundan esa posición jurídica reflexiva, autorreferencial, que representa el papel de ciudadano”. Considerar que los derechos ciudadanos son resultado de “luchas de clase” es un análisis “demasiado estrecho” (Habermas, 2010, p. 631- 634).

2.2.6. Definición de los términos “inmigrante” y “extranjero”

Es preciso subrayar que en este trabajo, al analizar de forma concreta a los actores objeto de estudio, se habla de “inmigrantes” y no de “extranjeros” pues, conforme a la RAE, el extranjero es aquella persona “natural de un país extranjero” mientras que inmigrante es aquel sujeto “que inmigra”. Tal como señala Uribe Otalora, la palabra extranjero tan solo define “al sujeto como nacional” mientras que la palabra inmigrante “implica una acción, un movimiento o traslado del sujeto desde su propia nación hacia otra distinta, ya sea de forma temporal o permanente, pero cuyo objetivo es distinto del turista”. Para este trabajo, pues, se ha optado por la palabra “inmigrante” para hacer referencia al actor principal del estudio a despecho de que el ordenamiento jurídico internacional general, como apunta Uribe, se refiere a los inmigrantes como “extranjeros” (Uribe Otalora, 2010, p. 40). Ello no obstante que esta práctica ha generado que el concepto de extranjero quede “matizado” tal como apunta Durán, por ejemplo, cuando

recuerda que el Tratado de Funcionamiento de la UE reconoce el derecho de sufragio activo y pasivo (en elecciones locales y al Parlamento Europeo) de los nacionales de la UE que residan en otro país miembro del bloque (Durán, A., 2015, p. 88).

En este marco, los acuerdos internacionales más relevantes, empezando por la DUDH, tal como se analiza más adelante en este trabajo, han sido tímidos al incluir los derechos políticos y de participación ciudadana como parte de los derechos inherentes al ser humano. Las estructuras fundamentales de la ONU se crearon décadas atrás, tras la Segunda Guerra Mundial, de allí que se eche en falta una readaptación a los tiempos actuales en aspectos como este.

De esta forma las legislaciones nacionales han ido adaptando la realidad en este terreno en sus correspondientes ordenamientos jurídicos. Durán resalta que en el caso español la STC 236/2007, de 7 de noviembre (que se analiza en el Capítulo IV de este trabajo en lo que respecta a derechos políticos y de participación), avanza en su doctrina anterior “incorporando la novedad de analizar el grado de conexión de cada derecho con la dignidad de la persona”. Tal sentencia, indica la autora, señala que “resulta decisivo determinar el grado de conexión con la dignidad humana que mantiene un derecho concreto” pues el legislador no tiene un gran margen de maniobra “al regular los derechos imprescindibles para la garantía de la dignidad humana” (Durán, A., 2015, p. 87). La autora no tiene dudas de que el derecho de sufragio es inherente al ser humano: la participación en asuntos como miembro de una comunidad local, nacional o supranacional debe considerarse un derecho innato del ser humano, en su opinión.

Asimismo, Moya y Viñas recuerdan que el reconocimiento de la titularidad por parte de los inmigrantes de derechos sociales (laborales y económicos, principalmente) se produce al calor de la necesidad de trabajadores inmigrantes que han vivido países desarrollados. También, anotan, de forma progresiva se han ido reconociendo derechos vinculados a la participación política pero el derecho de sufragio se mantiene en este contexto “como única excepción” en la mayoría de los casos. Prueba de ello, recuerdan, es que el derecho de sufragio de inmigrantes (no miembros de la UE) no es reconocido por todos los países de la UE. Y que, casi siempre, cuando un país de la UE reconoce tal derecho para los inmigrantes, tal reconocimiento se efectúa con “estrictas limitaciones sea respecto al tipo de elecciones (generalmente locales), sea en relación

con los requisitos de participación o a la nacionalidad de los beneficiarios del mismo” (Moya y Viñas, 2010, p. 29).

Como vía para reconciliar el reconocimiento de la titularidad del derecho de sufragio como derecho inherente Durán apuesta por “la sustitución del requisito de nacionalidad por el de residencia” (Durán, A., 2015, p. 100). Sin embargo, esta propuesta abre un debate diferente a manera de otra cara de la moneda: esta idea es la que fundamenta la propuesta de limitar el derecho de sufragio de los nacionales no residentes. Un debate que, asimismo, se resolvería considerando que el ámbito de la ciudadanía debe abarcar “a población nacional no residente” así como a “población extranjera residente” (Rodríguez Ruiz, 2015, p. 53).

2.3. Consideraciones finales

Fue Aristóteles (384 – 322 a.C.) el primer pensador en formular una tesis completa sobre ciudadanía. El pensamiento de Immanuel Kant (1724- 1804) es la base de lo que se denomina ciudadanía cosmopolita como instrumento de lo que el filósofo llama la paz perpetua, idea que tiene uno de sus cimientos en la ley de igualdad de todos los ciudadanos del mundo como miembros de diferentes repúblicas sobre la base de que lo político debe fundamentarse en lo moral. Sin embargo, Kant diferencia entre ciudadanos activos (varones y propietarios, en líneas generales), que son los que tienen derecho al voto, y ciudadanos pasivos, algo muy similar a lo que hace Thomas H. Marshall (1893- 1981).

La idea de ciudadanía universal parte de las conceptualizaciones del cosmopolitismo estoico (300 a.C.), idea que igualmente desarrolla Kant al hablar de derecho cosmopolita. Este concepto ha evolucionado hasta el punto de que hay autores como Eduard Güel (2014) para quienes la ciudadanía no se explica sin el componente de participación pública y política de los ciudadanos. En esta tesis se argumenta que este planteamiento, si bien parte de una base humanista y moral, en la línea de la visión cosmopolita que alumbran el estoicismo y, más adelante, Kant, resulta en cierto modo mesiánico e incluso utópico, con todo lo catastrófico que

la utopía política entraña y acarrea desde los totalitarismos antiguos, los vividos en el S. XX y los que se viven en nuestros días a través de proyectos utópicos como los del extremismo islamista en vista de la imposibilidad cierta de que todos los ciudadanos vean satisfechas sus tendencias políticas individuales. La democracia mantiene sus imperfecciones y en ella, finalmente, lo posible prima sobre lo utópico. Por eso en este trabajo se considera que las conceptualizaciones más audaces sobre ciudadanía cosmopolita pueden degenerar en autoritarismo o en utopías de gobiernos colectivos en la medida en que impondrían a los ciudadanos el ejercicio político. El derecho político por antonomasia, cual es el derecho de sufragio, por su propia naturaleza es un derecho facultativo, probablemente también el derecho facultativo por antonomasia; la participación política se basa en que los ciudadanos son libres de ejercerla o no. No se apoya en esta tesis la apatía política pero se respeta la naturaleza esencialmente facultativa de derechos como el de sufragio.

En esta línea, por sus componentes realistas y posibilistas (digamos que la realidad -y no sólo la política- es el arte de lo posible) se entiende en esta tesis que la noción de ciudadanía postnacional que desarrolla conceptualmente Habermas se acerca a la idea de ciudadanía lo más cercana posible al ideal de bien común sin dejar de lado al individuo.

En consecuencia y en lo que respecta a este trabajo se considera que el concepto de ciudadanía postnacional, conforme al razonamiento de Habermas, de la misma forma como da fundamento y explica la ciudadanía de la UE, igualmente puede fundamentar la idea de ciudadanía iberoamericana. Una conceptualización que, al igual que la de la ciudadanía europea, viene siendo desarrollada legislativamente desde hace mediados del siglo pasado por medio de tratados internacionales y leyes nacionales. La propia CE da pie y legitima esta formulación al señalar en su artículo 56.1 que una de las funciones del rey es la de asumir “la más alta representación del Estado español en las relaciones internacionales, especialmente con las naciones de su comunidad histórica”. Comunidad histórica que no es otra que la comunidad iberoamericana. Induciendo, pues, la ciudadanía postnacional es la ciudadanía lo más cercana posible en nuestros días a la idea de lo que se puede considerar como un cosmopolitismo estoico pragmático; ante las evidentes dificultades de contar con la ansiada y seguramente utópica (al menos por el momento) ciudadanía universal se forman bloques que, como la UE, permiten una

ciudadanía entre miembros de una comunidad política, la propia UE, y, como se sostienen en esta tesis doctoral, entre miembros de una comunidad histórica y cultural como lo es la comunidad iberoamericana.

En cualquier caso, y al margen de planteamientos radicales, las actuales teorías modernas de la ciudadanía apuestan por la inclusión de todos los individuos que componen un Estado, sean nacionales o inmigrantes, en las mismas condiciones sociales y políticas que les permitan el ejercicio democrático participativo, deliberativo, no excluyente, para lo cual queda un largo camino por recorrer. Porque, tal como apunta Jáuregui (2002), en la actualidad resulta imposible mantener la ligazón entre ciudadanía y nacionalidad, algo que es determinante en la modificación del reconocimiento de la titularidad y el ejercicio de derechos fundamentales con una ampliación paulatina (bien que desigual dependiendo de los estados y los bloques supranacionales) de derechos considerados por la teoría clásica como exclusivos de los nacionales de un Estado. Se pasa de un concepto excluyente a un concepto signado por la inclusión que, además, permite que una persona ejerza simultáneamente diversas ciudadanía y diversas nacionalidades.

En resumen, el concepto de ciudadanía ha pasado de basarse en una idea excluyente – los ciudadanos se definían por aspectos de los que otras personas carecían- originada en la Grecia clásica mediante la que únicamente eran ciudadanos las personas que ostentaban determinadas categorías (varones, propietarios, etc.), reafirmado con matices incluso por los autores y las sociedades en torno al discurso de Marshall, a una idea incluyente desligada del concepto de nacionalidad en muchos sentidos. Esta última idea señala que pueden ostentar la condición de ciudadanos determinados inmigrantes sin que se les exija adoptar la nacionalidad del país en el que viven, lo que les abre las puertas para ejercer incluso el derecho de sufragio. Derecho este último que ejemplifica como pocos la evolución del concepto de ciudadanía a lo largo de la historia, partiendo de una noción excluyente y llegando a lo que hoy en día podemos calificar como concepto esencialmente incluyente.

El reconocimiento de la titularidad y el ejercicio del derecho de sufragio, en este contexto, ha ido ampliándose progresivamente de modo que incluye a todos los varones, a los

propietarios, a las mujeres y, en la actualidad, poco a poco, a los inmigrantes que, eso sí, deben cumplir con determinados requisitos tal como analizamos en este trabajo.

CAPÍTULO III:
EL RECONOCIMIENTO DE
DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS
DE LOS INMIGRANTES EN EUROPA

CAPÍTULO III: EL RECONOCIMIENTO DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS DE LOS INMIGRANTES EN EUROPA

3.1. El reconocimiento de los derechos humanos a nivel internacional

El debate internacional sobre el reconocimiento de derechos humanos de forma universal que desemboca en la DUDH, firmada en 1948, tuvo un recorrido que duró varios siglos. Su punto inicial podría situarse incluso en los predicamentos del Cristianismo porque éste puso por primera vez sobre la mesa la idea de la humanidad como un todo universal.

No obstante, durante siglos apenas se cuestionó que derechos que hoy consideramos fuera de duda como universales, al menos en el terreno teórico, fueran privilegio de determinados estamentos como la realeza, la nobleza, la aristocracia o, más tarde, quienes fueran propietarios de la tierra o poseedores de determinado estatus económico.

Naturalmente, el contexto histórico ha determinado la lenta evolución en este terreno. La Carta Magna de Juan sin Tierra, de 1215, es uno de los primeros textos que hablan de derechos de los hombres pero circunscribiéndolos a los derechos feudales de la aristocracia frente al poder del rey reconociendo “ciertos derechos preexistentes de los gobernados” (Gil-Delgado, 2009, p. 256). Posteriormente, en 1689, también en Inglaterra, el Parlamento impuso al rey Guillermo de Orange que, para poder ser proclamado, aceptara la llamada Declaración de Derechos (*Bill of Rights*). Este documento se considera el precedente más inmediato de las declaraciones de derechos posteriores, al calor de la publicación, en el mismo año de 1689, de los célebres Tratados sobre el gobierno de civil de John Locke. El segundo de estos tratados, particularmente, (Locke, J., y Mellizo Cuadrado, C., 2006), imprime en Europa y en las colonias británicas de América una revolución filosófica que pone el foco en los llamados derechos naturales del ser humano conjuntamente con la idea de que todo poder político debe estar subordinado al poder

civil del Parlamento que, asimismo, debe “ser elegido y nombrado por el pueblo”. La obra de Locke será influencia decisiva en las declaraciones de Independencia de Estados Unidos (1776) y de Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789), antecedentes directos de la DUDH.

En este contexto, la Declaración de Derechos del Buen Pueblo de Virginia, adoptada el 12 de junio de 1776, se considera la primera declaración de derechos humanos moderna. El documento proclama que “todos los hombres son por naturaleza igualmente libres e independientes y tienen ciertos derechos inherentes, de los cuales, cuando entran en un estado de sociedad, no pueden ser privados o postergados”. Así, por primera vez se establece que hay derechos inherentes universales que están por encima de las decisiones de gobierno. La Declaración de Independencia Norteamericana, rubricada el 4 de julio de 1776 en Filadelfia, además de la independencia respecto de Inglaterra, proclama los conceptos de libertad e igualdad de los hombres. Trece años después se proclama la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de Francia (1789), incluyendo la libertad, la seguridad jurídica, la igualdad o la propiedad como derechos inherentes del hombre (Bailón, 2009, p. 105). Los movimientos por la igualdad de los hombres se retroalimentan a uno y otro lado del Atlántico.

Los citados textos resultan una auténtica revolución y establecen las bases de los derechos humanos universales a pesar de que, en virtud de su contexto histórico, marcan una serie de limitaciones señalando que se aplican solo a una parte de los miembros de las sociedades correspondientes, personas consideradas titulares de tales derechos (varones, propietarios, blancos, etc.), excluyendo al resto de personas. Por ejemplo, la Declaración de Derechos del Buen Pueblo de Virginia estableció tales derechos únicamente para los varones con poder económico de modo que Virginia, como la mayor parte de Estados del sur de los inicios de lo que hoy son los Estados Unidos, se organizó como sociedad esclavista en la que, asimismo, las mujeres carecían del reconocimiento de la titularidad de derechos civiles. De igual modo, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (Francia, 1789) establece la igualdad de los hombres pero excluye a las mujeres y omite el tema de la esclavitud si bien en 1794 Francia abole la esclavitud a través de la Convención Nacional de del 4 de febrero. La marginación de la mujer llevaba años en las mentes de pensadores y, sobre todo, de pensadoras cuyas voces empiezan a ser oídas. En este contexto en 1791 ve la luz un documento no oficial

pero significativo como elemento de debate: la Declaración de los Derechos de la Mujer y la Ciudadana (De Gouges, 2003), redactada por la francesa Olympe de Gouges, un documento que reclama la igualdad entre hombres y mujeres en temas como el acceso a cargos públicos y el sufragio. El texto de De Gouges fue un revulsivo que permitió situar en la agenda la idea de la igualdad de derechos para las mujeres, tema que sería incorporado en los años venideros y que tiene su continuación en la Convención de Séneca Falls (Nueva York), realizada en 1848 por Lucretia Mott y Elizabeth Cady Stanton, documento considerado como texto fundacional del movimiento feminista.

Muestra de que el reconocimiento de los derechos humanos ha sido algo revolucionario que ha debido instaurarse paso a paso es el propio artículo 1 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, que empieza con esta muy conocida frase: “Los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos”. Lo que ha sido menos comentado, probablemente porque la voluntad política y filosófica así lo ha querido, es que el mismo artículo termina con esta segunda oración: “Las distinciones sociales sólo pueden fundarse en la utilidad común”. Es decir, el documento establece limitaciones (“distinciones sociales”) sobre la previamente proclamada igualdad de los hombres. Habría que esperar más de un siglo para que, en 1926, la Sociedad de Naciones surgida tras la Primera Guerra Mundial redactara por fin la Convención contra la Esclavitud, en vigor desde 1927 y asumida posteriormente por las Naciones Unidas.

De forma más cercana en el tiempo el precedente inmediatamente anterior de la DUDH es la Carta de la Organización de Estados Americanos (OEA, 1948), firmada en la Conferencia de Bogotá del 30 de abril de 1948, en vigor desde 1951. Este documento señala que los Estados americanos proclaman los “derechos fundamentales de la persona humana sin distinción de raza, nacionalidad, credo o sexo” (artículo 3.1.), y señala que uno de sus objetivos principales es “promover y consolidar la democracia representativa dentro del principio de no intervención” (artículo 2.b.). En esta línea, en la Conferencia de Bogotá de 1948, conjuntamente con la Carta de la OEA, se aprueban también la Declaración Americana de los Derechos y los Deberes del Hombre y la Carta Interamericana de Garantías Sociales. La promoción y la protección de los derechos humanos en el ámbito de la OEA se refuerza posteriormente con la adopción de la Declaración de Santiago de Chile (1949), documento que trata sobre la defensa de la democracia

en América y que vincula directamente los derechos humanos con los principios democráticos, y con la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José, aprobado en 1969 en Costa Rica (en vigor desde 1978), que incluye derechos civiles y políticos similares a los de la Convención Europea de 1950. Este pacto fue modificado a través de dos protocolos adicionales: el Protocolo de San Salvador sobre derechos económicos, sociales y culturales (1988), y el Protocolo relativo a la abolición de la pena de muerte (1990).

Con este antecedente directo, en diciembre del mismo año de 1948 se proclama la DUDH erradicando las limitaciones presentes en textos anteriores en torno a sexo, raza y condición económica y social. El texto sistematiza el reconocimiento de los derechos fundamentales, despeja dudas e incluye los derechos civiles y políticos en el ámbito de los derechos fundamentales. Estos derechos, subraya la DUDH, siguiendo la filosofía iusnaturalista, pertenecen al hombre antes de la formación del Estado, le anteceden (Bailón, 2009, p.105). Porque la DUDH hereda el legado iusnaturalista y liberal que establece la preeminencia del ser humano frente a los abusos del poder, y encuadra los derechos civiles y políticos como derechos humanos tal como se desarrolla en el siguiente capítulo de esta tesis.

Es así que, tras las dos guerras mundiales, el sufragio es considerado como uno de los derechos humanos en la terminología internacional y filosófica, o fundamentales, en la terminología constitucionalista (Gálvez, 2014, p. 166). El derecho de sufragio, así, es reconocido como un derecho esencial del ser humano al que algunos estudiosos del tema atribuyen una importancia vital tras consagrarse como “un derecho fundamental de singular y extraordinaria relevancia” constituyendo “el elemento más esencial del Estado Constitucional de nuestros días” (Gálvez, 2014, p. 164).

En torno a la fuerza vinculante de la DUDH, diferentes juristas han abordado el tema desde tres perspectivas: quienes señalan que el texto carece de fuerza jurídica vinculante directa y es más bien un documento de fuerza moral que los países miembros de la ONU deben respetar a través de sus respectivos ordenamientos jurídicos; quienes consideran que la DUDH es una suerte de derecho blando (*soft law*) que obliga de forma indirecta, y quienes atribuyen carácter jurídico a la declaración, considerándola derecho mayor (*higher law*).

En este contexto, el jurista Hans Kelsen es el autor que mejor ha desarrollado la postura que sostiene que la DUDH carece de carácter jurídico vinculante subrayando que si bien el texto representa la más elevada autoridad moral fue aprobado por la ONU como una resolución mas no como tratado internacional por lo que, asimismo, no requirió ratificaciones ni incluye un sistema de sanciones en caso de incumplimiento (Kelsen, H., 2008). Manuel Díez de Velasco continúa esta línea resaltando el valor moral y el incuestionable posicionamiento en la opinión pública mundial del texto pero afirmando su “disentido valor obligatorio en el plano jurídico” (Díez de Velasco, 1994, p. 648).

En el punto intermedio se sitúan autores como el jurista Lauterpacht, que sostienen que la DUDH posee un valor jurídico indirecto apoyándose en el espíritu del texto y en la vocación de sus autores, quienes redactaron la declaración con la intención de que ocupe un lugar preponderante emanando obligaciones concretas (Lauterpacht, 1950). En esta línea, Julio Martínez Campos resalta que el artículo 1.3. de la Carta de la ONU dispone que es objetivo de la organización “realizar la cooperación internacional en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos”, lo cual vincularía legalmente de forma indirecta a los países signatarios. Por su parte José Carlos Fernández Rozas apunta que la DUDH representa un nuevo tipo de derecho internacional blando (*soft law*) pues guía el contenido del ordenamiento jurídico internacional aunque carezca de fuerza sancionadora de forma directa.

En tercer lugar, el autor más representativo entre quienes defienden que la DUDH posee carácter jurídico es René Cassin, Premio Nobel de la Paz y uno de los redactores principales de la DUDH, para quien la Carta de Naciones Unidas (ONU, 1945) es un tratado con fuerza jurídica que obliga a todos los Estados miembros de la organización. En este sentido, Cassin destaca que los artículos 55 y 56 de la mencionada carta establecen que los países signatarios se comprometen a tomar medidas para promover el respeto universal de los derechos humanos sin hacer distinciones por raza, sexo, idioma o religión. Como la carta no define cuáles son los derechos humanos, se deposita en la DUDH esta función y, en consecuencia, los Estados miembros de la ONU están obligados a cumplir y hacer cumplir la DUDH (Cassin, 1974). Antonio Truyol y Serra (Truyol y Serra, 2000) se enmarca en esta corriente y añade que la

DUDH es la expresión de la conciencia jurídica de la humanidad representada en la ONU y, como tal, es fuente de un derecho superior (*higher law*) que obliga a los Estados miembros.

Considerando que la DUDH es una resolución de la ONU y no un tratado con normas vinculantes y señalamiento de sanciones correspondientes en caso de incumplimiento, en esta tesis se constata que si bien es un texto que guía los ordenamientos jurídicos de los países signatarios se trata de una declaración que no tiene carácter jurídico vinculante de forma directa como sí lo tienen los pactos que pasan a desarrollar de manera más concreta los derechos concernidos: el PIDCP y el PIDESC, textos firmados en 1966 y en vigor desde 1967 y que se analizan en el siguiente capítulo como parte de la estructura jurídica internacional de la que España es integrante. Ambos pactos son fruto del mandato de la Asamblea General de la ONU para *positivizar* los derechos humanos señalados en la DUDH. La intención inicial era recoger todo en un solo documento pero la dificultad para sistematizar todos los derechos humanos en un solo texto de forma que se garantice su cumplimiento en virtud de la diferente naturaleza de tales derechos derivó en la petición del Consejo Económico y Social de redactar por separado los textos mencionados.

3.2. Las generaciones de derechos humanos

En el camino de su aplicación y de una mayor sistematización jurídica, tres décadas después del alumbramiento de la DUDH los derechos humanos pasan a ser estudiados en el marco de las llamadas tres generaciones de derechos, división inspirada en las máximas establecidas por la Revolución Francesa: libertad, igualdad y fraternidad. El jurista Karel Vasak, del Instituto de Derechos Humanos de Estrasburgo, acuñó la idea de las tres generaciones de derechos a finales de la década de los 70 (Vasak, 1977), inspirándose en las tres generaciones de derechos señalados por Marshall en su discurso “Ciudadanía y clase social” (1997), comentado en el anterior capítulo de este trabajo.

Dando por descontado que los derechos a la vida, a la libertad y a la seguridad personal (artículo 3 de la DUDH) son los derechos inexcusables, primigenios y de mayor rango en cualquier catalogación, Vasak (1977) sitúa en la primera generación los derechos civiles y políticos, enmarcados en las premisas de libertad y participación en la vida política. Indica que se definen de forma “negativa”, en el sentido de que para su plena realización las autoridades no deben interferir con ellos (p. 29). En este apartado se encuentran derechos tales como el de la libertad de expresión, a un juicio justo, de religión y al sufragio. Aparecen enunciados en la Carta de Derechos de Estados Unidos, en la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de Francia, en la DUDH (artículos 3 a 21) y en el PIDCP.

La segunda generación de derechos humanos está formada por los derechos sociales, económicos y culturales, y se enmarcan en la igualdad de condiciones y de trato. Vasak (1977, p. 29) indica que, a diferencia de lo que ocurre con los derechos de primera generación, los de segunda generación requieren una acción positiva por parte del Estado para ser implementados. Son los derechos al trabajo, a la vivienda, a la educación, a la salud, a la seguridad social y, según algunos autores que más tarde ahondan en la catalogación de Vasak, a la protección en situación de desempleo. Se encuentran recogidos en la DUDH (artículos 22 a 27) y en el PIDESC (artículos 6 a 15).

Siguiendo con este criterio de catalogación, la tercera generación de derechos humanos está formada por los llamados derechos de solidaridad. Vasak (1977, p. 29) señala que en esta generación se incluyen los derechos al desarrollo, a un medioambiente saludable y ecológicamente balanceado, el derecho a la paz y al acceso al legado común de la humanidad. Solo se pueden implementar mediante los esfuerzos comunes de Estados, individuos y otras entidades e instituciones públicas y privadas.

Dependiendo de los autores hay clasificaciones más recientes que hablan de cuatro generaciones de derechos humanos. También hay diversidad de criterios al determinar qué derechos pertenecen a una u otra generación. En general, la cuarta generación comprendería los derechos relacionados con la identidad digital, la bioética y el medio ambiente, si bien estos últimos pertenecen a la tercera generación según autores como el propio Vasak. Bustamante

(2001) considera que la cuarta generación de derechos humanos consiste en las nuevas formas que cobran los derechos de primera, segunda y tercera generación en el entorno de la informática, del ciberespacio. Riofrío habla más bien de “derechos digitales” y hace una lista de ellos: a existir digitalmente; a la reputación digital; a la estima digital; a la libertad y la responsabilidad digitales; a la privacidad virtual; al olvido; al anonimato; al *big-reply*; al domicilio digital; a la técnica, al *update*, al parche; a la paz cibernética; a la seguridad informática y al testamento digital (Riofrío, 2014, p.31).

Asimismo, hay autores que realizan una división con criterios diferentes incluso a los de Vasak señalando que habría cinco generaciones que se corresponderían con las reivindicaciones de grupos sociales según la evolución histórica: derechos civiles y políticos (burguesía); derechos económicos, sociales y culturales (clase obrera y antiesclavista); derechos de los pueblos y sectores diferentes (grupos descolonizadores y feministas), derechos ambientales y derechos relacionados con el control del cuerpo humano y la organización genética (derechos de las generaciones futuras). Gallardo habla de estas cinco generaciones de derechos humanos dividiéndolos en “fundamentales y cívicos o políticos; económico-sociales y culturales; de los pueblos y sectores ‘diferentes’; de las futuras generaciones (ambientales), y de control sobre el propio cuerpo y la organización genética de cada cual” (Gallardo, H., 2003, p. 260).

La clasificación por generaciones más ajustada al encuadre jurídico es la alumbrada por Vasak, situando los derechos civiles y políticos en el lugar de la primera generación de derechos humanos.

Tal como sucede con la división por generaciones, los criterios de los juristas varían al delimitar el concepto de derechos civiles y políticos con una definición estricta. Palacios (2005) agrupa los derechos de los que nos ocupamos de esta forma: derechos civiles (libertades de expresión, de religión, personal, etc.), derechos políticos (posibilidad de participar en el ejercicio del poder público ya sea como elector o a través de la opción de presentarse para ser elegido, derechos de reunión, asociación y manifestación, etc.), y derechos sociales (derecho a la seguridad social, al trabajo, etc.).

3.3. El derecho de sufragio desde una perspectiva histórica

Para evidenciar la traslación pragmática de los nuevos conceptos de ciudadanía y participación política en el marco de las definiciones de derechos civiles y políticos, resulta crucial repasar el difícil recorrido que experimenta el derecho de sufragio, objeto central de este trabajo. Un derecho que está dando pasos de gigante en determinadas zonas geográficas en el aspecto de la inclusión con la consabida asimetría respecto de regiones en las que el propio derecho de sufragio está vetado o tergiversado incluso en lo que respecta a las personas consideradas como nacionales de los Estados en cuestión, merced a sistemas dictatoriales. Y es que desde su nacimiento el derecho de sufragio ha sufrido constantes vaivenes en virtud de su naturaleza decisiva en la formulación de la democracia. Tal como señala Gálvez, la “lucha histórica” por la consecución del derecho de sufragio ha sido también “la lucha por la conquista de la democracia” (Gálvez, 2014, p. 164). Durante siglos se ha negado el derecho de sufragio a numerosos colectivos: esclavos, presos, discapacitados, mujeres, analfabetos, militares, policías, personas con limitados recursos económicos, etc.

De hecho, desde su nacimiento, en la Grecia clásica, pasando por la Roma antigua, el sufragio fue un privilegio limitado a varones con un determinado poder económico. Gustavo Emmerich y Víctor Alarcón apuntan que la primera democracia nació en el año 508 a.C. mediante un sistema de votación directa sobre asuntos públicos (Emmerich, G., y Olguín, V., 2007, p.115). Solon (594 a.C.), Cleisthenes (508- 7 a.C.) y Ephialtes (462 a.C.) son considerados los padres de la idea de la democracia. En Atenas, sin embargo, solo eran considerados ciudadanos plenos y podían votar los varones atenienses que hubieran concluido satisfactoriamente su formación militar, lo que en la práctica solo permitía el voto a un grupo muy reducido de la población.

En la República Romana la población se dividía en dos clases de ciudadanos: los que tenían derechos como el de sufragio, generalmente los romanos de origen, y aquellas personas que solo poseían una ciudadanía limitada, en general las personas originarias de los territorios conquistados. Las mujeres y los esclavos eran clases sociales aparte a las que nunca se reconoció el derecho de sufragio si bien un liberto o esclavo liberado podía obtener la ciudadanía completa. Fuera también quedaban los niños.

Dada la duración de la república y del imperio romanos es preciso delimitar dos periodos también en lo que respecta a su calidad democrática y, en consecuencia, al tratamiento otorgado al voto. La época de la República Romana (509 a.C. a 27 d.C.) fue escenario en la Roma antigua de un sistema con germen democrático con todas las limitaciones comentadas. Con la proclamación del Imperio Romano, en el año 27, la democracia “desapareció de la faz de la tierra” (Emmerich, G., y Olguín, V., 2007, p. 115).

Vale la pena anotar que desde la Roma antigua el derecho de sufragio ha marcado la definición de ciudadanía hasta tal punto de que, para designar a los ciudadanos que no gozaban de plenitud de derechos, se utilizaba la denominación “cives sine sufragio” en contraposición de “cives optima iure”, los ciudadanos plenos.

En la antigüedad clásica y dado el acontecer histórico caracterizado por poderes férreos con rígidas divisiones en la escala social y de poder, la representación política es “un fenómeno desconocido” tal como apuntan Manuel Martínez, Joaquín Marco y Ainhoa Uribe. El sistema asambleario, por su propia naturaleza, se limita entonces a las ciudades mientras que los gobiernos con territorios extensos deben adoptar sistemas autoritarios, siendo Roma la prueba palmaria de ello (Martínez S., M., Marco, M, J. y Uribe Otalora, A., 2007, p. 12- 30).

A finales de la Edad Media, algunas ciudades-Estado europeas como Florencia y varios cantones de Suiza tuvieron un sistema considerado democrático (Emmerich, G., y Olguín, V. (2007), p. 116). Y es que precisamente a fines de la Edad Media y en referencia al Parlamento Inglés, único antecedente considerable de los parlamentos actuales, “comenzó a abrirse paso la idea de que el Parlamento representa a todo el pueblo” (Abellán, Á.M, 1996, p. 164). Igualmente

es preciso anotar que cronológicamente el considerado como primer parlamento en el mundo fue instituido en Pingvellir, Islandia, en el año 930. Le sigue por fecha las Cortes de León, celebradas al principio del reinado de Alfonso IX de León, reconocidas por la UNESCO como “el testimonio documental más antiguo del sistema parlamentario europeo”. Posteriormente, en 1215, en Inglaterra el rey se ve obligado a suscribir la Carta Magna, germen del primer parlamento británico, creado en sus orígenes para que el monarca delibere con los barones antes de la aprobación de nuevos impuestos.

Es en el sistema medieval en el que surge el sistema de la representación, entendida como representación imperativa, en un primer momento. Y lo hace en el seno de las organizaciones conventuales para dar respuesta al problema del Gobierno de la Orden Cisterciense. La representación está ligada al modelo del derecho privado, alumbrando el mandato imperativo que caracteriza a las asambleas estamentales medievales. El mandato imperativo está caracterizado porque deriva de un claro vínculo entre representante y representado de modo que no hay mandato de la sociedad en su conjunto sino solo de forma fragmentada, porque se otorga en virtud de un determinado y muy delimitado tema, y porque, en consecuencia, el representante carece de autoridad para tomar decisiones, es una especie de correa de transmisión del deseo del representado. El mandato imperativo presupone que la fijación de la agenda no corresponde a los representantes sino al monarca. Con todo, se puede considerar que el mandato imperativo constituye lo más parecido a un sistema de sufragio (totalmente rudimentario, claro está) en la época medieval (Martínez S., M., Marco, M, J. y Uribe Otalora, A., 2007).

Las deficiencias del mandato imperativo serían gradualmente respondidas mediante el mandato representativo, surgido en Inglaterra, un sistema que amplía de forma gradual el sufragio en Inglaterra. Supone que existe un mandato general de la sociedad: no hay límites temáticos sobre el contenido del mandato, los representantes ostentan potestades que confieren la capacidad de obrar con fines generales, y la duración del mandato es fijada por ley y no por la voluntad de los representados, los considerados electores. Asimismo, la representación del cuerpo político corresponde a la asamblea, el conjunto de los representantes. La elección se convierte en algo inexcusable con lo que el mandato representativo delimitado de esta forma

resulta el eje central del Estado Constitucional (Martínez S., M., Marco, M, J. y Uribe Otalora, A., 2007).

En este contexto resulta interesante apuntar los diferentes caminos transitados por Inglaterra, cuna del parlamentarismo, y por Francia, madre de la revolución que transformó los conceptos de Estado, democracia y sufragio. Revolución que, por lo demás, marca el inicio de la Edad Contemporánea. Tal como apunta Ángel Manuel Abellán, en Inglaterra se llegó al mandato representativo por motivos pragmáticos, para flexibilizar las rígidas normas que ataban al mandato imperativo mediante la fórmula inglesa del *trust*, basado en la figura testamentaria del fideicomiso. En cuanto a Francia, Montesquieu y Emmanuel Joseph Sieyès alumbran la idea francesa de representación y, en este contexto, “el tema radica en cómo las ideas liberales prohíben el antiguo mandato imperativo y, a *sensu contrario*, imponen el representativo, muy relacionado con el principio de la soberanía de la nación” (Abellán, Á.M., 1996, p. 167- 170).

A finales del S.XVIII la idea del contrato social de Rousseau empezó a cuestionar el poder omnímodo del rey, lo que abre paso a un sistema de sufragio si bien aún con muchas limitaciones. Entre finales del S. XVIII y el S. XX imperó el llamado sufragio censitario en la mayor parte de países occidentales. Así, únicamente podían ejercer el derecho al voto los varones que presentaban determinadas características económicas, sociales y de educación que les permitían estar inscritos en un censo electoral. El sufragio censitario fue de uso común inmediatamente después de las revoluciones estadounidense y francesa así como durante la mayor parte del S. XIX.

En cualquier caso, la Revolución Francesa marca el punto de partida de la conceptualización contemporánea del derecho de sufragio. Horrach (2009) recuerda que Sieyès, uno de los pensadores cuya influencia fue decisiva en el desencadenamiento y en el desarrollo de la citada revolución, distinguía entre derechos civiles o naturales (“ciudadanía pasiva”) y derechos políticos (“ciudadanía activa”). Solo un reducido número de personas contaba en este contexto con los segundos. Fuera quedaban colectivos como los formados por las mujeres. “La lógica de esta teoría desemboca en el sufragio restringido, a disposición de los individuos que cumplan ciertas condiciones” recuerda Gálvez (2014, p. 166). El desarrollo de la Revolución

Francesa y sus paradojas y contradicciones inmediatamente posteriores trajeron consigo pasos hacia adelante pero también hacia atrás en lo que a extensión del reconocimiento de derechos se refiere. En este marco, tras el nacimiento de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, la Constitución de 1795 determinó una “drástica restricción del derecho al voto”, pasando el número de electores de cuatro millones a apenas unos cien mil. Asimismo, se determinó que solo podían votar quienes estaban en disposición de pagar una cantidad estipulada de impuestos. De nada sirvió el empeño del polémico y contradictorio Maximilien Robespierre de eliminar las diferencias entre ciudadanos activos y pasivos (Horrach, 2009, p. 12).

Tras el Gobierno del Terror, Napoleón Bonaparte promulgó el Código Civil de Francia (1804). No obstante las excéntricas y autoritarias acciones de quien se autoproclamó y coronó como emperador francés, suspendiendo así la incipiente e imperfecta democracia post-revolucionaria, el mencionado texto está considerado como el primero que unifica las leyes civiles en toda Francia y continúa en vigor en nuestros días con sus correspondientes modificaciones. El código expone sistemáticamente los avances logrados a partir de la Revolución Francesa, las libertades individual, de trabajo y de conciencia. Asimismo, abole para siempre la estructura del Antiguo Régimen. Al margen de su desigual aplicación en Francia y en los territorios que conquistó la campaña napoleónica, el citado texto es uno de los mayores aportes que se pueden reconocer como elementales para el derecho civil y la estructura jurídica modernos en todo el mundo, especialmente en aquellos países que se nutren básicamente del derecho continental. Sin embargo, durante más de 40 años tras la promulgación del citado código se mantuvo el sufragio censitario que solo sería sustituido en la Segunda República. En 1848 tuvieron lugar en Francia las primeras elecciones mediante sufragio universal pero únicamente masculino. Las mujeres pudieron votar en Francia por primera vez en 1945.

3.3.1. El derecho de sufragio en nuestros días

Es preciso anotar que existe una diversidad de criterios para establecer una lista cronológica de países que han ido adoptando el derecho de sufragio, desde el que recoge un

ámbito censitario y excluyente hasta llegar al sufragio universal. Existe cierta coincidencia en que Nueva Zelanda es el primer país en promulgar el sufragio universal al aprobar el sufragio femenino sin restricciones sin bien solo para el ejercicio del sufragio activo, en 1893; el derecho al sufragio pasivo para las mujeres en este país llegó en 1919. No obstante, las Islas Pitcairn, territorio británico de ultramar, y el Estado de Wyoming (en este último caso con restricciones) aprobaron el sufragio femenino antes que Nueva Zelanda. Por su parte el Gobierno Finandés apunta que se habría adelantado a Nueva Zelanda en el terreno del sufragio femenino ya que en 1906 lo aprobó sin restricciones, incluyendo el sufragio pasivo, como se señala más adelante en este epígrafe.

Y es que es en el S. XX cuando el sufragio se generaliza para todos los colectivos, incluyendo a todas las clases sociales y económicas y a las mujeres, al menos en las democracias occidentales. Porque es en el siglo pasado, tras la II Guerra Mundial, cuando se consolidan las “democracias occidentales y el reconocimiento del derecho universal, sin excepción” (Uribe, 2010, p. 51). La DUDH y el PIDCP protegen jurídicamente el sufragio como derecho fundamental si bien estos mismos textos incluyen una serie de limitaciones para su ejercicio vinculándolo con la nacionalidad, tal como se analiza en el Capítulo II de este trabajo.

En Estados Unidos, tras la declaración de independencia, los esclavos, los nativos americanos y las mujeres estaban excluidos del derecho de sufragio. Tras numerosas acciones de reivindicación habría que esperar a la Ley de Derecho al Voto de 1965 para el establecimiento del sufragio universal, eliminando las discriminaciones raciales en el reconocimiento del ejercicio del derecho de sufragio. En Australia se impidió que votaran los aborígenes hasta 1962. En Sudáfrica la espera fue mucho más larga pues en este país solo en 1994 se realizaron las primeras elecciones mediante un auténtico sufragio universal tras el fin del *Apartheid*, que excluía o limitaba el derecho de voto de las personas de raza negra.

Al margen de los inmigrantes, de todos los grupos que han sufrido el veto en torno al derecho de sufragio, las mujeres son las que más han tenido que esperar para que se les reconozca el derecho de sufragio. Y es que la mujer estuvo vetada del ejercicio de derechos políticos, incluido el derecho de sufragio, desde la Antigua Grecia, “en donde las mujeres no

eran sujetos políticos” (Gálvez, 2014, p. 186). Esta situación no varía sino hasta el S. XIX. Así, en 1838 se aprobó el sufragio femenino en las Islas Pitcairn. En 1869 Wyoming se convirtió en el primer estado de Estados Unidos en reconocer el llamado “sufragio igual”, aunque solo para las mujeres blancas. Luego vendría el citado caso de Nueva Zelanda, que, como se ha apuntado, aprobó en 1893 el sufragio activo femenino. En 1902 Australia del Sur fue el primer Estado en reconocer el derecho universal incluyendo a las mujeres en su ejercicio activo y pasivo. Tasmania hizo lo propio en 1903. Finlandia fue el primer país europeo en sumarse a la lista, en 1906, si bien el Gobierno Finlandés señala que fue el primer país no solo en Europa sino también en el mundo en reconocer el derecho de sufragio activo y pasivo sin distinción alguna, para “todos los ciudadanos adultos del país, independientemente de su sexo, su condición social, su fortuna o su posición” (Finlandia, 2016). Noruega y Suecia reconocieron el derecho de sufragio de la mujer pocos años más tarde. En 1931 Uruguay se convirtió en el primer país de América en reconocer el sufragio activo y pasivo para las mujeres. En España, en 1931 se reconoció el derecho de voto femenino, siendo 1933 el año en que las mujeres votaron por primera vez, en las elecciones legislativas (Gálvez, 2014, p. 186), hasta que la dictadura franquista anuló todo tipo de elecciones. El voto sin restricciones, universal, masculino y femenino, se consolidó por fin en España en 1976, con el inicio de la Transición.

A nivel internacional, en 1952 la ONU aprobó la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer (ONU, 1952), texto que consagró el derecho de todas las mujeres “en igualdad de condiciones con los hombres, sin discriminación alguna” de votar (artículo 1), y de “ser elegibles para todos los organismos públicos electivos establecidos por la legislación nacional” (artículo 2). Igualmente, estableció que las mujeres tienen derecho “a ocupar cargos públicos y a ejercer todas las funciones públicas establecidas en la legislación nacional” y “en igualdad de condiciones con los hombres, sin discriminación alguna”.

En diciembre de 2015 Arabia Saudí permitió el voto de las mujeres en comicios locales con lo que actualmente no habría países que impidan el sufragio femenino (Huffington Post, 2015) al margen del caso de Brunei, donde mujeres y hombres sufren serias limitaciones en el reconocimiento de la titularidad y en el ejercicio del derecho al voto desde 1962, y allí solo se puede votar en comicios locales. Al menos así es en la teoría legal ya que en la práctica el

ejercicio del derecho de sufragio en Arabia Saudí sufre también serias limitaciones tal como se constató en las elecciones celebradas en diciembre de 2015. Además, como en este país no se permite que las mujeres salgan solas a la calle, estas tuvieron que ir a votar acompañadas por algún miembro varón de su familia al tiempo que era necesario el consentimiento de un tutor varón para ser candidata en las elecciones locales. Igualmente, se informó que muchas potenciales candidatas “fueron descalificadas” sin explicación, que solo alrededor de una tercera parte de los centros de votación en el país estuvieron habilitados para que voten las mujeres o que las mujeres tenían que ir acompañadas de un varón para poder registrarse como electoras según Human Rights Watch, entre otros puntos (Infobae, 2015).

Continuando con la mención del reconocimiento el derecho de sufragio a nivel legal, al igual que las declaraciones internacionales de derechos, las Constituciones de los Estados aprobadas en el S. XX recogen el derecho de sufragio universal. La condición de “universalidad” predica “el reconocimiento generalizado a los integrantes de la comunidad política del derecho a elegir a sus representantes” con independencia “de su sexo, raza, lengua, religión, profesión, fortuna o cualquier otra circunstancia semejante” (Gálvez, 2014, p. 172). Sin embargo, tal como el propio Gálvez apunta, existen limitaciones “operativas” legales para el sufragio universal, empezando por la de la condición de extranjero, tal como se analiza en el siguiente epígrafe.

Es preciso anotar que el ejercicio del derecho de voto no se aplica de forma homogénea en todo el mundo. Si bien legalmente es un derecho reconocido, en la práctica existen numerosos obstáculos, limitaciones y restricciones para su ejercicio. Por ejemplo, en países como Marruecos o Cuba se convoca a elecciones de forma periódica pero tales elecciones se efectúan tras una serie de cortapisas para los candidatos así como para los votantes. Entre ellas se puede citar que solo se permite que se presenten a elecciones determinados candidatos aceptados por los respectivos gobiernos más allá del sistema que se emplea en democracias que cumplen con los estándares internacionales. Igualmente, como es ampliamente conocido, el poder político en países como los citados reside en los actuales jefes de Estado.

3.3.2. Evolución del derecho de sufragio de los inmigrantes

Si ha resultado y resulta difícil el camino del reconocimiento de la titularidad de derechos civiles y políticos en general, este proceso es aún más complejo en el caso de la evolución de tal reconocimiento para los inmigrantes. Siempre en referencia en este caso a aquellos inmigrantes que no han adoptado la nacionalidad del país de acogida.

Cronológicamente, el proceso de extensión a favor de los inmigrantes del reconocimiento de la titularidad y del ejercicio del derecho político por antonomasia tiene su punto de partida en los años setenta del S. XX. Con anterioridad tienen lugar episodios que apuntan en tal dirección. Así, históricamente el camino ve marcado su inicio cuando, a finales del S. XVIII y principios del S. XIX, algunos de los Estados federados de Estados Unidos admitieron tal derecho para los inmigrantes residentes “como un derecho de configuración legal y no como un derecho reconocido por las constituciones de los Estados”. Esta situación cambió a principios del S. XX porque, a raíz de la Primera Guerra Mundial, en Estados Unidos se anularon las disposiciones que permitían el sufragio de inmigrantes. En la actualidad “unas pocas ciudades reconocen tal derecho a nivel local” (Moya y Viñas, 2010, p. 21- 22).

En este marco se puede considerar que en Europa el recorrido de la extensión del derecho de sufragio a favor de los inmigrantes tiene su punto de partida en 1981, año en el que Dinamarca extendió el derecho de sufragio en elecciones locales y provinciales incluyendo a todos los inmigrantes y no sólo a los procedentes de los países nórdicos. Noruega hizo lo propio en 1982. Holanda e Irlanda se sumaron en 1989. Algunos cantones de Suiza reconocieron el derecho de sufragio para inmigrantes a partir del año 2000. Moya y Viñas (2010) apuntan que en 2004 Bélgica da los primeros pasos en este contexto, siempre con su particular estructura política e institucional. Tras la caída del Muro de Berlín, en 1989, algunos países del Este incorporaron en su ordenamiento jurídico el derecho de sufragio para los inmigrantes; hablamos de Hungría, Eslovaquia, Estonia, Eslovenia y Lituania.

El hecho de que países como Dinamarca, Irlanda y Suecia hayan tomado la delantera europea en este terreno se basa, apunta Méndez, en que a partir de los años 1960- 1970 estos países reconocieron el sufragio de los extranjeros residentes en elecciones municipales atendiendo a sus especiales características demográficas. En general, señala la autora, “se trata de países que contaban con un porcentaje significativo de residentes inmigrantes que tenían intención de permanecer en el país”. “En otros casos”, continúa, se trataba de “una extensión de derechos asociados a trayectorias históricas”. Así, recuerda que en el caso de Irlanda “el derecho recíproco de ciudadanos británicos de votar como resultado de la pertenencia a la *Commonwealth* se hizo extensivo a otros residentes extranjeros” (Méndez, 2005, p. 127- 128). Y es que en sentido estricto fue Reino Unido el primer país que permitió que personas que no tenían la nacionalidad correspondiente, la británica, pudieran votar en sus elecciones desde mitad del S. XX si bien de una manera restringida ya que este derecho se reconoció a las personas residentes con nacionalidad de alguno de los países miembros de la *Commonwealth* (Gálvez, 2014, p. 178- 179). En el año 2000 la *Representation of the People Act* de Reino Unido otorgó el derecho de sufragio en elecciones parlamentarios y locales a todos los nacionales de los países miembros de la *Commonwealth* y de Irlanda (Reino Unido, 2000). El artículo 1.1. de la citada *Representation of the People Act* establece que los nacionales de los 53 países miembros de la *Commonwealth* y de Irlanda mayores de 18 años y que estén inscritos en el censo electoral respectivo pueden votar en elecciones parlamentarias sin la exigencia de un tiempo mínimo de residencia en el país.

Una situación similar, indica Méndez, se vivió en casos de países nórdicos como Noruega, Finlandia o Dinamarca donde “inicialmente” el derecho de sufragio de extranjeros se contempló a favor de los nacionales de otros Estados escandinavos. Posteriormente se amplió el reconocimiento de este derecho incluyendo a todos los residentes extranjeros “si bien con distintos requisitos de permanencia para ejercer dicho derecho” (Méndez, 2005, p. 128).

Es relevante anotar para este trabajo que las relaciones coloniales han sido determinantes en este marco en los casos de Reino Unido con la *Commonwealth* y de Portugal, país este último donde los nacionales de Brasil y Cabo Verde tienen derecho a sufragar cumpliendo con el

requisito de la reciprocidad. El artículo 15 de la Constitución Portuguesa (Portugal, 1976) permite el voto activo y pasivo para los extranjeros siempre y cuando exista reciprocidad con sus países de origen y siempre que cuenten con al menos tres años de residencia en el país para ejercer el voto activo y con cuatro años para ejercer el sufragio pasivo en el caso de las personas de habla portuguesa. Se necesitan cinco años de residencia en todos los casos para el resto de extranjeros. Portugal, asimismo, ha suscrito acuerdos de reciprocidad en materia de sufragio en elecciones locales con países con los que no comparte pasado colonial: Argentina, China, Israel, Perú, Uruguay y Venezuela (Méndez, 2005).

Dada la naturaleza evolutiva de la concesión o el reconocimiento de la titularidad y el ejercicio del derecho de sufragio para los no nacionales, resulta arriesgado apuntar de forma cerrada y taxativa el número de países europeos así como las modalidades y los ámbitos en los que se desarrolla el reconocimiento del derecho de sufragio. Tanto Méndez (2005) como Presno (2011) recuerdan que el propio derecho de sufragio no ha sido constante en su extensión sino que incluso ha sufrido retrocesos en algunas latitudes. El panorama general, según Huddleston, T. y Nielsen, J. (2011), indica que los diez países donde los inmigrantes se benefician de políticas más favorables hacia el reconocimiento del derecho de sufragio de los inmigrantes son Bélgica, Holanda, Canadá, Estados Unidos, Finlandia, Noruega, Suecia, Italia, Portugal y España. En cualquier caso, esta investigación permite afirmar que no existe un solo país que actualmente reconozca el derecho de sufragio a los inmigrantes de forma totalmente equiparable respecto de los nacionales, pues siempre hay exigencias como periodos mínimos de residencia, distinciones entre el sufragio activo y el sufragio pasivo, etc. Así lo recalca Santolaya, estudioso de la materia, quien señala en este punto que no ha sido capaz de encontrar un solo ordenamiento jurídico que otorgue el derecho de sufragio en igualdad con los nacionales a todos los inmigrantes y para todo tipo de elecciones (Santolaya, P., y Revenga Sánchez, M., 2015, p.13).

Gálvez subraya que durante el S. XX permanecieron vigentes lo que denomina “limitaciones operativas” para el sufragio universal. La primera de estas limitaciones es la que se impone a los “extranjeros”. Tal limitación, recuerda, está basada en que desde la Edad Moderna la sociedad internacional se cimienta en los Estados- naciones y en la afirmación de su soberanía.

Tal limitación, sin embargo, ha sufrido un importante “proceso de desgaste” bajo la presión de los procesos migratorios, entre otros puntos (Gálvez, 2014, p. 178).

El debate en torno a si los inmigrantes merecen o no tener reconocidos derechos de ciudadanía, derechos civiles y políticos, no es ni mucho menos un tema resuelto. Precisamente con la extensión del derecho de sufragio el tema se encuentra en ebullición si bien autores como Pablo Santolaya consideran que “solo la titularidad de los derechos políticos convierte a los extranjeros en miembros plenos de la sociedad en la que conviven” (Santolaya, P., y Revenga Sánchez, M., 2015, p.11).

En lo que respecta a Europa y la UE, al margen de los acuerdos bilaterales, de aquellos realizados en el marco de comunidades basadas en sus vínculos históricos coloniales y de la legislación nacional de países como los escandinavos, el verdadero punto de inflexión en este terreno se produce con el Tratado de Maastricht porque este documento configura un estatuto de ciudadanía que supera legalmente al concepto tradicional que liga el derecho de sufragio con el hecho de estar en posesión de la nacionalidad de un Estado concreto. El de la ciudadanía europea es el caso paradigmático de lo que Jürgen Habermas (2010) denomina ciudadanía postnacional, un concepto que, alejado de la utopía en la que se enmarcan teorías como la de la ciudadanía cosmopolita, se concentra en la articulación de mecanismos que permitan que un grupo de Estados que tienen elementos y/o intereses en común compartan espacios de ciudadanía para sus nacionales. Entre tales mecanismos se encuentra el del reconocimiento del derecho de sufragio en elecciones locales y para la elección de los parlamentarios europeos.

En España, si bien el derecho de sufragio sigue siendo considerado legalmente como “patrimonio de los nacionales” (Santolaya, P., y Revenga Sánchez, M., 2015, p. 12), el concepto de ciudadanía postnacional en el terreno de sufragio tiene su mayor reflejo en los acuerdos bilaterales de reciprocidad en materia de sufragio suscrito con países que no son parte de la UE.

3.3.3. El debate sobre la titularidad de los derechos políticos por parte de los inmigrantes

En este campo no existe un consenso en los ordenamientos jurídicos nacionales, ni siquiera en lo que a los ordenamientos jurídicos de los países miembros de la UE se refiere, a pesar de definiciones de pensadores reconocidos como Ferrajoli (2012), para quien los derechos fundamentales son todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a “todos” los seres humanos en tanto dotados del estatus “de personas, o de ciudadanos o de personas capaces de actuar” (Vitale, 2002, p.43). La DUDH es demasiado genérica en este terreno no obstante su singular y extraordinario aporte para el avance en el respeto de los derechos humanos.

Respecto de los derechos de participación distintos al del sufragio, Moya y Viñas indican que ha sido su conexión con los derechos civiles, laborales y sociales lo que ha facilitado su progresiva extensión “en el ámbito de los inmigrantes”. Recuerdan que el Estado liberal ha reconocido “en general” los derechos civiles a los extranjeros. Posteriormente se han ido reconociendo a favor de los inmigrantes los llamados derechos sociales y laborales. Extensión que, en la segunda mitad del S. XX, ha arrastrado a derechos como los de asociación, reunión, manifestación, sindicación o huelga al calor de la legislación internacional alumbrada tras la Segunda Guerra Mundial (Moya y Viñas, 2010, p. 27).

Una gran parte de autores que analizan la materia coinciden en líneas generales en la necesidad y en la justicia de reconocer que los inmigrantes son titulares de los derechos civiles y políticos elementales. Sin embargo, persisten dudas sobre el reconocimiento de la titularidad a favor de los inmigrantes del derecho de sufragio.

Arango y Sandell abogan por el reconocimiento de tal derecho a favor de los inmigrantes en todo tipo de elecciones. En este marco señalan que “el reconocimiento de derechos es uno de los pilares básicos de la integración” apuntando que, por regla general, “los inmigrantes están sujetos a las mismas obligaciones que los ciudadanos autóctonos”. Añaden que las limitaciones

de los derechos políticos y sociales “hacen a estos más vulnerables” e “institucionalizan diferencias entre los inmigrantes y los demás ciudadanos”, con el riesgo de dar pie a una marginalidad “con importantes repercusiones para el conjunto de la sociedad”. El hecho de que los inmigrantes tengan reconocido el derecho de sufragio propicia que estas personas se hagan “corresponsables de la sociedad en la que viven”. Dependiendo del tiempo de residencia de los concernidos, continúa el documento, a largo plazo “se debería aspirar a que muchos inmigrantes pudieran participar en las elecciones generales, alentándoles a solicitar la nacionalidad española y considerando la posibilidad de extender este derecho a los residentes permanentes” (Arango, J., y Sandell, R. (Eds.), 2004, p. 47- 48).

Para Borja, todas las personas son titulares de los derechos civiles mientras que solo “los nacionales” y, entre ellos, “únicamente” los que “tienen la calidad de ciudadanos” son titulares de los derechos políticos en el marco de la fusión conceptual en el pensamiento de este autor entre los términos de ciudadanía y nacionalidad (Borja, 2014, p. 177).

Por su parte, Torres del Moral señala que “sólo recientemente los países jurídica y políticamente más avanzados adoptaron estándares mínimos de derechos para los extranjeros” para reconocerles, al menos, aquellos derechos considerados inherentes al ser humano. Ese nivel mínimo, indica el autor (lo que se ha llamado estándar mínimo internacional), coincide con la DUDH siguiendo a la profesora Elisa Pérez Vera. En cualquier caso, la tendencia internacional, anota, “es la de ir ampliando los derechos y las garantías de los extranjeros reconociéndoles los derechos civiles y, en ocasiones, bajo ciertas circunstancias, también los derechos políticos” (Torres del Moral, 2010, p. 34). Otros autores, como Andrés, abundan al respecto: “La tendencia global se dirige hacia el reconocimiento de ciertos derechos políticos a los extranjeros”. Según estudios de Andrés en la fecha de la publicación de su trabajo, 2008, “alrededor de un tercio de los Estados del mundo no limitan el derecho de voto exclusivamente a sus nacionales” (Andrés, 2008, p. 25).

En este contexto, Mora aborda la clasificación tripartita de los derechos fundamentales de los extranjeros en España según estableció el TC mediante la STC 107/1984, en el marco del llamado estándar mínimo internacional: los derechos que pertenecen por igual a españoles y

extranjeros; los que no pertenecen en modo alguno a los extranjeros, y aquellos otros que pertenecerán o no a los extranjeros según dispongan los tratados y las leyes. Destaca que es este último grupo donde resulta pertinente el componente de la nacionalidad. La autora resalta que el problema surge “a la hora de determinar qué derechos pertenecen a los extranjeros (en general, inmigrantes o no) en igualdad con los españoles, y cuáles les pertenecen en los términos que establezcan los tratados o la ley”, por más que para establecer esta determinación, y por imperativo del artículo 10.2 CE, sea necesario “tener en cuenta lo dispuesto en los tratados internacionales a la hora de interpretar el contenido del derecho” (Mora, 2013, p. 593). En efecto, tal como indica igualmente Lasagabaster, lo dispuesto en el artículo 13 de la CE implica que los extranjeros “no son titulares de algunos derechos pero lo pueden ser si los tratados o las leyes” se los reconocen (Lagasabaster, 2009, p. 59).

En torno a la implicación concreta de la citada clasificación tripartita y refiriéndose a los derechos políticos y al derecho al sufragio en particular que “de ninguna manera pertenecen a los extranjeros”, Triguero señala que lo que produce esta taxativa negación es que los extranjeros se identifican de forma clara y manifiesta con la condición de trabajadores, gozando así de un conjunto de derechos y beneficios sociales, pero carecen de la identidad colectiva que les reportaría disfrutar del conjunto de derechos de ciudadanía política, creándose un grupo en la sociedad que disfruta de derechos sociales y civiles pero no de derechos políticos, y dando lugar así a una “situación de extranjería permanente” (Triguero, 2008, p. 58). En esta última frase Triguero alude al concepto acuñado por Benhabib y Zadunaisky (2005). El autor subraya, sin embargo, que el derecho de sufragio, en principio prohibido para los extranjeros, presenta una excepción notable según el artículo 13 CE: el derecho de sufragio en elecciones municipales queda supeditado a la firma de convenios o acuerdos de reciprocidad internacionales. En este marco en España, como miembro de la UE, votan en comicios locales y en los del Parlamento Europeo los nacionales del resto de países miembros de la UE. Y, a partir de la suscripción de acuerdos bilaterales, también votan en España los inmigrantes nacionales de los países correspondientes, la mayoría latinoamericanos, tal como se analiza en este trabajo.

EL TC se basa en el grado de vinculación del derecho con la dignidad humana para determinar su pertenencia a uno u otro grupo de derechos. Pero la doctrina no es suficientemente

clara como recalcan Mora (2013) y Goig (2008 b). Existe un gran margen de espacio dejado a merced de la discrecionalidad, motivo por el cual se requiere necesariamente un desarrollo normativo basado en una mayor definición por parte del Alto Tribunal en pos de una mayor seguridad jurídica. A partir de una delimitación más precisa de los derechos humanos y fundamentales se podrá determinar con mayor claridad qué derechos se agrupan en la categoría de civiles y políticos y cuáles de estos derechos corresponden a los extranjeros y a los inmigrantes, un tema que actualmente se legisla a nivel de cada Estado. Siguiendo con la doctrina del TC, Solanes se pronuncia en línea similar en cuanto a lo que llama “clasificación tripartita de los derechos”, coincidiendo con Mora en que “uno de los principales inconvenientes de la aplicación práctica de esta teoría tripartita de los derechos es su carácter marcadamente ambiguo”. Añade que de la CE “no puede extraerse directamente el catálogo a incluir en cada uno de los grupos”. Esto, indica, “debe desprenderse de la interpretación sistemática y progresiva que se haga acudiendo, por ejemplo, a la jurisprudencia constitucional” (Solanes, 2006, p. 7).

En cuanto a la legislación española, la CE consigna en su artículo 13.1 que los extranjeros “gozarán en España de las libertades públicas que garantiza el presente título (el Título I) en los términos que establezcan los tratados y la ley”. El TC afirma que esa expresión de libertades públicas no tiene aquí un significado técnico y restrictivo, sino amplio, equivalente a derechos y libertades. Si esto es asumido así, señala Torres del Moral, la igualdad o la desigualdad en la titularidad de derechos y libertades dependerá de lo que en cada caso dispongan la Constitución, los tratados y las leyes (STC 107/1984, de 23 de noviembre). El autor advierte de que “no queda totalmente *desconstitucionalizado* el estatuto jurídico del extranjero pues sus derechos no pueden ser otros distintos de los que garantiza el título I de la Constitución” (Torres del Moral, 2010, p. 344). No obstante, recalca que la configuración legal de estos derechos respecto de los que corresponden únicamente a los españoles tiene aún que determinarse por ley. En el siguiente capítulo de este trabajo se analiza con mayor detalle el artículo 13 de la CE en el contexto de la legislación española en materia de inmigración y en relación con los acuerdos de reciprocidad en materia de sufragio que se han suscrito.

En cualquier caso, diversos autores elaboran su propia lista de derechos de los que gozarían los extranjeros como seres humanos, al margen de su situación administrativa en el país

en el que se encuentren. Así, Ripol señala al respecto que todos los extranjeros tienen que tener reconocidos por parte del Estado naturalmente los derechos de protección de su vida e intereses “contra las acciones de violencia colectiva organizada en contra de los extranjeros”, esto es, derechos a no ser detenidos arbitrariamente y a que se proceda a una investigación en tiempo razonable, dando al interesado la posibilidad de ser oído, a no ser torturado y “a que no se le someta a tratamientos inhumanos”. Para el autor, los extranjeros también son titulares de forma inherente de los derechos al “libre acceso a los tribunales” y a no ser discriminados ante ellos por razones de nacionalidad; a poder ejercitar determinados derechos civiles básicos, como son los relativos a las relaciones paterno-filiales y, en general, los admitidos en la mayoría de los Estados como derecho de familia. Incluye particularmente el derecho de los extranjeros detenidos a comunicarse con el cónsul más cercano de su país (Ripoll, 2011, p. 53).

En función de la catalogación de los derechos, el reconocimiento de su titularidad y ejercicio varía considerablemente. Así lo destaca Méndez, recordando que el reconocimiento de derechos a los inmigrantes se ha producido de manera desigual en función del tipo de derechos, es decir, diferenciando entre derechos económicos, sociales y políticos. Añade que, si bien se ha producido un avance claro en el reconocimiento de los derechos civiles, económicos y sociales de los inmigrantes en los países en los que residen en la mayor parte de Estados, algo distinto ocurre respecto de los derechos políticos y, particularmente, del derecho de sufragio (Méndez, 2005). Derechos estos últimos de ciudadanía inclusiva que son los que terminan de configurar un estatus de ciudadanía elemental. Lasagabaster manifiesta que los derechos políticos no se reconocen a los extranjeros como derechos fundamentales (Lasagabaster, 2009, p. 59).

Y es que, como recuerda Méndez, el derecho de sufragio activo y pasivo ha permanecido legalmente asociado al requisito de la nacionalidad según el cual sólo las personas que ostentan la nacionalidad de un Estado forman parte de su comunidad política y tienen derecho a tomar parte en las decisiones públicas a través del sufragio. Méndez advierte de que el resultado de que los inmigrantes no tengan reconocido el derecho de sufragio deriva en que estas personas “permanecen al margen de la toma de decisiones sobre asuntos públicos, no “cuentan” y no son “tenidos en cuenta” (Méndez, 2005, p. 126- 127). Porque, considera, el reconocimiento del derecho de sufragio implica que los individuos concernidos se sientan partícipes de una

comunidad política tomando parte en la toma de decisiones colectivas y en la configuración, claro está, del marco legal que afecta a sus vidas.

La realidad transnacional de los últimos decenios establece clasificaciones en este marco que se centran en la redefinición de los derechos de ciudadanía de inmigrantes y emigrantes (Emmerich y Peraza Torres, 2011). En cuanto al concepto de participación civil y política en lo que a los extranjeros se refiere, De Lucas, J., et al consideran que hay dos tipos de criterios para catalogar la participación de los inmigrantes, señalando que el término participación hace referencia a la participación política mediante el derecho de sufragio y/o la actividad de los partidos políticos, y a la participación cívica, entendida como la implicación en la vida asociativa y en los mecanismos y canales institucionales de participación (De Lucas, J., et al, 2008, p. 105). El Foro para la Integración Social de los Inmigrantes (2011) señala por su parte que los derechos correspondientes a los inmigrantes están catalogados como elementos de participación política indirecta o participación ciudadana o cívica calificados como el resto de derechos políticos, a saber, derechos de reunión, asociación y manifestación.

En este contexto Moya y Viñas (2011) opinan que en torno a los derechos de participación distintos al sufragio resalta el hecho de que es su conexión con los derechos civiles, laborales y sociales lo que ha hecho posible que se extiendan progresivamente entre los inmigrantes. Tal extensión, añaden, ha ido incluyendo en los últimos años derechos como los de asociación, reunión, manifestación, sindicación o huelga, tal como ha fallado el TC.

Autores como Strohmayer H., Carrasquilla, M.C. y Seidel, S.E. (2005), si bien apuntan que existen otros caminos de participación ciudadana y se cuenta con amplia bibliografía sobre la creación de estructuras, sobre todo a nivel local, especialmente ideadas para integrar en las decisiones políticas y comunitarias a los inmigrantes (tal como las que proponen entidades que trabajan directamente con colectivos inmigrantes), es un hecho que el reconocimiento de la titularidad y del ejercicio de los derechos civiles y políticos en sentido estricto y con las precisiones legales de los ordenamientos jurídicos internacionales y español es vía esencial en los procesos de integración. En este marco, el derecho de sufragio se erige como elemento básico de integración y participación política. En esta línea Huddleston, T y Nielsen, J. (2011) incluyen

como uno de los índices básicos de análisis de la integración de los inmigrantes el tema de la participación política.

El debate sobre la necesidad, la pertinencia o incluso la justicia de reconocer a los inmigrantes el derecho de sufragio encuentra cada vez más adeptos entre quienes se inclinan por la extensión de tal derecho entre los nuevos vecinos, de la misma manera como este derecho fue reconocido paso a paso a lo largo de los últimos siglos a favor de quienes carecen de propiedades, de las mujeres y de personas de razas determinadas anteriormente excluidas, como sucedió en Estados Unidos. Este reconocimiento se basa en definir la comunidad política “a partir de la participación en un espacio político”. La corriente que aboga por una ampliación en este ámbito prácticamente sin límites señala que desde el momento en el que los inmigrantes deben respetar las leyes del país de acogida y cumplir con obligaciones como la de pagar impuestos merecen también tener reconocido el derecho al sufragio. El reconocimiento del derecho de sufragio de los inmigrantes se consagra así como “uno de los ladrillos esenciales de la democracia futura” (Andrés, 2010, p 4- 5).

Esta corriente que defiende un reconocimiento de la titularidad de los derechos políticos en su plenitud encuentra en autores como Moya y Viñas una manifestación que resume el escenario. Estos autores destacan que en la mayor parte de países europeos existe la premisa ampliamente compartida de que “la plenitud de derechos políticos se alcanza con la adquisición de la ciudadanía” que, sin embargo, en la mayor parte de Estados se equipara legalmente, aun hoy, con la nacionalidad (Moya y Viñas, 2010, p. 21-22).

Sobre la opinión de autores que no ven claro el reconocimiento a favor de los inmigrantes de la titularidad de derechos como el de sufragio, Aja y Moya responden abordando lo que califican como rechazo tradicional a los derechos políticos de los extranjeros con un breve apunte histórico que enlaza con la historia que en general han vivido los derechos políticos y, concretamente, el derecho de sufragio en su extensión entre los diferentes colectivos. Así, indican que “la razón última de la limitación de los derechos políticos a los inmigrantes es la misma que explica su azarosa trayectoria en el Estado liberal- democrático” (Aja y Moya, 2008,

p. 66). Recuerdan que el derecho de sufragio no llegó a ser universal en muchos países sino hasta que así lo determinaron las constituciones posteriores a las dos guerras mundiales.

En cualquier caso, el pragmatismo obliga a adoptar una postura intermedia entre la posición quimérica de quienes defienden que todos los inmigrantes e incluso todos los extranjeros deben ser titulares de todos los derechos políticos en el país en el que se encuentren y quienes niegan todos los derechos políticos a todos los inmigrantes. Nuevamente, el concepto que sustenta la ciudadanía postnacional, desarrollado por Habermas, es el que se erige no sólo como posible sino también como óptimo pues permite articular espacios en los que oriundos y originarios de otros Estados comparten elementos de ciudadanía política en virtud de condiciones y/o legítimos intereses comunes, modelo cuyo mejor exponente es la ciudadanía de la UE.

3.4. La configuración de la ciudadanía de la UE y sus efectos sobre la configuración de la ciudadanía de los inmigrantes

Al otorgar una ciudadanía común a los nacionales de los Estados que la componen, la UE se convierte en abanderada de un proceso de globalización que resquebraja los conceptos tradicionales de “soberanía estatal” más allá de la teoría puesto que quienes ostentan el título de ciudadanos de la UE empiezan a regirse por unos estatutos comunes que contienen deberes y derechos que trascienden las fronteras de los países miembros. Ello, a pesar de que esta configuración de ciudadanía para algunos analistas genera un “caos organizado”, como indica Juárez: es un hecho fáctico que, sin embargo, no altera las normas del derecho internacional pues este “no reconoce nacionalidades derivadas de organizaciones internacionales sino únicamente las de los Estados” (Juárez, 2010, p. 267- 268).

Establecido lo anterior, en este trabajo se considera válida la comúnmente aceptada concepción jurídica actual de que nacionalidad y ciudadanía son términos diferentes y el primero es requisito imprescindible para el goce de los derechos que implica el segundo. En suma y tal

como establece la legislación comunitaria, son ciudadanos de la UE quienes poseen la nacionalidad de un Estado miembro de la UE.

Históricamente, sin embargo, la idea de ciudadanía europea no es un concepto acuñado por las estructuras de la UE. Y es que se puede considerar que encuentra sus orígenes en los siglos XVIII y XIX. En este marco, Elósegui recuerda que el concepto de ciudadanía en las sociedades democráticas contemporáneas se ha construido sobre la idea de “pertenencia a una nación” pues el derecho vigente “sigue respondiendo al modelo de Estado creado a partir de los siglos XVIII y XIX”. El derecho, advierte, “apenas ha variado en los aspectos referentes a la adquisición de la nacionalidad, a pesar de la globalización en cuestiones de derecho mercantil y en las transacciones económicas, y a pesar de la creación del concepto jurídico de ciudadanía europea”. Porque para ser ciudadano de la UE, subraya, antes hay que poseer la nacionalidad de uno de los Estados miembros de la UE (Elósegui, 2008, p. 282). A pesar de las transformaciones que vive el mundo y de la creciente conquista en el terreno intelectual de las teorías aperturistas, los criterios jurídicos de adquisición de la nacionalidad “siguen siendo la puerta de entrada a la ciudadanía de pleno derecho”, recogiendo palabras de la autora.

La definición legal y actual de ciudadanía europea fue alumbrada por el Tratado de Maastricht (1992) y figura en la versión consolidada del Tratado de la UE (TUE) y del Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE) (Unión Europea 2012), que reemplaza al Tratado de Maastricht (Unión Europea, 2002, 24 de Diciembre). El TUE define que es ciudadano de la Unión “toda persona que tenga la nacionalidad de un Estado miembro” e indica que tal ciudadanía “se añade a la ciudadanía nacional sin sustituirla” (artículo 9 del TUE y artículo 20 del TFUE). En cuanto al derecho de sufragio, este tratado consolida el ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo de todo ciudadano de la UE en cualquier país de la UE en el que resida, tanto en comicios locales como en las convocatorias para elegir a los integrantes del Parlamento Europeo (artículos 20.b, y 22 del TFUE). La Carta de Derechos Fundamentales de la UE (Unión Europea, 2000 b) también reconoce tales derechos (artículos 39 y 40).

El Tratado de Maastricht, pues, marca el “nacimiento de un *demos* europeo, de un concepto de ciudadanía más amplio, que trasciende las fronteras nacionales y avanza hacia la

ciudadanía multidimensional a la que hace alusión Salvador Giner” (Uribe Otalora, 2010, p. 64). Es evidente que la UE ha superado el concepto clásico que vinculaba de forma cerrada la ciudadanía con el hecho de poseer la nacionalidad de un Estado dándole una nueva dimensión ya que es ciudadano de la UE una persona titular de la nacionalidad de cualquier Estado miembro del bloque. Por ello, como señalan Aguelo y Chueca, no existen “extranjeros comunitarios” (Aguelo Navarro, P., y Chueca Sancho, Á.G., 2009 a, p. 8). Este reconocimiento, que hoy parece una realidad incuestionable, no estuvo exento de sus particulares encrucijadas cuando cada uno de los países miembros de la Unión tuvieron que modificar sus correspondientes legislaciones para permitir el sufragio en comicios europeos, algo que solo pudo amparar el Tratado de Maastrich, tras años de reflexiones en el seno de los organismos comunitarios. Así, por ejemplo, el mencionado tratado, firmado en febrero de 1992, obligó a reformar el artículo 13 de la CE en agosto de 1992 para que sea constitucional el reconocimiento de la titularidad y del ejercicio del derecho al sufragio activo y pasivo de los ciudadanos de otros países de la Unión en suelo español en elecciones locales y en elecciones al Parlamento Europeo. Y es que, tal como apunta Pilar Mellado, este reconocimiento “nace de un debate político que se remonta a principios de la década de los setenta” (Mellado, P., 2014, p. 282).

Así, pues, la ciudadanía europea y el reconocimiento de derechos derivados de ella, como el derecho al sufragio en comicios europeos y locales, es una realidad resultado de décadas de negociaciones y acuerdos. En este proceso resalta el Acuerdo de Schengen, firmado en 1985 y en vigor desde 1995, texto que establece la libre circulación de personas en la mayor parte de países de la UE y en otros países europeos, como Suiza. En este punto resulta particularmente relevante para este estudio el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen, de 1991, porque incluye la definición de extranjero. Así, su artículo 1 señala que es extranjero “toda persona que no sea nacional de los Estados Miembros de las Comunidades Europeas”. El Código de Fronteras Schengen distingue entre los beneficiarios del derecho a la libre circulación y los nacionales de terceros países, incluyendo en esta última categoría a quienes no son considerados ciudadanos de la UE. Todo sea dicho con la salvedad de los parámetros mucho más inclusivos y que engloban a algunos países europeos no comunitarios de lo que se conoce como “territorio Schengen”, es decir, el espacio geográfico formado por los países europeos que han firmado y ratificado el Tratado de Schengen (Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España,

Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Islandia, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, República Checa, Suecia y Suiza).

Es así que el TUE y la legislación que lo desarrolla, particularmente la Directiva del Consejo 94/80/CE, básicamente, hablan únicamente del sufragio de los nacionales de los países de la UE si bien existen resoluciones del Parlamento Europeo que animan a ampliar este derecho entre los inmigrantes de terceros países. Por ejemplo, la Resolución del Parlamento Europeo sobre la situación de los derechos fundamentales en la UE en sus artículos 121 y 122 recomienda a los Estados miembros ampliar el derecho de sufragio en general entre los inmigrantes de terceros países “con muchos años de residencia” en territorio de la UE, así como contemplar en este caso el derecho de sufragio activo y pasivo en elecciones locales para los inmigrantes que lleven en territorio de la UE al menos tres años de residencia (Unión Europea, 2000 a). Resoluciones posteriores del Parlamento Europeo reiteran la recomendación de la ampliación del derecho de sufragio entre los inmigrantes (de terceros países, se entiende). Sin embargo, estas declaraciones, como se indica, son recomendaciones más no directivas, es decir, no son vinculantes tal como subraya Uribe (2010, p. 88).

Resulta pertinente no perder de vista que en los textos que regulan la ciudadanía de la UE y el ejercicio del derecho de sufragio en la UE en comicios locales y para elegir a los integrantes del Parlamento Europeo se habla siempre de los ciudadanos del bloque considerados como las personas que ostentan la nacionalidad de alguno de los Estados miembros del club, como apunta críticamente Elósegui. Más aun, la Carta de Derechos Fundamentales de la UE (Unión Europea, 2000 b) hace suya esta posición señalando que son los ciudadanos de la UE (y solo ellos) quienes tienen el derecho considerado así fundamental de sufragio activo y pasivo en comicios locales y europeos. El panorama resultante es que, en opinión de quienes abogan por la llamada ciudadanía cosmopolita, el concepto moderno de ciudadanía no parece haber permeado los textos legales de la UE que, si bien están a la vanguardia mundial de cara a los nacionales de sus países miembros, por otro lado no aplican la misma regla a los inmigrantes de los llamados “terceros países”. Para los críticos de esta situación, estos parámetros de ciudadanía no toman en cuenta a los inmigrantes a menos de que éstos, conforme a los requisitos de cada país miembro de la UE, soliciten y obtengan la nacionalidad del país en el que residen cumpliendo con las exigencias que

cada Estado determina para efectuar dicha petición, claro está. En ese ámbito, Juárez (2010) va más allá y expresa que la ciudadanía europea nació como una noción excluyente pues el criterio de la nacionalidad deja fuera del ámbito personal de la ciudadanía a un importante colectivo cuya vinculación con la UE resulta innegable: los denominados residentes de larga duración, tal como se analiza más adelante en este capítulo. Al respecto, algunos autores aperturistas consideran que la UE y Europa en general deberían hacer un ajuste de cuentas con su reciente pasado emigrante y propiciar legislaciones más inclusivas para los extranjeros. Esta corriente de pensamiento bien podría resumirse en esta frase de Wolf: “Las políticas de inmigración actuales suponen un escollo a la hora de imaginar una Europa de ciudadanos con derechos” (Wolf, 2010, p. 10).

En este sentido, Aja y Moya se pronuncian de forma contundente criticando que si bien por una parte los Estados europeos se consideran democracias plenas, por otro lado excluyen del derecho de sufragio a millones de inmigrantes que viven desde hace muchos años en sus territorios “respetando sus leyes y pagando sus impuestos”. Si bien estas críticas parecen en cierta medida extremas, se basan en el conocimiento de una realidad social y política que a Aja y Moya les permite afirmar con autoridad que tal resistencia al reconocimiento del derecho de sufragio a los inmigrantes tributa del hecho de que “el voto es el instrumento de mayor poder para que las personas puedan incidir en las decisiones que afectan a toda la sociedad”; para ellos, la separación de los inmigrantes constituye un tabú que está resultando muy difícil superar” (Aja y Moya, 2008, p. 66). En palabras de Uribe Otorola, igualmente criticando la exclusión citada, “las elecciones conforman la principal vía de participación política en democracia” (Uribe, 2010, p. 46).

En cierta forma coincide con los citados autores el Consejo Económico y Social de la UE – opinión solicitada por la Comisión Europea-, a través de su Dictamen sobre la Propuesta de Directiva del Consejo relativa al Estatuto de los Nacionales de Terceros Países Residentes de Larga Duración (2001). El mencionado Dictamen afirma que el derecho de sufragio y el acceso a la nacionalidad son asuntos que deben tratarse de forma independiente y distinta en el ámbito comunitario. Para el Consejo Económico y Social de la UE, el acceso a la nacionalidad es un tema que regulan exclusivamente los Estados, mientras que el derecho de sufragio, en este caso

en elecciones locales y europeas, puede ser desarrollado por los órganos de la UE (Unión Europea, 2001, p. 3).

El citado Dictamen del Consejo Económico y Social de la UE, asimismo, pone de relieve que la regulación del sufragio en elecciones municipales y europeas es un instrumento de integración de primer nivel. La integración, concepto ciertamente trillado en los últimos años, merece ser considerada como elemento fundamental en el terreno del reconocimiento de la titularidad y la concesión del ejercicio del derecho al voto a favor de los inmigrantes. Estamos hablando de elecciones en el ámbito local, las únicas que, por el momento, se contemplan a favor de los inmigrantes de terceros países (no comunitarios) en las legislaciones europea y española.

Al respecto Jáuregui (2002) se pronuncia a favor de una democracia inclusiva, plural e indiscriminada, en la que todos los actores de dicho proceso sean partícipes. El autor indica que resulta difícil hablar de democracia en un sistema compuesto por *demoi* nacionales separados. Tal democracia, añade, será posible únicamente si todos sus integrantes están unidos por un profundo sentimiento de pertenencia a una comunidad inclusiva que, en el caso europeo, deberá forjarse necesariamente, en la diversidad social, cultural, lingüística en vista de que la identidad en una sociedad cerrada es muy diferente que la que se define en una sociedad europea abierta.

La legislación de la UE sobre ciudadanía y la exclusión de esta esfera de quienes residen en la UE pero no han adoptado la nacionalidad de alguno de sus países miembros, pues, genera anacronismos, al menos a primera vista. No obstante, y precisamente tras analizar las críticas sobre la exclusión de personas de terceros países del goce de los derechos que confiere la ciudadanía europea, tenemos que el caso de la UE es el caso paradigmático que demuestra que en la práctica la ciudadanía postnacional es viable en comparación con la postura idealista de quienes defienden la llamada ciudadanía cosmopolita. Lasagabaster no tiene dudas al respecto cuando, en torno al derecho de sufragio, expresa que “es simplemente impensable que todas las personas puedan votar en todos los lugares con independencia del tiempo de residencia o con independencia de algo estrechamente vinculado a lo anterior, como es la nacionalidad” (Lasagabaster, 2009, p. 58). La ciudadanía compartida en determinados ámbitos por nacionales de una comunidad de países unidos por lazos históricos, geográficos o económicos es el esquema

viable de apertura ciudadana en nuestros días. En este marco, nada impide en la legislación de la UE que sus Estados miembros acuerden con terceros países incluir el disfrute de derechos de ciudadanía, particularmente del derecho de sufragio, a favor de los nacionales de tales países. De hecho, países como el Reino Unido, Portugal y España mantienen suscritos y vigentes acuerdos de reciprocidad con terceros Estados en esta materia, en el ámbito de los comicios locales.

En este tema, en lo que respecta al colectivo que se estudia en este trabajo, España mantiene acuerdos de doble nacionalidad con los países del ámbito iberoamericano. Acuerdos que, según derecho, pertenecen al Ordenamiento Jurídico Español y que, asimismo, tienen su correspondiente reflejo y desarrollo en leyes internas españolas. En este marco destaca el Código Civil Español, cuyo artículo 22 estipula que para conceder la nacionalidad española a los nacionales de países latinoamericanos (además de los de Filipinas, Guinea Ecuatorial o Portugal o sefardíes) se les requerirá que hayan residido en España durante al menos dos años. El mismo artículo indica que para obtener la nacionalidad española serán diez los años de residencia exigida al resto de extranjeros y cinco a quienes hayan obtenido la condición de refugiados, tal como se analiza con mayor detalle en el siguiente capítulo de este trabajo.

La UE, pues, se ratifica como el modelo que se erige como el paradigma para generar espacios de ciudadanía entre personas de diferentes nacionalidades, un esquema que se podría ir ampliando de modo que estas comunidades de países incluyan a otras comunidades de Estados.

3.5. La articulación de la ciudadanía europea respecto de los procesos de integración de los inmigrantes

Ciertamente la UE es una comunidad compuesta por países e individuos de diversas culturas e identidades. En su estudio más reciente sobre estadísticas de migración y población migrante en la UE, Eurostat (2016) señala que a 1 de enero de 2015 el número de personas que vivían en la UE con nacionalidad no comunitaria era de 19,8 millones. La cifra aumenta a 34,3 millones si se trata del número total de personas nacidas fuera de la UE que vivían en alguno de

los países miembros. La diferencia estriba en que gran parte de los nacidos fuera ya habían adquirido la nacionalidad de su país de residencia. En este punto resulta muy relevante que España, que ocupa el cuarto puesto por número total de inmigrantes que residen en su territorio, pasa sin embargo al primer puesto en el índice de los países de la UE que conceden su nacionalidad a personas de terceros países. Así, en términos absolutos Alemania registró el 1 de enero de 2015 el mayor número de extranjeros viviendo en su territorio, 7,5 millones de personas, seguida por Reino Unido (5,4 millones), Italia (5 millones), España (4,5 millones) y Francia (4,4 millones). En cuanto al número de concesiones de nacionalidad, España la otorgó en 2014 a 205.900 personas, el 23% del total en la UE, y le siguieron Italia (129.900), el Reino Unido (125.600), Alemania (110.600) y Francia (105.600).

Siguiendo a Eurostat, en 2014 se concedió la nacionalidad de un país de la UE a personas procedentes principalmente de África (29% del total), América del Norte y del Sur (21%), Asia (20%) así como a personas de países europeos no comunitarios (18%). Por países de procedencia, la mayor parte había nacido en Marruecos (92.700), Albania (41.000), Turquía (37.500), India (35.300) y Ecuador (34.800).

	Total immigrants		Nationals		Non-nationals						
	(thousands)	(thousands)	(%)	Total		Citizens of other EU Member States		Citizens of non-member countries		Stateless	
				(thousands)	(%)	(thousands)	(%)	(thousands)	(%)	(thousands)	(%)
Belgium	124.8	17.6	14.1	105.9	84.9	64.6	51.8	41.3	33.1	0.0	0.0
Bulgaria	26.6	9.5	35.7	17.0	64.0	1.4	5.4	15.3	57.4	0.3	1.2
Czech Republic	29.9	5.8	19.3	24.1	80.7	14.8	49.3	9.4	31.4	0.0	0.0
Denmark	68.4	19.3	28.3	49.0	71.7	23.8	34.9	24.5	35.8	0.7	1.0
Germany	884.9	88.4	10.0	790.2	89.3	415.9	47.0	372.4	42.1	1.9	0.2
Estonia	3.9	2.6	65.5	1.3	34.4	0.2	4.0	1.2	29.6	0.0	0.8
Ireland	67.4	12.4	18.4	55.0	81.6	26.2	38.8	28.7	42.6	0.1	0.1
Greece	59.0	29.5	50.0	29.5	50.0	16.0	27.1	13.5	22.9	0.0	0.0
Spain	305.5	41.0	13.4	264.5	86.6	100.0	32.7	164.4	53.8	0.1	0.0
France	339.9	126.2	37.1	213.7	62.9	83.5	24.6	130.2	38.3	0.0	0.0
Croatia	10.6	4.8	45.3	5.8	54.6	2.3	21.9	3.5	32.6	0.0	0.1
Italy	277.6	29.3	10.5	248.4	89.5	68.1	24.5	180.3	64.9	0.0	0.0
Cyprus	9.2	1.4	15.3	7.8	84.7	3.7	40.8	4.0	43.9	0.0	0.0
Latvia	10.4	5.9	56.6	4.4	42.9	0.9	8.9	3.5	33.9	0.0	0.1
Lithuania	24.3	19.5	80.4	4.8	19.6	0.7	2.7	4.1	16.8	0.0	0.1
Luxembourg	22.3	1.3	5.9	21.0	94.0	16.5	74.1	4.4	19.9	0.0	0.0
Hungary	54.6	28.6	52.4	26.0	47.6	10.5	19.3	15.5	28.3	0.0	0.0
Malta	8.9	1.8	20.5	7.1	79.5	4.4	49.6	2.7	29.9	0.0	0.0
Netherlands	145.3	37.4	25.8	107.8	74.2	58.4	40.2	47.8	32.9	1.6	1.1
Austria	116.3	9.2	7.9	106.9	92.0	67.0	57.6	39.4	33.9	0.5	0.4
Poland	222.3	127.8	57.5	94.3	42.4	27.2	12.3	67.0	30.1	0.1	0.0
Portugal	19.5	10.2	52.4	9.3	47.6	3.4	17.3	5.9	30.3	0.0	0.0
Romania	136.0	123.9	91.1	12.1	8.9	1.2	0.9	10.9	8.0	0.0	0.0
Slovenia	13.8	2.5	18.3	11.3	81.7	3.3	23.6	8.0	58.1	0.0	0.0
Slovakia	5.4	2.9	54.9	2.4	45.1	2.0	36.8	0.4	8.3	0.0	0.0
Finland	31.5	7.9	24.9	23.1	73.4	9.5	30.1	13.6	43.1	0.1	0.2
Sweden	127.0	20.9	16.4	105.6	83.2	28.1	22.1	70.7	55.7	6.8	5.3
United Kingdom	632.0	81.3	12.9	550.7	87.1	263.6	41.7	287.1	45.4	0.0	0.0
Iceland	5.4	1.9	35.8	3.4	64.2	2.9	53.2	0.6	10.3	0.0	0.8
Liechtenstein	0.6	0.2	26.7	0.5	73.3	0.2	39.8	0.2	33.5	0.0	0.0
Norway	66.9	6.9	10.3	60.0	89.6	35.1	52.5	24.3	36.3	0.6	0.8
Switzerland	156.3	26.2	16.7	130.1	83.2	94.4	60.4	35.7	22.9	0.0	0.0

(*) The values for the different categories of citizenship may not sum to the total due to rounding and the exclusion of the category 'unknown citizenship' from the table.

Cuadro de Eurostat sobre la inmigración en la UE por país de nacimiento (2014).

	Total		Citizens of another EU Member State		Citizens of a non-member country		Stateless	
	(thousands)	(% of the population)	(thousands)	(% of the population)	(thousands)	(% of the population)	(thousands)	(% of the population)
Belgium	1 300.5	11.6	857.1	7.6	442.8	3.9	0.7	0.0
Bulgaria	65.6	0.9	12.5	0.2	51.2	0.7	1.9	0.0
Czech Republic	457.3	4.3	184.3	1.7	273.0	2.6	0.0	0.0
Denmark	422.5	7.5	173.2	3.1	244.4	4.3	4.9	0.1
Germany	7 539.8	9.3	3 475.5	4.3	4 055.3	5.0	9.0	0.0
Estonia	191.3	14.6	7.9	0.6	183.4	14.0	0.0	0.0
Ireland	550.6	11.9	368.6	8.0	180.2	3.9	1.8	0.0
Greece	822.0	7.6	198.7	1.8	623.2	5.7	0.0	0.0
Spain	4 454.4	9.6	1 948.4	4.2	2 505.2	5.4	0.7	0.0
France	4 355.7	6.6	1 485.8	2.2	2 869.9	4.3	0.0	0.0
Croatia	36.7	0.9	11.7	0.3	24.2	0.6	0.8	0.0
Italy	5 014.4	8.2	1 491.9	2.5	3 521.8	5.8	0.7	0.0
Cyprus	144.6	17.1	106.4	12.6	38.2	4.5	0.0	0.0
Latvia	298.4	15.0	6.8	0.3	291.4	14.7	0.2	0.0
Lithuania	22.5	0.8	4.3	0.1	16.6	0.6	1.6	0.1
Luxembourg	258.7	45.9	222.2	39.5	36.4	6.5	0.0	0.0
Hungary	145.7	1.5	80.8	0.8	64.8	0.7	0.1	0.0
Malta	27.5	6.4	14.9	3.5	12.6	2.9	0.0	0.0
Netherlands	773.3	4.6	430.9	2.5	338.8	2.0	3.6	0.0
Austria	1 131.2	13.2	565.4	6.6	562.9	6.6	2.9	0.0
Poland	108.3	0.3	30.0	0.1	76.6	0.2	1.7	0.0
Portugal	395.2	3.8	100.4	1.0	294.8	2.8	0.0	0.0
Romania	88.8	0.4	33.8	0.2	54.7	0.3	0.3	0.0
Slovenia	101.5	4.9	17.2	0.8	84.4	4.1	0.0	0.0
Slovakia	61.8	1.1	47.2	0.9	13.1	0.2	1.5	0.0
Finland	218.8	4.0	90.2	1.6	127.8	2.3	0.8	0.0
Sweden	731.2	7.5	296.0	3.0	416.2	4.3	19.0	0.2
United Kingdom	5 422.1	8.4	2 988.1	4.6	2 434.0	3.8	0.0	0.0
Iceland	24.3	7.4	19.8	6.0	4.4	1.3	0.1	0.0
Liechtenstein	12.6	33.7	6.5	17.5	6.0	16.1	0.0	0.0
Norway	512.3	9.9	328.1	6.4	182.3	3.5	1.9	0.0
Switzerland	1 997.2	24.2	1 322.8	16.1	674.1	8.2	0.3	0.0

(*) The values for the different categories of citizenship may not sum to the totals due to rounding.

Cuadro de Eurostat sobre los principales países de nacionalidad y nacimiento de la población extranjera residente en la UE a 1 de enero de 2015

En cualquier caso, la diversidad de nacionalidades y culturas no tiene por qué ser obstáculo para el ejercicio del derecho de sufragio sino que, al contrario, puede superarse precisamente haciendo partícipes de las decisiones políticas al menos a los inmigrantes que han decidido permanecer en los países en cuestión durante prolongados periodos de tiempo. En general, se trata en estos casos de los llamados “residentes de larga duración”, concepto acuñado por la Directiva pertinente del Consejo de Europa, que se analiza más adelante en este capítulo, que establece que el periodo de residencia para que los inmigrantes sean considerados de larga duración es de al menos cinco años. Precisamente en eso consiste la creación de comunidades de Estados que permiten que sus nacionales compartan una ciudadanía al menos en algunos de sus aspectos básicos y, en este caso, en el tema del derecho de sufragio en comicios locales como mecanismo idóneo de integración, tal como también se gesta en la comunidad iberoamericana.

Y es que más allá de los llamados modelos de integración de inmigrantes (multiculturalismo, *asimilacionismo*, etc.), el proceso de integración tiene que ver más con la manera en la que las personas se identifican y hacen suyas las normas y costumbres del lugar que

eligen para residir, al margen de su condición legal. Por razones éticas pero también de legítimo interés propio, en pos de la seguridad y de la satisfacción del mercado laboral así como del sistema solidario de pensiones y de seguridad social vigente en gran parte de los países de Europa, las administraciones tienen ante sí el reto de reflexionar y, eventualmente, aplicar políticas inclusivas que produzcan un cambio de mentalidad tanto en los inmigrantes como en los nacionales de origen siempre dentro del esquema de lo posible y viable.

En general, la actitud al respecto desde la UE varía dependiendo del órgano que toque el tema. Así, el Consejo Europeo, siempre mucho más cauteloso y conservador a la hora de acordar la ampliación de espacios de participación (no olvidemos que el Consejo, formado por los jefes de Estado o de Gobierno de los países de la UE, debe responder y muchas veces solicitar autorización a los respectivos parlamentos nacionales e incluso en determinados aspectos directamente a los votantes de cada país representado vía consultas populares) se ve adelantado también en esta materia por el Parlamento Europeo, generalmente mucho más proclive al aperturismo. Así, mientras se echa en falta la clarificación de la postura sobre los derechos políticos de los inmigrantes por parte del Consejo, el Parlamento Europeo señala que su objetivo es “desarrollar un nivel uniforme de derechos y obligaciones de los inmigrantes regulares comparable al de los ciudadanos de la Unión” (Unión Europea, 2016, p.1). Es decir, el Parlamento Europeo admite un marco de derechos extensible a los inmigrantes regulares equiparable al marco del que gozan los propios ciudadanos de la UE.

En todo caso, la política de inmigración de la UE no contempla el tema del reconocimiento de derechos políticos de los inmigrantes de forma expresa, y sigue considerando que este aspecto esencialmente es parte de la soberanía de cada uno de los Estados que la integran. Al respecto Goig recuerda que la inmigración es un fenómeno “en expansión que afecta a todos los países de la UE” y, haciéndose eco de lo indicado por el Consejo Económico y Social español, apunta que es “fundamental para el desarrollo económico, social y cultural del conjunto de la UE” (Goig, 2008 a, p. 27). El autor anota, sin embargo, que si bien en los últimos años la UE ha dado pasos tratando de comprender el llamado fenómeno migratorio en su integridad, la política de inmigración en la UE ha sido “anárquica, dispersa y defensiva”, considerando las políticas migratorias como “competencias internas de los Estados” (Goig, 2008, p.28). De hecho,

recuerda Goig, hasta el Acuerdo de Schengen (14 de junio de 1985) y el Convenio de Dublín, la política migratoria fue considerada exclusivamente un elemento de política interna de los Estados, algo que realmente tiene entidad a través del Tratado de Ámsterdam, en vigor desde 1999. Habría que esperar hasta el año 2000 para que, a través de la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento sobre una “Política comunitaria de migración”, de fecha 22 de noviembre de aquel año, se pase de una legislación de inmigración común centrada en las condiciones de entrada de los inmigrantes en territorio de la UE y en la diferenciación entre “legales” e “ilegales”, al inicio del debate en el seno de la UE sobre de la necesidad de reconocer a los inmigrantes derechos y obligaciones “comparables” a los que tienen los ciudadanos de la UE. Tema que se refleja en la Carta de Derechos Fundamentales de Niza (Goig, 2008, p. 28 - 30) pero que, hoy por hoy, como se ha explicado, no forma parte de la política común de la UE ya que los inmigrantes no gozan de derechos comparables a los de los ciudadanos (nacionales) de la UE a menos, claro está, de que adopten la nacionalidad de alguno de los países comunitarios.

La legislación correspondiente de la UE se ha desarrollado en consonancia con lo mencionando, casi siempre obviando los aspectos de integración política. Así, la integración de los inmigrantes en la UE (ámbito en el que eventualmente estaría englobado el reconocimiento de derechos políticos) está definida a través de los Principios básicos comunes para las políticas de integración de los inmigrantes en la UE, aprobados por el Consejo de la UE y los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros del 19 de noviembre de 2004, como “un proceso bidireccional y dinámico de ajuste mutuo por parte de todos los inmigrantes y residentes de los Estados miembros”. El documento en cuestión añade que la integración “implica el respeto de los valores básicos de la UE”. En este marco, en el terreno jurídico y legislativo comunitario, la política de integración de los inmigrantes en la UE da un paso destacable con la Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración que, sin embargo, como se verá en el siguiente epígrafe, no desarrolla la integración a través de derechos políticos.

Resulta pertinente anotar al respecto que tiene razón De Lucas al subrayar que la UE “arranca de una realidad que es y va a ser cada vez más multicultural, lo que nos exige promover un modelo pluralista e inclusivo” de manera que los habitantes de la UE permanezcan “abiertos a

la inclusión de nuevos sujetos de lo público” (De Lucas, 2014, p. 41). Las cifras reseñadas sobre inmigración al inicio de este apartado sustentan el argumento.

En efecto, tanto la vertiente ética como la legítima conveniencia democrática y pragmática sobre el reconocimiento de la titularidad de los derechos políticos de los inmigrantes es un tema sobre el que cada vez existe mayor consenso. “La sociedad actual se está interrogando cada vez con más fuerza sobre esta diferencia en el disfrute de derechos entre nacionales y extranjeros”, apunta Lasagabaster (2009, p. 58). Aja y Díez (2005) señalan que únicamente la titularidad de los derechos políticos permite que los inmigrantes sean miembros plenos de la sociedad de acogida. Tal integración, subrayan, es de interés tanto de los inmigrantes como de la sociedad de acogida, permitiendo una paz social e involucrando al inmigrante en la responsabilidad de la gestión pública. Méndez recuerda que precisamente la justificación del reconocimiento del derecho de sufragio en elecciones municipales a los ciudadanos europeos se realizó con vistas a facilitar una mejor “integración” de los ciudadanos de la UE en el país de acogida (Méndez, 2005, p. 133).

En cuanto a las corrientes ideológicas extremistas y nacionalistas que abogan por una exclusión de los inmigrantes de la esfera ciudadana e, incluso, de la esfera geográfica de espacios como el de Europa, en este trabajo son consideradas contrarias no solo al ideal ético sino también al sentido común y al pragmatismo que exigen reconocer que las migraciones son un hecho desde los albores de la humanidad, y que rechazar esta realidad no solo es cuestionable desde el punto de vista moral sino que también constituye una visión divorciada con la realidad. Justamente para alcanzar una sociedad cada vez más inclusiva la forma en la que es factible profundizar los esfuerzos de integración es ir paso a paso reconociendo la creación de espacios que articulen comunidades que puedan compartir derechos de ciudadanía en base a características que hacen viable la identificación de sus individuos y Estados.

Por ello, la prioridad que se da a la regulación de los flujos migratorios debería ser reemplazada por aspectos ligados con la integración civil y política, ámbitos que siguen siendo desarrollados de forma secundaria en las legislaciones nacionales. La mayor parte de políticas públicas en cuestión de inmigración se concentran en el aspecto de acceso inicial al país elegido

de residencia de modo que la definición de qué tipo de inmigrantes son idóneos por formación y procedencia copan la agenda sectorial y, así, definen también qué inmigrantes son “potencialmente integrables en la sociedad de acogida” (De Lucas et al, 2008, p. 19).

Parece claro que las políticas de auténtica integración ocupan un espacio muy reducido en las agendas de las políticas públicas en los países receptores, siendo buen ejemplo de ello la UE. En consecuencia, al hablar de los derechos civiles y políticos de los inmigrantes es preciso abordar la definición de los términos integración/asimilación y multiculturalismo como bases de los procesos de integración que tienen lugar o deberían tener lugar en zonas como la UE. En este contexto, la trillada práctica de recurrir al término integración, que define la política que abanderan países como Francia, ha desembocado en la evocación de un lugar común contradictorio. Asimismo, el citado término se contrapone con el término de multiculturalismo, cuyos impulsores tradicionales han sido países como el Reino Unido. Integración y *asimilacionismo* se convierten en sinónimos por contraposición al multiculturalismo. Conceptos especialmente cuestionados en los últimos tiempos de controversias sociales que envuelven las migraciones particularmente cuando atañen a determinados grupos nacionales o religiosos.

Y es que probablemente el término integración es el que merece y debe ser reformulado en la teoría social, en la práctica legislativa y en el diseño de los procesos de apertura de participación civil y política. El término, en efecto, emana hoy por hoy de lo que algunos autores califican como “sesgo *asimilacionista* y vertical” (De Lucas et al, 2008, p. 19). Acomodación es un término que empieza a tener adeptos en el sector que analiza la materia, aunque acepciones como mutuo conocimiento parecen más adecuadas.

Ya que, como se ha visto, el acceso a la titularidad legal de derechos políticos en la mayor parte de países de la UE se produce a través de la adopción de la nacionalidad del país en el que se vive, algo que “tiene gran fuerza en los ordenamientos jurídicos europeos” (Lasagabaster, 2009, p. 60), vale la pena anotar a grandes rasgos los requisitos que imponen las legislaciones de los países de la UE para la concesión de nacionalidad.

Entre los diversos países de Europa y de la UE persisten notables diferencias en la definición y en las vías legales de adopción de la nacionalidad, si bien en la mayoría el principio de *ius sanguinis* es preeminente a la hora de hablar de nacionalidad.

En cualquier caso, en la UE cada Estado determina conforme a su legislación nacional la forma en la que concede su nacionalidad a los extranjeros. Y cada Estado establece sus respectivas preferencias. El Reino Unido, por ejemplo, en el marco de la *Commonwealth* mantiene una legislación preferente para los nacionales de aquellos países que fueron parte de su imperio, tanto en el terreno de las políticas de acceso como en el de la legislación sobre la nacionalidad. Portugal actúa en línea similar.

En el caso de España, igualmente, se mantiene una práctica legislativa preferente en este contexto respecto de los nacionales de los países que formaron parte de los territorios de sus colonias. Si bien la doctrina española sobre nacionalidad reconoce los dos modelos predominantes en el mundo, el *ius sanguinis* y el *ius soli*, es preferente en el Ordenamiento Jurídico Español el primero pues el hecho de nacer en territorio español no otorga la nacionalidad de forma automática (Palacios, 2005, p. 146), como sí ocurre en países como Estados Unidos. El desarrollo normativo español delimita los casos generales y preferentes para la concesión de la nacionalidad española. De acuerdo a la CE (artículo 11, Título Primero, Capítulo Primero, De los españoles y los extranjeros), la nacionalidad española se adquiere, se conserva y se pierde de acuerdo con lo establecido por la ley. Asimismo, el Estado se reserva la posibilidad de concertar tratados de doble nacionalidad con los países de Iberoamérica y con aquellos otros que tengan una particular vinculación con España. La legislación para la concesión de la nacionalidad española a los extranjeros es la carta de naturaleza que otorga un estatus diferenciado positivamente a favor de los ciudadanos iberoamericanos partiendo de la propia CE y mediante el correspondiente desarrollo legislativo internacional e interno. El Código Civil desarrolla la normativa en este ámbito (ver Capítulo IV de este trabajo).

3.6. Directiva 2003/109/CE, del Consejo de la UE, de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración

Es pertinente subrayar que si bien la Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración (Unión Europea, 2003) habla de “igualdad de trato”, también circunscribe esta “igualdad” a cuestiones de entrada y permanencia administrativa en territorio de la UE y se cuida mucho de establecer las limitaciones que se imponen a las personas que logren acogerse al estatuto de residencia de larga duración sobre los temas para los que existirá la mencionada “igualdad de trato”. En su primer considerando, la Directiva indica que los residentes de larga duración gozarán de igualdad de trato en el acceso al empleo por cuenta ajena y por cuenta propia pero “siempre y cuando” tales empleos “no supongan, ni siquiera de manera ocasional, una participación en el ejercicio del poder público”. Más adelante señala que habrá tal “igualdad de trato” en el terreno de la libertad de asociación, afiliación y participación en organizaciones de trabajadores y empresarios o en cualquier tipo de asociación profesional. Pero, inmediatamente después, el documento añade que los Estados de la UE “podrán restringir la igualdad de trato” para los inmigrantes considerados residentes de larga duración incluso en temas tan elementales como el del acceso al empleo cuando dicho acceso “esté reservado a los nacionales o a los ciudadanos de la UE o del Espacio Común Europeo” (artículo 11.3.b).

Asimismo, según el documento, la concesión de la consideración de residente de larga duración no es un reconocimiento sin más ya que la propia Directiva establece una serie de requisitos vinculados esencialmente con los periodos de estancia, como el propio nombre de la legislación lo indica, y con la acreditación de medios legales de subsistencia económica. Así, se establece como condición para acceder al estatus de residente de larga duración el requisito básico de haber residido legalmente y sin interrupción en territorio de la UE durante al menos los cinco años inmediatamente anteriores a la solicitud correspondiente. Del mismo modo, el solicitante debe aportar pruebas de que posee recursos fijos y permanentes suficientes (legales,

naturalmente) para su manutención así como para la manutención de los miembros de su unidad familiar, además de seguro médico. Igualmente, se deja un espacio que en determinados casos puede resultar nada despreciable de cara a la discrecionalidad pues también establece que cada Estado podrá requerir que la persona concernida cumpla con determinadas medidas de “integración” acordes con la legislación del Estado en cuestión. La cuestión, una vez más, estriba en qué se entiende por “integración” a nivel general y, más aun, a nivel de cada Estado.

El hecho de que la UE no haya normado sobre el derecho de sufragio de personas no comunitarias ni siquiera a través de esta Directiva no parece casual sino que, por el contrario, como señala Goig, una de las notas características de la política comunitaria en materia de derechos y libertades de inmigrantes está condicionada por la concepción tradicional sobre ciudadanía de la UE, vinculada “a las viejas concepciones del Estado- nación y de la nacionalidad”; un concepto de ciudadanía que “tiende a separar perfectamente el estatus entre los nacionales de Estados miembros y los nacionales de Estados terceros” (Goig, 2008, p. 34- 35). Ello a despecho de que la mencionada Carta de Derechos Fundamentales de Niza (Unión Europea, 2000 b) establece como pilar fundamental en su artículo 20 que “todas las personas son iguales ante la ley”, un tema, el del establecimiento de la igualdad ante la ley y su contradicción con el resto de normas que diferencian entre extranjeros y nacionales, que también es ostensible en la CE, como se ha expuesto en el epígrafe 3.3. de este trabajo.

No obstante, con todas sus limitaciones y ambigüedades, esta Directiva “se inscribe en el marco del proceso de *comunitarización* de las políticas de inmigración y extranjería iniciado con la adopción del Tratado de Ámsterdam, el 2 de octubre de 1997” en palabras de Crespo (2004). El autor destaca que, anteriormente, el TUE se ocupó sobretodo de afianzar el espacio comunitario en asuntos de justicia e interior y, en este marco, trataba “determinadas cuestiones vinculadas a la libre circulación de personas, entre ellas la política de inmigración” que “eran consideradas de interés común para los Estados” (Crespo, 2004, p. 532-533).

En línea similar se pronuncia Palacios, quien señala que la Directiva “representa un adelanto enorme en cuestión de concesión de derechos a extranjeros” resaltando que en su considerando número dos “se proclama la intención de aproximar el estatuto jurídico de los

nacionales de terceros países al de los nacionales de los Estados miembros” y estipula que a aquellas personas que residan legalmente en un Estado miembro durante un determinado período considerado de larga duración se les “deberá conceder en ese Estado miembro un conjunto de derechos de carácter uniforme, lo más cercano posible al de ciudadanos de la Unión”. En este punto es donde se plantea el desarrollo de la concesión de derechos a los extranjeros en el marco de lo que los juristas especializados en la materia denominan “ciudadanía cívica” (Palacios, 2005, p. 152).

En este marco, Juárez considera la Directiva como “un paso intermedio” entre el reconocimiento de los residentes de larga duración en la UE como ciudadanos de la UE y la negativa a “otorgarles ciertos derechos y prerrogativas en atención a su especial vinculación con el territorio comunitario” (Juárez, 2010, p. 288-289).

Para este trabajo es pertinente comentar que una de las notas angulares de la Directiva analizada es que determina como plazo de residencia mínimo para que esta residencia se considere de larga duración un periodo de cinco años, sin interrupción e inmediatamente anterior a cualquier proceso. De allí que, se deduce, se haya determinado este período de tiempo en los acuerdos de reciprocidad en materia de sufragio que España ha suscrito con terceros Estados, entre ellos los latinoamericanos, desvirtuando en cierta medida el espíritu de estos acuerdos con los países de Latinoamérica cuyos nacionales únicamente requieren de dos años de residencia (legal e ininterrumpida) para solicitar acogerse a los convenios de doble nacionalidad que España tiene suscritos con la mayor parte de dichos Estados. En este punto resulta vital resaltar que la inmensa mayoría de los latinoamericanos residentes en España suelen acogerse a los acuerdos de doble nacionalidad suscritos por sus respectivos países con España cuando llevan dos años de residencia legal en el país, periodo mínimo exigido por los citados acuerdos de doble nacionalidad, desarrollados en el Código Civil español, tal como se ve con mayor detalle en el siguiente capítulo de esta tesis doctoral. Desde esta óptica, es pertinente anotar, asimismo, que los criterios de integración mencionados en la citada directiva de la UE sobre residentes de larga duración no incluyen el derecho de sufragio de forma explícita (no habla de derechos políticos), como se ha visto, como sí hace la legislación española a través de los convenios de reciprocidad en materia de sufragio que ha suscrito España que desarrollan el artículo 13 de la CE. España, en

este terreno, no es ni mucho menos una excepción ni una pionera puesto que, tal como ya se ha indicado, el Reino Unido reconoce el derecho de sufragio a personas de países no comunitarios pertenecientes a la *Commonwealth*.

3.7. El ámbito del Consejo de Europa. Convención Europea sobre la participación de los extranjeros en la vida pública en el ámbito local del Consejo de Europa, de 5 de febrero de 1992

Paralelamente con el desarrollo de la legislación de la UE en materia de derechos civiles y políticos de los ciudadanos en general y de los extranjeros e inmigrantes en particular, el Consejo de Europa ha avanzado en lo que a reconocimiento de derechos civiles y políticos para los inmigrantes se refiere. Creado en 1949, este Consejo actualmente agrupa a 47 Estados europeos, es decir, a todos los Estados del continente reconocidos por Naciones Unidas con las excepciones de Bielorrusia, Kazajistán y Ciudad del Vaticano. Delimita su escenario correspondiente intentando que sus recomendaciones sean adoptadas por la mayor cantidad posible de Estados europeos.

Así, como culminación de un proceso iniciado hacía más dos décadas (Presno, 2011), el 5 de febrero de 1992 se aprobó en Estrasburgo la Convención Europea sobre la participación de los extranjeros en la vida pública en el ámbito local, que entró en vigor en 1997. Este texto señala que cada Estado parte se compromete “a reconocer el derecho de los extranjeros, con residencia legal y habitual durante cinco años, a ser electores y elegibles en las elecciones locales, sometiéndose a los mismos requisitos que los nacionales”. Eso sí, esta Convención habla exclusivamente de elecciones en el ámbito local.

Sobre la adhesión de España resalta el hecho de que el requisito de reciprocidad que establece el artículo 13 de la CE impide que España pueda ratificar este convenio. Algunos

autores echan en falta una reforma constitucional que elimine tal requisito de reciprocidad pues este convenio, en definitiva, reconoce el derecho de sufragio a los inmigrantes con independencia de la reciprocidad exigida por la CE (Solanes, 2006, p. 20).

Con todo, este texto toma la delantera en lo que a reconocimiento de la titularidad del derecho de sufragio se refiere a favor de los inmigrantes que residan en los países miembros Europa. Asimismo, la Asamblea del Consejo de Europa ha dictado diversas recomendaciones sobre la participación de los inmigrantes en la vida pública a nivel local de los países anfitriones.

A pesar de que entidades como el Parlamento Europeo han instado a los Estados miembros de la UE a suscribir esta Convención Europea sobre la participación de los extranjeros en la vida pública en el ámbito local y a extender el derecho de sufragio a las elecciones locales incluyendo a los inmigrantes con tres años de residencia en un país miembro del Consejo de Europa, en octubre de 2017 solo habían firmado, ratificado y puesto en vigor la Convención nueve de los 47 países integrantes del Consejo de Europa y apenas seis de los 28 países miembros de la UE: Albania, Dinamarca, Finlandia, Holanda, Islandia, Italia, Noruega, República Checa y Suecia. Chipre, Eslovenia, Lituania y Reino Unido han firmado el documento pero no lo han ratificado (Consejo de Europa, 1992, y Uribe, 2010, p. 84).

El escaso número de países que se han adherido a este acuerdo parece una muestra del pálido entusiasmo que genera en los Estados europeos la extensión del derecho de sufragio de los inmigrantes. Sin embargo, esta convención continúa ejerciendo un papel orientador de las propuestas que desde diversas instancias reivindican la extensión del este derecho (Moya y Viñas, 2010, p. 31).

Esta situación tiene también una posible explicación en el hecho de que el Consejo de Europa no ha avanzado ni se ha consolidado tanto como lo ha hecho la UE, si bien sus ambiciones son mucho más modestas. En todo caso, refuerza la idea que se mantiene y reitera en esta tesis de que lo factible en el mundo actual es avanzar en espacios de ciudadanía inclusiva con determinados actores y no pretendiendo incluir a colectivos tan grandes y diversos como son los de todos los inmigrantes en la UE. Lo demuestran hechos como que el de que España avanza

en la suscripción de acuerdos bilaterales que permiten hablar de una ciudadanía en el seno de la comunidad iberoamericana.

3.8. Consideraciones finales

El reconocimiento de derechos civiles y políticos de los inmigrantes es un tema sobre el que no existe consenso. Las declaraciones y la legislación internacionales, con epicentro en la DUDH, son demasiado genéricas y, probablemente, merecen ser adaptadas a los nuevos tiempos. En cuanto al derecho de sufragio concretamente, la corriente de opinión mayoritaria entre los autores que analizan el tema se inclina por reconocer tal derecho al menos en el ámbito local. En Europa y en la UE, este proceso se articula legalmente de forma progresiva en el interior de cada Estado. La tradición constitucional comparada resulta restrictiva en cuanto a la extensión del derecho de sufragio.

Y es que el derecho de sufragio en sí mismo ha seguido un camino difícil a lo largo de la historia. Considerado hoy como parte de los derechos humanos en el seno de la comunidad internacional y en las legislaciones nacionales que desarrollan documentos como la DUDH al menos en las democracias occidentales, el sufragio ha sido uno de los últimos derechos humanos en ser reconocidos. Los derechos humanos en sí mismos, hasta desembocar en la DUDH, han debido sortear un camino plagado de obstáculos. Un camino que tiene su origen en el Cristianismo por cuanto este habla por primera vez de la humanidad y de normas morales universales. Tras la DUDH, los derechos políticos se reafirman como parte integrante de la primera generación de derechos humanos.

Desde Grecia y Roma, el derecho de sufragio ha sufrido restricciones sobre sus ámbitos de aplicación y sobre quiénes son sus titulares. En Atenas solo eran considerados ciudadanos plenos con derecho a voto los varones con formación militar, y en la Roma antigua la población se dividía entre ciudadanos plenos, con derecho de sufragio, y el resto. El voto, que aún con todas sus limitaciones se practicó en Grecia y durante la República Romana, fue suspendido

durante siglos con la proclamación del Imperio Romano. Habría que esperar hasta el S. XX para que la comunidad internacional reconozca el derecho de sufragio verdaderamente universal. La relevancia que para la verdadera extensión de derechos implica el derecho de sufragio es causa de que este derecho haya estado vetado a determinados grupos sociales, económicos y raciales, y a las mujeres. Los siglos intermedios se caracterizan por ser escenario de situaciones muy remotamente homologables a la configuración del derecho de sufragio actual, pasando por el mandato imperativo y el mandato representativo que surge en el sistema medieval. La Revolución Francesa amplía notablemente el concepto de derecho de sufragio si bien solo en 1848 Francia celebró elecciones universales, aunque solo reconociendo el voto masculino. No hay unanimidad entre los estudiosos de la materia para establecer cronológicamente una lista de países que han ido reconociendo el derecho de sufragio si bien son mayoría quienes señalan que fue Nueva Zelanda el primer país que estableció elecciones mediante sufragio universal, en 1893. Durante décadas diversos grupos han permanecido excluidos del derecho de sufragio como es el caso de las personas de raza negra en Estados Unidos y el de las mujeres en general. Se considera que actualmente, en teoría, no hay legislaciones que impidan el derecho de sufragio pero, en la práctica, este derecho se ejerce con limitaciones en países que, como Arabia Saudí, ponen obstáculos a colectivos tan relevantes como son los de las mujeres. Asimismo, países con sistemas difícilmente homologables con los de las consideradas democracias de Occidente, como Marruecos o Cuba, realizan elecciones con demasiadas cortapisas y de forma dirigida, en muchos casos.

Si difícil ha resultado el reconocimiento del derecho de sufragio en general, las dificultades y dudas resultan mayores en el caso del reconocimiento de este derecho para los inmigrantes. Con excepciones, las constituciones posteriores a la Revolución Francesa identificarán el ejercicio de derechos políticos con la ciudadanía y esta, a su vez, con la nacionalidad precisamente por la unificación que existía y persiste en general en la legislación en torno a los conceptos de ciudadanía y nacionalidad, tal como se aborda con detalle en el capítulo anterior de este trabajo. En consecuencia, durante el S. XIX y gran parte del S. XX arraigó una sólida oposición a la participación y al reconocimiento de derechos políticos a los inmigrantes. Así, la mayor parte de constituciones europeas posteriores a la Segunda Guerra Mundial, al igual que en Estados Unidos, seguirían reconociendo plenamente los derechos políticos a sus

nacionales pero se guardarían de extenderlos a los inmigrantes hasta el punto de que el artículo 16 del Convenio Europeo de Derechos Humanos de 1950 (Unión Europea, 2010) admitía “restricciones a la actividad política de los extranjeros” (Moya y Viñas, 2010, p. 25-27). Méndez (2005) resalta que, aunque los contextos y las situaciones en los que se ha extendido el derecho de sufragio a determinados residentes varían, en todos los casos se trata de una suerte de sustitución del requisito de la nacionalidad por el de la residencia, dibujando un esquema que responde a la conceptualización de Soysal (1994) sobre ciudadanía postnacional.

Se considera que el proceso del reconocimiento de la titularidad del derecho de sufragio a favor de los inmigrantes en Europa se inicia en 1981, cuando Dinamarca extiende el derecho de sufragio en elecciones locales para los inmigrantes de todos los países, más allá de los nórdicos. Pero aún hoy no está resuelto el debate sobre si los inmigrantes (y qué inmigrantes) merecen tener reconocido el derecho de sufragio, de la mano con el también vigente debate sobre la dicotomía nacionalidad- ciudadanía. En este terreno se avanza por bloques, casi siempre en virtud de relaciones históricas, de una manera similar a la que se emplea en la articulación de la ciudadanía de la UE. Al respecto, resulta interesante apuntar lo que señala Edileny Tomé da Mata (2015) sobre la participación política ciudadana y el sufragio. La autora apunta que lo que ella considera actual crisis del “sistema democrático” y de la clásica noción de “Estado- nación” está influenciada por el hecho de que la participación política y pública “sigue estando vinculada a la ciudadanía nacional (salvo excepciones)”. Y considera que, para que el derecho a la participación política y pública en España sea efectivo, se debe volver a reformar el artículo 13.2 de la CE (se sobreentiende que la autora aboga porque el derecho de sufragio se conceda a todos los inmigrantes) y tener claro que “es necesario que los derechos de participación en la ciudad vayan más allá de la figura de trabajador y pagador de impuestos”. Para Tomé da Mata, condicionar el reconocimiento de derechos políticos de los inmigrantes a la contribución social y económica significa “la vuelta a la democracia censitaria” (Tomé da Mata, 2015, p. 29- 30).

Precisamente por lo apuntado por autores como Tomé da Mata, el reconocimiento a los inmigrantes de derechos políticos y, concretamente, del derecho de sufragio, en este trabajo se considera que no estaría justificado (o no únicamente) por el hecho de que los inmigrantes paguen impuestos y contribuyan con el desarrollo socioeconómico de un país, sino que está

cimentado en el hecho de que los inmigrantes que cumplen con determinados requisitos que señalan bloques de países como la UE o Estados de forma individual pasan a gozar de derechos y adquieren deberes determinados, tal como se encuadra en el concepto de ciudadanía postnacional.

En cualquier caso, según las investigaciones realizadas para este trabajo, ningún país en el mundo reconoce el derecho de sufragio para los inmigrantes sin limitaciones. Al margen de los acuerdos entre países miembros de bloques como el de la UE, el proceso de concesión del derecho de sufragio a los inmigrantes varía de un país a otro. Ortega elabora una división genérica entre países distinguiendo cuatro grupos en el tema referido a la extensión de la concesión del derecho al voto a favor de los inmigrantes. En el primer grupo se sitúan aquellos países que permiten el ejercicio del derecho de sufragio a determinados colectivos de inmigrantes en todo tipo de elecciones como el Reino Unido, que otorga el derecho de sufragio en las elecciones parlamentarias y en las locales a los ciudadanos de la *Commonwealth* o de la República de Irlanda. En este grupo también se sitúa Irlanda, que reconoce el derecho de sufragio en las elecciones parlamentarias a los ciudadanos británicos y en las elecciones locales a todas las personas residentes en la circunscripción correspondiente, sin distinción por razón de nacionalidad. En el segundo grupo se encuentran los países que permiten el derecho de sufragio a los inmigrantes solo en las elecciones locales: Bélgica, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Finlandia, Hungría, Lituania, Luxemburgo, Países Bajos y Suecia. El tercer grupo está formado por los países que exigen la reciprocidad para el ejercicio del derecho de sufragio a los extranjeros, como España y Portugal. Y, en último lugar, están los países que reservan solo a los nacionales el derecho de sufragio en todo tipo de elecciones como Alemania, Austria, Bulgaria, Chipre, Francia, Italia, Grecia, Letonia, Malta, Polonia y Rumanía (Ortega Giménez, 2011, p.23).

Los requisitos para el ejercicio del sufragio por parte de los inmigrantes también son diferentes en las legislaciones de los países europeos. Así, tenemos desde el caso de Irlanda, donde se puede sufragar tras seis meses después de haber obtenido el correspondiente permiso de residencia, hasta las legislaciones de Holanda y Bélgica, que exigen cinco años de residencia, pasando por Suecia y Dinamarca, Estados en los que los inmigrantes pueden sufragar en comicios locales a partir del tercer año de residencia. Entre los países europeos, solo Irlanda permite a los inmigrantes el sufragio en elecciones parlamentarias (no en las presidenciales) a los

nacionales del Reino Unido, por reciprocidad, y Reino Unido permite el sufragio activo en elecciones parlamentarias a las personas de los países miembros de la *Commonwealth* (Uribe, 2010, p. 85).

Al analizar la situación en el plano internacional, Europa en general y la UE se encuentran en un puesto intermedio entre el extremo de aquellos países en los que los inmigrantes tienen completamente vetado el derecho de sufragio y aquellos Estados en los que se permite que los inmigrantes sufraguen más allá de los comicios locales. En este caso se trata de países que resultan excepciones situados en tres continentes diferentes: Chile, Australia, Nueva Zelanda y Reino Unido.

Chile es el país en el que estaría más desarrollado el concepto de ciudadanía universal entroncado con el derecho de sufragio pues el artículo 14 de la Constitución Chilena establece que los inmigrantes pueden votar en todo tipo de elecciones (Chile, 1980). En Nueva Zelanda, Australia y Reino Unido se permite el voto de determinados colectivos de inmigrantes, aquellos con los que estos Estados comparten historia, lengua y/o cultura. Asimismo, 20 de los Estados que componen Estados Unidos permiten el sufragio (activo y pasivo) de los inmigrantes más allá de la esfera local (Uribe, 2010, p. 85). Para este trabajo resulta relevante el hecho de que Chile sea el país más abierto al legislar sobre voto de inmigrantes. Ello no obstante que los requisitos que exige la legislación chilena al respecto son que los inmigrantes que quieran disfrutar de este derecho deben contar con visado de residencia permanente y llevar viviendo en el país al menos cinco años (Chile, Servicio Electoral de Chile, 2014, y Chile, 1980). En el ámbito bilateral hispano- chileno, el requisito de la CE de reciprocidad para que los chilenos inmigrantes en España puedan votar se habría cumplido sin necesidad de firmar un acuerdo específico.

El Consejo de Europa, a través de la Convención sobre la participación de los extranjeros en la vida pública en el ámbito local, sí estipula que “cada Estado Parte se compromete a reconocer el derecho de los extranjeros, con residencia legal y habitual durante cinco años, a ser electores y elegibles en las elecciones locales, sometiéndose a los mismos requisitos que los nacionales”. Sin embargo, menos de una decena de los 47 países miembros de este organismo ha firmado y ratificado el documento.

Presno (2011) destaca que si bien en el ámbito europeo son mayoría los Estados que permiten el sufragio de los extranjeros en los comicios municipales, los inmigrantes permanecen excluidos de los comicios regionales y estatales. Para el autor, esta conceptualización se fundamenta en la caracterización tradicional de la ciudadanía y la nacionalidad siendo necesario, advierte, que los conceptos sean más dinámicos e incluyentes. Durán Ayago lo expresa con meridiana claridad al hablar de la legislación española en este terreno, apuntando que recurrir a la explicación del TC de que las elecciones municipales “carecen de valor político” es algo que “no sólo no está justificado sino que supondría privar de carácter político a un derecho previsto y otorgado con este cariz a los ciudadanos de la UE” (Durán Ayago, 2015, p. 94).

En cuanto a la ciudadanía de la UE, por un lado se trata de la formulación más avanzada y paradigmática de ciudadanía postnacional según el concepto desarrollado por Jürgen Habermas (2010). Sin embargo, en cuanto a su aplicación práctica más contundente, cual es el reconocimiento del derecho de sufragio en comicios municipales y europeos para los ciudadanos de la UE que residan en cualquier país miembro del bloque, es preciso considerar que esta situación obliga a preguntarse por qué tal reconocimiento solo se refiere a comicios de determinada índole, municipales y europeos, y no engloba todo tipo de elecciones.

Por otro lado, la articulación de la ciudadanía europea en cierto modo y por contraposición acentúa la diferencia entre “ciudadanos” o “nacionales” y “extranjeros” o “inmigrantes” en el marco de lo que Habermas llama “chovinismo del bienestar”. Habermas apunta que la creación de la ciudadanía de la UE contribuye a excluir aún más de la esfera de ciudadanía en la UE a los inmigrantes que no poseen la nacionalidad de alguno de los países miembros del bloque. La política común de la UE ha dejado de lado el reconocimiento del derecho de sufragio de los inmigrantes (de terceros países, se entiende) y ni siquiera ha tratado este punto en la Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, sobre residentes considerados de larga duración. Cada Estado miembro de la UE legisla al respecto de manera nacional.

El tema de la relación de la articulación de la ciudadanía de la UE con los inmigrantes de terceros países es uno de los principales dilemas a los que se enfrenta la formulación de la ciudadanía de UE. Pero, al mismo tiempo, estos puntos refuerzan la idea de que solo se podrá avanzar en temas de ciudadanía inclusiva organizando en primer lugar bloques de comunidades como el de la UE o la comunidad iberoamericana, en la idea de la ciudadanía postnacional y, además, de manera realista en cuanto a ámbitos de aplicación.

CAPÍTULO IV:
ESPAÑA Y EL RECONOCIMIENTO
DEL DERECHO DE SUFRAGIO
DE LOS INMIGRANTES

CAPÍTULO IV: ESPAÑA Y EL DERECHO DE SUFRAGIO DE LOS INMIGRANTES

4.1. Marco legal internacional vinculante para España

4.1.1. La Declaración Universal de los Derechos Humanos

Como sucede con la mayor parte de aspectos relativos a los derechos humanos reconocidos universalmente, la DUDH significó la experiencia internacional con mayor número de países signatarios que estableció un marco mínimo común de derechos para los extranjeros y para los inmigrantes. Tal como se ha analizado en el capítulo anterior de este trabajo, la DUDH no es un tratado vinculante pero sí ejerce como eje rector a partir del cual se legisla en materia de derechos humanos. De este modo España, país signatario de la DUDH, establece en la CE la validez esencial y jerárquica de la DUDH pues en su artículo 10.2 señala que “las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la DUDH”.

Los artículos fundamentales que la DUDH engloba, naturalmente, se refieren al total de seres humanos que se encuentren en cualquier parte del mundo. En este contexto, resultan pertinentes y motivo de reflexión en lo que a este trabajo se refiere sus dos primeros artículos. Dice el artículo 1 que todos los seres humanos “nacen libres e iguales en dignidad y derechos”. Y el artículo 2 recalca que toda persona “tiene los derechos y libertades proclamados en esta declaración sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición”. Prosigue indicando que “no se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona”. Igualmente, el artículo 7 indica que todos “son iguales ante la ley y tienen, sin distinción alguna, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación”. Así redactados,

estos primeros artículos de la DUDH pueden inducir a pensar que todos los seres humanos allí donde se hallen, ya sea en su país de origen o residencia o en cualquier otro, gozan de los mismos derechos que los nacionales del país en el que se encuentran, incluidos los derechos políticos de los que el texto habla. Naturalmente artículos siguientes del texto moldean y matizan lo que se expone al inicio de la célebre declaración.

Tal como señala Mora (2013), dos derechos citados en la DUDH están reconocidos exclusivamente a favor de los respectivos nacionales de los Estados, tal como señala el artículo 21:

1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.
2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.
3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto. (ONU, 1948).

Por tanto, según la DUDH el derecho de sufragio y el derecho a ejercer la función pública están vinculados a la pertenencia nacional a un Estado concreto, punto que se conecta con el debate sobre ciudadanía y nacionalidad, abordado en el segundo capítulo de esta tesis. Un hecho que permanece en la DUDH a partir de su antecedente más célebre en la historia, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. Este último documento anuncia desde su título que contempla una división entre los hombres en general y los ciudadanos en particular, en este caso como sinónimo de nacionales según el espíritu del documento, algo que, por supuesto, no ensombrece el hecho de que se trata del texto que por primera vez en la historia reconoce unos derechos inherentes del hombre por el hecho de serlo. Así, según esta célebre y determinante declaración francesa, “el universalismo de los derechos” está “obligado a pasar por la “puerta estrecha” de la nación, está obligado a vérselas con el particularismo de una comunidad política determinada”, en palabras de Pietro Costa. El “universalismo de los derechos del hombre” en consonancia con el “particularismo de la pertenencia estatal-nacional” es un “campo de tensiones

que se vislumbra ya en los primeros pasos de la Revolución Francesa” (Aláez Corral, B., y Costa, P., 2008, p. 32- 34).

Al respecto, resultan pertinentes las apreciaciones de José Antonio Pastor Ridruejo sobre la convivencia de “universalismo” y “particularismo” en la disciplina del derecho internacional de los derechos humanos. Así, aborda el planteamiento en torno a si la lista y el nivel del disfrute de los derechos y de las libertades fundamentales se aplican por igual a todos los seres humanos o si, por el contrario, hay que relacionar el tema con la historia, la cultura, la religión, o la ideología política de los países partiendo de la base en el derecho internacional de los derechos humanos de que “al menos” algunos de sus principios o normas obligan a todos los Estados aunque no exista un vínculo o tratado vinculante convencional. En este contexto, el autor señala que “las convenciones no se basan en la idea de reciprocidad sino en el carácter absoluto u objetivo de las obligaciones establecidas” (Pastor R., J. A., 2011, p. 279). Y plantea una interesante reflexión en torno a la aplicabilidad de las normas de *ius cogens* y *erga omnes*, es decir, en torno a si las normas de derechos humanos son de obligado cumplimiento aunque no exista vínculo expreso entre el Estado en cuestión y tales normas, y si estas se aplican frente a toda la comunidad internacional. En este marco, llega a la conclusión de que existe una coexistencia entre los derechos de la DUDH de cumplimiento ilimitado y aquellos derechos que se vinculan con la pertenencia a un determinado Estado. En lo que respecta al tema de estudio de este trabajo, resulta relevante citar el planteamiento del autor sobre el derecho de sufragio, en primer lugar y, en menor medida, el debate sobre el derecho a ejercer la función pública y la relación de estos derechos con los derechos que, como el derecho a la vida, no dejan dudas sobre su inherente vinculación con las normas tanto de *ius cogens* como de *erga omnes*.

En esta línea se sitúa el comentario de Felipe Gómez Isa señalando que, a pesar de que existe una división doctrinal y jurídica entre derechos civiles y políticos, por un lado, y derechos económicos, sociales y culturales, por otro, debe existir una “profunda interrelación” entre ambas categorías pues así lo requiere “la defensa de la dignidad humana”. En consecuencia, ambos tipos de derechos merecen “el mismo nivel de atención y urgencia” (Gómez Isa, F., 2004, p. 43).

Un poco más lejos va Juan Antonio Carrillo Salcedo, para quien vivimos en un mundo en el que la globalización “legitima las diferencias entre ricos y pobres” pues sus beneficios “se reparten muy mal entre países, regiones, grupos y personas”, mientras que los derechos humanos “pueden convertirse en normatividad abstracta que veladamente defiende lo adquirido o adquirible por los más fuertes”. Este autor, asimismo, denuncia lacras como la de la xenofobia e indica que, lejos del “ideal común” proclamado a través de la DUDH, la humanidad está “dividida” entre aquellos que disfrutan de los derechos humanos como una “realidad cotidiana” y aquellas personas para quienes los derechos humanos son algo por alcanzar, “un objetivo por el que luchar”. Asimismo, destaca que aún queda mucho por lograr en la práctica sobre la llamada “indivisibilidad” de los derechos humanos, recordando que la Resolución 54/165 de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre la globalización y su impacto en el goce de los derechos humanos afirma que todos los derechos humanos son “indivisibles, interdependientes e interrelacionados”, y que la comunidad internacional debe tratarlos “de modo igual y equitativo, en pie de igualdad y con el mismo énfasis”. En este punto subraya que los derechos civiles y políticos “han de ser efectivos” como parte esencial de los derechos humanos universales (Carrillo, S., J.A., 2006, p. 32- 39).

En este contexto, a la luz de las crecientes migraciones mundiales se puede afirmar que la protección de los derechos de integración, que bien podrían contemplarse prioritariamente en la catalogación de derechos sociales, perfectamente pueden corresponderse y ser protegidos a su vez mediante la extensión de derechos políticos, concretamente el derecho de sufragio. Algo que, asimismo, contribuye con la mitigación de la llamada “globalización sesgada”, que permite el desarrollo de unos países o de partes de la población de los países mientras otra parte de la humanidad se va quedando rezagada. Pietro Costa, en este sentido, considera que “para poder valorar hasta qué punto la asignación de los derechos se ha emancipado de la lógica de la pertenencia”, en el sentido de pertenencia a una nación o un Estado, es oportuno hacer referencia a las migraciones como un tema que “puede actuar como verdadero *experimentum crucis*” en este tema (Aláez Corral, B., y Costa, P., 2008, p. 45).

Por su parte, Héctor Gross Espiell advierte de que es necesario aceptar que el tema de los derechos humanos pesa “en todos los procesos de internacionalización y de globalización”, y

subraya como elemental, “ineludible”, la relación entre derechos humanos y democracia, siendo la democracia el único sistema que asegura “la vigencia y la efectividad de los derechos humanos” (Gross Espiell, H., 2008, p.8). En este marco, en el tema de la extensión del reconocimiento de la titularidad y del ejercicio de derechos civiles y políticos, incluido el derecho de sufragio, se mediría la calidad de la democracia en nuestros días.

En cualquier caso, hoy por hoy la norma material existente en derecho es la que deriva de la DUDH que señala en general la vinculación de la nacionalidad de los individuos con los derechos de sufragio y a ejercer la función pública conjuntamente con los avances que viene desplegando un número creciente de países, como España, en la extensión del derecho de sufragio entre no nacionales al menos en comicios locales y, en el caso de la UE, también para elegir a los miembros del Parlamento Europeo.

4.1.2. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) como marco de la legislación nacional española

Los derechos civiles y políticos enunciados en la DUDH tienen desarrollo en el PIDCP. El artículo 25 de este texto señala:

Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2 (se cita posteriormente) y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país. (ONU, 1966 a).

El texto, como se ha analizado en el espacio dedicado a la DUDH, al hablar de “ciudadanos” alude a los nacionales de un país concreto, englobando como una misma categoría los conceptos de ciudadanía y nacionalidad.

El artículo 2 reza así:

1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. 2. Cada Estado Parte se compromete a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del presente Pacto, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente Pacto y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter. 3. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a garantizar que: a) Toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados podrá interponer un recurso efectivo, aun cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales; b) La autoridad competente, judicial, administrativa o legislativa, o cualquiera otra autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado, decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso, y desarrollará las posibilidades de recurso judicial; c) Las autoridades competentes cumplirán toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso. (ONU, 1966 a).

El acuerdo, asimismo, indica que los derechos que recoge deben ser reconocidos a todas las personas sin distinción de raza, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social” (artículo 2) subrayando la igualdad ante la ley de cara a la protección por parte de la ley de todas las personas sin discriminación (artículo 26).

Por tanto, cabe anotar que el texto cita a “todos los individuos” que se encuentran en el territorio de un país determinado como titulares de todos los derechos reconocidos en el PIDCP cuando, en la práctica y según otros artículos del mismo Pacto, se diferencia entre los “ciudadanos”, considerados en este caso como “nacionales” del país en cuestión, y el resto de personas que habitan en el territorio nacional en cuestión.

Manfred Nowak lo especifica señalando que, de acuerdo con la naturaleza del PIDCP, “considerado como un tratado general y universal sobre derechos humanos”, la mayoría de sus derechos son aplicables a todos los seres humanos. A pesar de todo, subraya, algunos derechos sólo se aplican “para ciertas categorías de seres humanos”. Así, los derechos políticos del artículo 25 sólo son válidos para los ciudadanos en este caso considerados como nacionales de un país concreto. Añade otros ejemplos como el caso del artículo 12, sobre la libertad de movimientos, que solo se aplican a personas legalmente libres en el territorio de un Estado o el caso de los derechos a un nombre y a una nacionalidad del artículo 24, que solo se aplican a los niños (Nowak, M., 2004, p. 169).

4.1.3. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)

Si bien tal como su nombre indica este pacto se refiere a los derechos económicos, sociales y culturales, resulta interesante analizar que los derechos que engloba tienen una conexión con los derechos civiles y políticos en virtud de la indivisibilidad de los derechos humanos.

Así, el artículo 6 del PIDESC indica que los Estados parte “reconocen el derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido” y que tales Estados “tomarán medidas adecuadas para garantizar este derecho” (ONU, 1966 b).

El artículo 8 señala que los Estados signatarios se comprometen a garantizar el derecho “de toda persona a fundar sindicatos y a afiliarse al (sindicato) de su elección” para “promover y proteger sus intereses económicos y sociales”. Añade que no podrán imponerse límites en este sentido más allá que los que “prescriba la ley y que sean necesarios en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional o del orden público, o para la protección de los derechos y libertades ajenos”. Asimismo, este artículo consagra “el derecho de huelga, ejercido de conformidad con las leyes de cada país”.

El artículo 11 indica que los Estado Parte “reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia”.

En relación con el carácter vinculante de la implementación progresiva del PIDESC, José Milá Moreno recuerda que los Estados signatarios del documento tienen la obligación de mantener unos mínimos en el disfrute de los derechos establecidos en el Pacto a favor de aquellos grupos “que son considerados vulnerables en el disfrute de los mismos”, sectores como los de los niños, las personas mayores, los grupos indígenas o las mujeres, pues estos grupos en la práctica se encuentran en desventaja. Así lo señala el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Milá, M., J., 2004, p. 195).

4.2. Marco legal nacional

4.2.1. La Constitución Española

Es una realidad social en evolución y extensión que los ciudadanos españoles en general son proclives a la aceptación del reconocimiento de la titularidad y el ejercicio del derecho de sufragio a favor de los extranjeros al menos en comicios locales. Así lo indican trabajos como *Transatlantic Trends Immigration*, estudio que señala que el 62% de la población

en España opina que los inmigrantes legales deberían tener reconocido el derecho de sufragio en comicios locales (German Marshall Fund, 2010).

Según la CE, el Estado central tiene la competencia exclusiva para legislar en materias de “nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo”, de acuerdo al artículo 149.1.2 CE. En virtud de ello, el Estado ha suscrito los correspondientes acuerdos en materia de sufragio de inmigrantes en España.

En este contexto, la legislación española se ha ido adaptando a los nuevos tiempos empezando por la aplicación del marco legislativo europeo. Así, como se ha comentado en el capítulo anterior de este trabajo, para poder trasponer a la legislación española las normativas de la UE en materia de sufragio se realizó la primera reforma de la CE. Consistió, pues, en la reforma del artículo 13.2 CE. El régimen jurídico de los derechos de los extranjeros según la CE se centra en el artículo 13, conforme resalta Mora (2013).

Tal como se requería conforme al TUE, la reforma consistió en añadir en el artículo 13.2 la expresión “y pasivo”, referida al ejercicio del derecho de sufragio de los extranjeros en elecciones municipales para poder adecuar la legislación al TUE. El BOE publicó el nuevo texto el 28 de agosto de 1992. El artículo 13 CE quedó redactado como sigue:

1. Los extranjeros gozarán en España de las libertades públicas que garantiza el presente Título en los términos que establezcan los tratados y la ley.
2. Solamente los españoles serán titulares de los derechos reconocidos en el artículo 23, salvo lo que, atendiendo a criterios de reciprocidad, pueda establecerse por tratado o ley para el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales.
3. La extradición sólo se concederá en cumplimiento de un tratado o de la ley, atendiendo al principio de reciprocidad. Quedan excluidos de la extradición los delitos políticos, no considerándose como tales los actos de terrorismo.
4. La ley establecerá los términos en que los ciudadanos de otros países y los apátridas podrán gozar del derecho de asilo en España.

La redacción original del artículo 13.2. solo contemplaba el ejercicio del voto activo para los extranjeros como una “solución transaccional entre la visión clásica de los derechos políticos reservados a los nacionales de un Estado” y la realidad “de una UE en ciernes, a cuya pertenencia aspirábamos” que “implicaría en su día la existencia de una ciudadanía europea” (Alzaga Villaamil, Ó. et al, 2017, p. 58).

La sinopsis del artículo 13 CE (Gálvez Muñoz, L. A. y Sieira S., 2011 a) que hace el Congreso de los Diputados subraya que, consciente de la relevancia de la presencia de los extranjeros y los inmigrantes en España, los padres de la Constitución plasmaron en ella los tres aspectos fundamentales que articulan la posición jurídica de los no nacionales en un Estado: la forma en que gozan de los derechos y libertades reconocidos a los nacionales, la extradición y el asilo. Se trata de un hito en el constitucionalismo español ya que ninguna carta magna española anterior había llegado a tanto. Algo que, sin embargo, continúa la sinopsis del Congreso, no es extraño o inusual desde el punto de vista del Derecho Constitucional comparado. Asimismo, se indica que la actual CE, en lo que a materia de extranjería se refiere, sigue de cerca los dictados establecidos en la Constitución Italiana de 1947 (artículos 10, 26 y 51) y en la Constitución Portuguesa de 1976 (artículos 15 y 23).

La sinopsis del artículo 13 recuerda que la actual redacción del segundo apartado no es la original ya que este artículo fue modificado (conforme señala el artículo 95 de la propia CE) en 1992 en virtud del Tratado de Maastricht a fin de extender el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales incluyendo a los nacionales del resto de países miembros de la UE. Con ello se dio “un importante paso en la integración política de los pueblos, en la libre circulación de personas dentro de la Unión y en la configuración de la ciudadanía europea”, indica el análisis. La reforma fue posible porque, prosigue la sinopsis, todos los grupos parlamentarios del Congreso de los Diputados presentaron conjuntamente una Proposición de Reforma del artículo 13.2 CE consistente en intercalar en el texto las palabras “y pasivo”, de tal forma que los nacionales de la UE en España puedan ser elegidos. La propuesta fue aprobada por el Pleno del Congreso el 22 de julio de 1992 y por el Pleno del Senado el 30 del mismo mes. El Rey sancionó la reforma el 27 de agosto de 1992 y al día siguiente se publicó en el BOE.

Posteriormente las Cortes Generales aprobaron la Ley Orgánica 10/1992, de 23 de diciembre, autorizando que España ratifique el TUE, hecho que tuvo lugar al día siguiente.

El primer apartado del artículo, sobre los derechos y libertades de los extranjeros, ha sido ampliamente debatido en las Cortes, que se han ocupado del tema hasta cinco veces. La sinopsis recapitula la historia de la Ley de Extranjería y precisa que su última reforma (la que da lugar a la LO 2/2009), responde a la necesidad de incorporar en este texto legal la jurisprudencia del TC, las directivas europeas sobre inmigración pendientes de incorporación total o parcialmente, y la necesidad de adaptarla “a la nueva realidad migratoria en España”.

Los apartados tercero y cuarto del artículo 13 CE han sido menos discutidos.

En relación con el apartado segundo, en lo que se refiere a la reserva a los españoles de los derechos del artículo 23 CE, la sinopsis señala que hay que aludir, ante todo, a la Ley Orgánica 1/1997, de 30 de mayo, de modificación de la Ley Orgánica 2/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, para la trasposición de la Directiva 94/80/CE, de elecciones municipales, para que se pueda practicar el sufragio activo y pasivo de los nacionales de la UE en comicios municipales. También cabe citar la Ley 17/1993, de 23 de diciembre, sobre acceso a la Función Pública de los nacionales de otros Estados a los que les es de aplicación el derecho a la libre circulación de trabajadores, entre otras leyes. Y, particularmente, el Real Decreto 1244/2002, de 29 de noviembre, que aprueba el Reglamento de acceso a extranjeros a la condición de militar profesional de tropa y marinería.

En cuanto a los apartados tercero y cuarto del artículo 13 CE (extradición y asilo, respectivamente), la sinopsis señala que las normas de desarrollo más relevantes son las siguientes: la Ley 4/1985, de 21 de marzo, de Extradición Pasiva, que regula las condiciones, los procedimientos y efectos de la misma, salvo lo dispuesto en los tratados internacionales suscritos por España, y que deroga a la vieja Ley de 26 de diciembre de 1958; la Ley 5/1994, de 4 de marzo, de regulación del derecho de asilo y de la condición de refugiado, modificada por la Ley 9/1994, de 4 de mayo; la Ley 3/2003, de 14 de marzo, sobre la orden europea de detención y entrega; el Real Decreto 203/1995, de 10 de febrero, que aprueba el Reglamento de aplicación de

la Ley 5/1984, de 26 de marzo, el cual ha sustituido al Reglamento aprobado por Real Decreto 511/1985, de 20 de febrero; y el Real Decreto, 865/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de reconocimiento del Estatuto de Apátrida.

En torno a los tratados internacionales suscritos por España que tienen relación con el artículo 13 CE, la sinopsis del Congreso recoge en primer lugar la DUDH. Luego menciona la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 28 de julio de 1951 y su Protocolo de 31 de enero de 1967; el PIDCP; el PIDESC; el Convenio Internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas de 15 de diciembre de 1997; el Convenio Internacional para la represión de la financiación del terrorismo, y la Resolución 1373 (2001) sobre medidas para combatir el terrorismo aprobada por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas el 28 de septiembre de 2001. Asimismo, cita acuerdos y convenios del ámbito de la UE como la Carta de Derechos Fundamentales de la UE, proclamada en Niza el 7 de diciembre de 2000, el TUE, el Acuerdo de Schengen así como convenios en materia de extradición, refugio y visado.

Sobre la jurisprudencia constitucional en torno al artículo 13 CE, se destacan sentencias del TC relativas a la extradición y a la detención preventiva y cautelar en espera de la sustentación de un expediente de expulsión, y al reconocimiento de los derechos fundamentales de los extranjeros de reunión, asociación, sindicación y huelga como establece la STC 236/1987, de 7 de noviembre, que se analiza más adelante en este capítulo.

Para Alzaga Villaamil, la redacción de la primera parte del artículo 13, “Los extranjeros gozarán en España de las libertades públicas que garantiza el presente Título en los términos que establezcan los tratados y la ley”, permite “restringir” el disfrute de las libertades públicas “al ámbito”, los “supuestos” y el “cumplimiento de las condiciones” indicados en los tratados internacionales y en la ley (Alzaga Villaamil, Ó., et al., 2017, p. 54).

Recoge Alzaga Villaamil que abordar si los extranjeros (inmigrantes) tenían o no tenían derecho a participar como electores o candidatos en elecciones españolas y a ocupar cargos públicos (este último tema se corresponde con el artículo 23 CE, que se analiza más adelante) fue

el extremo del artículo 13 CE que “desató una mayor polémica” entre los padres de la Constitución a la hora de redactar el texto. De allí la redacción de consenso que resultó en el párrafo 13.2 que indica: “Solamente los españoles serán titulares de los derechos reconocidos en el artículo 23 salvo lo que, atendiendo a criterios de reciprocidad, pueda establecerse por tratado o ley para el ejercicio de sufragio activo en las elecciones municipales”. Una fórmula que “obviaba la mención de “derechos políticos” y “soslayaba una larga discusión doctrinal sobre qué debía entenderse por derechos políticos” (Alzaga Villaamil, Ó., et al., p. 57- 58).

Sobre el requisito de reciprocidad que establece el artículo 13 CE, Presno (2011) señala que, conforme a la CE, el hecho de que los españoles residentes en otro Estado tengan derecho de sufragio no implica, *ex Constitutionae*, que los nacionales de ese Estado tengan reconocido el derecho de sufragio en España. El propio Foro para la Integración Social de los Inmigrantes (2001), aboga por no exigir la reciprocidad como condición para el sufragio de los extranjeros. Asimismo, Presno recuerda que tiene que ser la ley o un tratado los que establezcan tal reconocimiento del derecho del ejercicio de voto a favor de los inmigrantes si bien, en todo caso, el legislador no está obligado a reconocer tal derecho a favor de los inmigrantes en los mismos términos en los que tal derecho es reconocido a los españoles. Añade que, de acuerdo con el principio de una interpretación favorable al ejercicio de los derechos fundamentales, llegado el momento se podría reconocer el derecho de sufragio activo a los no nacionales residentes en España en las mismas condiciones que los españoles siempre, claro está, que a estos últimos se les permita votar en las elecciones del país del que proceden los inmigrantes en cuestión. El autor, en definitiva, señala que la exigencia de reciprocidad no se debe identificar con la necesaria aplicación de un estricto régimen de reciprocidad atendiendo a la situación que se puede dar en países de procedencia de los inmigrantes de falta de democracia, o a que en los citados Estados la ley reserve el derecho de sufragio para sus nacionales. Lagasabaster (2009), considera que la exigencia de la reciprocidad dificulta la integración de los inmigrantes y apunta que resulta pertinente una reforma constitucional en este aspecto. En la misma línea aboga por una reforma constitucional para solventar esta situación “para eliminar la reciprocidad” (Presno, 2011, p. 103). Recuerda el autor que a los nacionales de países latinoamericanos y de otras ex colonias como Guinea Ecuatorial se les permite solicitar la nacionalidad española al contar con dos años de residencia legal y sin interrupción en España por lo que el espíritu de extender el

derecho del voto entre los inmigrantes en estos casos en cierta forma pierde sentido. En efecto, las estadísticas indican que la mayor parte de los citados inmigrantes que llevan años en España y que, en todo caso, han decidido permanecer en el país de forma permanente, se acogen a los correspondientes convenios de doble nacionalidad que España mantiene suscritos en cuanto la ley se los permite, esto es, cuando llevan residiendo en España dos años de forma legal e ininterrumpida.

Lagasabaster (2009) señala, asimismo, que la reciprocidad no necesariamente debe derivarse de convenios internacionales sino que puede recogerse en una ley, tal como contempla el artículo 13 CE.

Diversos autores defienden la disociación de los conceptos de ciudadanía y nacionalidad al aplicar normativa electoral se está dando de hecho en elecciones locales y debería ampliarse a todo tipo de elecciones. Presno subraya que en la página 44 del Informe del Consejo de Estado (2009) sobre las propuestas de modificación del Régimen Electoral General español, informe solicitado por el Gobierno el 27 de junio de 2008, se señala que si el derecho de sufragio en las elecciones municipales “se distancia de la nacionalidad para vincularse a la residencia”, una coherente aplicación de tal principio llevaría a que los extranjeros residentes en España voten “en el municipio de su residencia y no en el de su nacionalidad” (Presno, 2011, p. 44).

Sobre los obstáculos que plantea la exigencia de reciprocidad, Biedma apunta que el gobierno, para cumplir con el mandato constitucional, tendría que firmar un “importante número de acuerdos” de reciprocidad, y subraya el hecho de que existen varios países que no reconocen el derecho al sufragio a los extranjeros o que “no han adoptado un sistema democrático de gobierno”. Indica que una posibilidad para dar respuesta a la situación se plantearía permitiendo “que cualquier residente en nuestro país, venga del país que venga, pueda ejercer su derecho al voto, condicionándolo al cumplimiento de una serie de requisitos legales y temporales”. Y aboga sin ambages por una reforma constitucional y de la LOREG tanto atajando la exigencia de reciprocidad como permitiendo que los inmigrantes puedan ejercer sin limitación el derecho al voto activo y pasivo (Biedma, 2010, p. 9).

Aja y Díez (2005) indican, asimismo, que la democracia de nuestros días exige la participación de los inmigrantes con residencia estable en España señalando que una reforma constitucional se hace necesaria suprimiendo el requisito de reciprocidad de modo que sean los tratados o la ley los que determinen en qué circunstancias pueden sufragar los inmigrantes. Otra salida, opinan, sería eliminar todo el segundo inciso del artículo 13 CE. Consideran que para el legislador, en 1978, resultaba prácticamente imposible pronosticar que España se convertiría en un país receptor neto de inmigrantes. Vacas va un poco más lejos afirmando que supeditar el derecho al voto a la exigencia de reciprocidad equivale a que el Estado, recuperando una posición soberana, volviese a considerar a las personas como un mero elemento del Estado, el elemento de población. Para el autor, condicionar el ejercicio del derecho de sufragio a la reciprocidad equivale a “condicionar” el ejercicio de los derechos más elementales como el derecho a la vida, a la integridad física, a la tutela judicial efectiva, a la educación o la sanidad (Vacas, 2009, p. 86). Asimismo, advierte que firmar convenios de reciprocidad lleva a un “largo y complejo proceso negociador con cada Estado” (Vacas, 2009, p. 87). Es preciso señalar que Vacas escribió este artículo antes de que se ratifiquen los convenios de reciprocidad en materia de sufragio en elecciones locales que firmó España con diversos Estados que entraron en vigor en 2009. E hizo ver, acertadamente, que, a pesar de que se firmen y ratifiquen tales convenios de reciprocidad, está claro que no todos los inmigrantes podrían beneficiarse de ellos pues en muchos casos (China, Cuba, etc.) no se puede plantear la reciprocidad pues involucran a Estados en los que no se celebran comicios homologables por el estándar internacional democrático en el que España está enmarcada. Por ello, asimismo, aboga por una reforma del artículo 13 CE que elimine la necesidad de la citada reciprocidad. Ortega Giménez (2011) opina en la misma línea resaltando que no se puede firmar acuerdos con todos los países de los que proceden los inmigrantes por lo que la reforma constitucional resulta perentoria incluyendo, además, el reconocimiento del derecho al sufragio pasivo para todos los inmigrantes.

Por su parte, el Consejo de Estado apunta que el reconocimiento del derecho de sufragio de los inmigrantes no es en absoluto una práctica excepcional sino que, por el contrario, se trata de una tendencia progresiva, “especialmente en los Estados con democracias más estables y de mayor tradición democrática”. Un reconocimiento que, no obstante, señala el alto organismo,

suele ser “limitado y condicionado” porque casi siempre se ciñe a elecciones locales, se suele limitar al ejercicio del derecho de sufragio activo y está condicionado al cumplimiento de requisitos como la residencia legal previa o permanente y la inscripción en un registro o en la posesión de una tarjeta de residente (Consejo de Estado, 2009, p. 60- 61).

Las exigencias del artículo 13 CE tributan del contexto histórico en el que se redactó la carta magna en vigor. En 1978 España seguía siendo un país de emigración con escasa experiencia en inmigración. La inclusión de los extranjeros (inmigrantes) en el Anteproyecto de Constitución respondió principalmente al hecho de que en esos momentos ya toda Constitución moderna debía contemplar a los no nacionales. La redacción de este artículo implicó especial dificultad ya que, además de que la inmigración era un fenómeno relativamente nuevo, existía una tendencia a percibirla como un “potencial problema” para la estabilidad interna del país (Vidal, F., M.C., 2002, p. 36).

En cuanto al segundo artículo de la CE que regula el tema de la participación política y en asuntos públicos, el artículo 23, este señala:

23.1. Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal.

En su segundo apartado se incluye la referencia a las funciones y los cargos públicos:

23.2. Asimismo, tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes.

El artículo 23 CE es el único de la CE que señala una “diferenciación” clara entre nacionales y no nacionales (Andrade, Q., K., 2011, p. 76) si bien se habla de “ciudadanos”.

Al respecto, según apunta Blanca Rodríguez, la participación se entiende “como ejercicio de soberanía democrática a través de la manifestación de voluntad del pueblo titular de la

misma” si bien en el artículo 23 CE el concepto de “ciudadanos” tiene un sentido “estrictamente formal” pues, según este precepto, ciudadanos “significa españoles”. Ese es el criterio del TC en virtud del artículo 13.2 CE, que restringe los derechos reconocidos en el artículo 23 a “los españoles” ampliando a los extranjeros el derecho de sufragio solo para comicios locales siempre que haya reciprocidad, por tratado o por ley (Rodríguez Ruiz, B., 2015, p. 54- 55). En cualquier caso, la CE utiliza el término “ciudadanos” de tal forma que nada impide entender que esta utilización se efectúa “en un sentido sustantivo antes que formal” al margen, eso sí, del Capítulo I del Título I CE. Así, los derechos de participación de los inmigrantes “encuentran con frecuencia base constitucional en derechos fundamentales con derecho participativo reconocidos en términos genéricos (“todas las personas”, “se garantiza, “se reconoce”)” tanto a nacionales como a extranjeros residentes incluso aunque no tengan permiso de residencia. Así, se reconocen para todas las libertades de expresión e información, los derechos de reunión y de asociación o la libertad sindical (Rodríguez Ruiz, B., 2015, p. 57- 58).

En la misma línea, Moya reitera que la reclamada reforma constitucional se justificaría perfectamente en la necesidad de “ajustar la Constitución a la realidad sociodemográfica española” y en la voluntad “de integrar social y políticamente al colectivo extranjero en su totalidad, y no por nacionalidades” (Moya, 2011, p. 26- 27).

Diversos especialistas en el tema, asimismo, subrayan que el artículo 13 CE, además de tratados, habla de la ley como mecanismo para articular el voto de los inmigrantes en España. Ortega indica que “la vía legislativa tiene la ventaja de una mayor virtualidad expansiva del derecho de sufragio” pues no exige que haya un tratado. Esta vía, señala, haría innecesario que haya una concurrencia de voluntades con otros Estados y respondería con mayor precisión a la decisión española de extender derechos políticos entre los inmigrantes (Ortega Giménez, 2011, p. 19).

La tendencia mayoritaria de la literatura al respecto en los últimos tiempos, en todo caso, aboga por la extensión del derecho de sufragio a favor de los inmigrantes. Ortega señala en este contexto que el voto fomenta la integración mientras que la exclusión del derecho de sufragio propicia “la exclusión y el desarraigo”. Advierte que el hecho de que una destacable proporción

de inmigrantes en España no gocen del derecho de sufragio tiene consecuencias negativas “para el conjunto de la ciudadanía” pues “hace que los valores democráticos dejen de ser universales y dificulta la cohesión social”, se impide “la realización del pluralismo” (Ortega, 2011, p. 14). Continuando con la evolución del concepto de ciudadanía en este terreno, Ortega, López y Cano indican que si bien la ciudadanía “no puede reducirse al derecho al voto” no es menos cierto que “sin este derecho no se puede hablar de ciudadanía en ningún caso” (Ortega, A., López, A. y Cano, M.J., 2011, p. 3- 4). En esta línea, los autores subrayan su oposición a la exigencia de la reciprocidad pues, opinan, “provoca desigualdades entre los diferentes grupos de inmigrantes” además de complejidades jurídicas (Ortega, A., et al, 2011, p. 13).

García considera que excluir del derecho de sufragio a los inmigrantes implica una “menor calidad” de la democracia, y advierte una incoherencia en el hecho de que el art. 179 de la LOREG tenga en cuenta el número total de residentes de un municipio (incluidos los inmigrantes) para determinar el número de concejales a elegir pero que la opinión de parte de esos residentes “no cuente para nada” a la hora de elegir a tales concejales. Para la autora es necesario que los inmigrantes tengan reconocida la titularidad del derecho de sufragio en base al principio democrático del voto que, históricamente, recuerda, ha evolucionado desde sus inicios y a lo largo de la historia. Cita como ejemplo la evolución del sufragio nacional masculino hasta el sufragio verdaderamente universal de quienes son considerados nacionales de un territorio (García, 2007, p. 258).

En este marco cabe citar la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de Bases del Régimen Local (LRBRL) que, en referencia a la residencia, dice que toda persona que viva en España debe inscribirse en el padrón del municipio en el que reside habitualmente, y que los inscritos en el padrón son los vecinos del municipio, condición que se adquiere en el momento de la inscripción en el padrón (artículo 15 LRBRL). Agulló subraya que esto es así porque “a partir del padrón municipal se confecciona el censo electoral” y porque “la condición de vecino es la que permite, conforme al artículo 18.1 de la LRBRL, “ser elector (y elegible)” en las elecciones municipales” (Agulló, 2012, p.17- 18). Otros autores abogan por la extensión del derecho de sufragio en los ámbitos municipal y europeo, concediendo el estatus a quienes corresponda de residentes permanentes para que accedan a este derecho quienes lleven residiendo en la UE durante un determinado periodo de tiempo (De Lucas, 2001, y Congreso, 1985).

En esta corriente se sitúa el Observatorio Permanente de la Inmigración en Navarra, que señala lo que se considera como “una contradicción que ocurre en las elecciones generales” haciendo notar que los inmigrantes no comunitarios no pueden votar en tales comicios “a pesar de que desempeñan un rol relevante en la adjudicación de escaños por circunscripciones”. Así, recalca que la distribución de los 350 escaños del Congreso de Diputados “se realiza en base a la población existente en cada circunscripción provincial” (artículo 179 de la LOREG) y, así, los incrementos o disminuciones de población “afectan al reparto”. Esto da pie a la “paradoja” de que inmigrantes inscritos en el padrón pero “en situación administrativa irregular” cuentan para el cálculo pero no cuentan para el ejercicio del derecho de elección de los mencionados diputados (Observatorio Permanente de la Inmigración en Navarra, 2011, p. 6). Díez considera que el tema del derecho de sufragio de los inmigrantes “no puede ocultarse tras el argumento de la posibilidad de adquirir la nacionalidad” pues lo que realmente se está discutiendo es la “salud de un Estado democrático en cuanto a su propia representatividad”; el autor considera que lo que llama “invisibilidad de los extranjeros a nivel institucional” da pie a que los partidos políticos tengan dificultades a la hora de defender las demandas de este colectivo (Díez, 2008, p. 130).

En este contexto, hay autores que van más allá de la petición de reforma del artículo 13 CE y se posicionan a favor de una reforma que también afecte al artículo 23 CE. Díez señala que si se decidiera ampliar el derecho de voto al nivel autonómico y/o estatal se tendría que reformar el artículo 23 de la CE e incluso el artículo 1.2, que declara que “la soberanía recae en el pueblo español”, reformas para las que, por cierto, se requiere la reforma constitucional a través del procedimiento agravado (Díez, 2008, p. 31).

Tras apuntar las citadas opiniones de reconocidos expertos en la materia, favorables a la extensión del derecho de sufragio incluso para elecciones más allá del ámbito local, es preciso señalar que juristas expertos en la materia se inclinan por la consideración de que el derecho de sufragio en elecciones generales es exclusivo de los nacionales de cada país no obstante los escasos ejemplos de países que admiten que los extranjeros voten en todo tipo de elecciones como sucede en Chile con base en el artículo 14 de su Constitución (Senado de Chile, 2014). Los extranjeros pueden votar en elecciones generales en Chile si cuentan con visado de residencia

permanente y llevan viviendo en el país al menos cinco años (Servicio Electoral de Chile, 2014). En España, recapitulando, el derecho de sufragio está reservado a los nacionales contemplándose extensiones en base a la reciprocidad que establezcan tratados o la propia ley (artículos 13 y 23 CE).

Otro artículo constitucional que tiene relación con el objeto de estudio de este trabajo es el 96. Este señala que los tratados internacionales “válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, formarán parte del ordenamiento interno” y que sus disposiciones “sólo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios tratados o de acuerdo con las normas generales del Derecho internacional”.

En este marco, es un principio del derecho internacional comúnmente aceptado que los acuerdos internacionales tienen jerarquía sobre las leyes nacionales. Según la sinopsis del artículo 96 CE (Serrano, J. M., 2003), “El tratado concluido válidamente y publicado tiene, en todo caso, valor superior al de la ley aunque inferior a la Constitución, por lo que podrá ser objeto del recurso de inconstitucionalidad en el caso de violar un precepto de la norma fundamental”. En lo que respecta a esta tesis doctoral, este análisis es de relevancia habida cuenta del hecho de que existen diversos tratados que España mantiene suscritos con países latinoamericanos, así como de sus implicaciones. Así, por ejemplo, tratados de Paz y Amistad (nunca derogados) y de Doble Nacionalidad que mantienen que por el hecho de fijar residencia en España los nacionales de tales países latinoamericanos podrán optar a la nacionalidad española; el Código Civil y las leyes y normas derivadas en este sentido entran en contradicción con tales tratados al exigir que los nacionales de los países latinoamericanos residan al menos dos años en España de forma legal e ininterrumpida para poder acogerse a ellos. Sin embargo, continuando con la mencionada sinopsis del artículo 96 CE, los tratados que no exigen autorización parlamentaria “no afectan a la materia de ley pues si contuvieran materia legislativa serían inconstitucionales y, si no la contienen, su rango es inferior a la ley” de acuerdo con la doctrina que mantiene el Consejo de Estado (Dictamen 46.901 de 7 de marzo de 1985). Dicho de otro modo, los acuerdos internacionales que no han requerido autorización parlamentaria -como los acuerdos de doble nacionalidad, por ejemplo-, y que contienen materia de ley orgánica, poseen un rango inferior al de leyes nacionales como el Código Civil o la Ley de Extranjería.

4.2.2. El Código Civil y la concesión de la nacionalidad española

El artículo 11 CE establece en primer lugar que “la nacionalidad española se adquiere, se conserva y se pierde de acuerdo con lo establecido por la ley”. En segundo lugar, indica que “ningún español podrá ser privado de su nacionalidad”. Y, finalmente, señala que el Estado “podrá concertar tratados de doble nacionalidad con los países iberoamericanos o con aquellos que hayan tenido o tengan una particular vinculación con España”, puntualizando con que en tales países, aun cuando no reconozcan a sus ciudadanos un derecho recíproco, “podrán naturalizarse los españoles sin perder su nacionalidad de origen”. Puesto que el artículo remite a la ley para regular el tema, este se desarrolla en el Código Civil, concretamente en el Título I, titulado “De los españoles y extranjeros”, del Libro I, bajo el rótulo “De las personas”.

En este contexto, el artículo 27 del Código Civil indica que los extranjeros “gozan en España de los mismos derechos civiles que los españoles, salvo lo dispuesto en las Leyes especiales y en los Tratados”. Es así que, conforme al Código Civil y al conjunto de la legislación pertinente del Ordenamiento Jurídico Español, los latinoamericanos cuyos países mantienen con España este tipo de convenios pueden solicitar acogerse a ellos una vez que llevan residiendo en España al menos dos años y sin interrupción.

Desde mediados del siglo XX, España ha suscrito convenios de doble nacionalidad con la mayor parte de países latinoamericanos. En sus redacciones originales la mayoría de estos textos legales recogían que no se podía exigir periodo de residencia para solicitar acogerse a ellos. Por ejemplo, Aurelia Álvarez Rodríguez (2012, p. 140) anota que el convenio hispano- guatemalteco de doble nacionalidad, en su redacción inicial no exigía periodo de residencia, indicando literalmente: “los guatemaltecos podrán adquirir la nacionalidad española por el solo hecho de establecer domicilio en España y declarar ante la autoridad competente su voluntad de adquirir dicha nacionalidad”. Sin embargo, un protocolo modificativo exigió en la práctica que los guatemaltecos residan en España de forma permanente para poder acogerse a tal convenio. Posteriormente, en la misma línea se modificaron los diferentes convenios de doble nacionalidad

y, en la práctica, todos estos acuerdos se aplican en consonancia con el Código Civil.

Textualmente, el artículo 22.1 del Código Civil establece la regla general de diez años de residencia legal para la naturalización por residencia pero hay casos en los que este plazo se reduce sustancialmente. Así, son suficientes cinco años de residencia si el solicitante ha obtenido la condición de refugiado. Y solo requieren dos años de residencia los nacionales de los países latinoamericanos (que el Código Civil denomina “iberoamericanos”), Andorra, Filipinas, Guinea Ecuatorial y Portugal, y los sefardíes.

Asimismo, el Código Civil señala que solo requerirán un año de residencia para solicitar la nacionalidad española los extranjeros que hayan nacido en territorio español; el extranjero que no haya ejercitado oportunamente su facultad de optar, aquellos que dejaron caducar su derecho de opción – los sometidos a patria potestad de un español después de cumplir los 20 años de edad o de haber dejado transcurrir dos años después del cumplimiento de la mayoría de edad (art. 20.1.a del Código Civil) o el plazo de dos años previstos en los artículos 17.2 y 19.2, y aquellos que no optaron en virtud de los tratados tras las independencias de las colonias; el extranjero que haya estado sujeto a la tutela, guarda o acogimiento de un ciudadano o institución españoles durante dos años consecutivos; el cónyuge de un español siempre que al tiempo de la solicitud lleve un año de casado con español o española y no estuviere separado legalmente o de hecho; el viudo o viuda de español o española si a la muerte del cónyuge no estuviere separado legalmente o de hecho, y el nacido fuera de España de padre o madre, abuelo o abuela, que originariamente hubieran sido españoles.

4.2.3. La política de inmigración española en relación con los derechos políticos de los inmigrantes

El hecho de que la regulación de la ciudadanía de los inmigrantes no sea una prioridad en la agenda de la UE, tal como se analizó en el capítulo anterior de este trabajo, es algo que se ve reflejado en la legislación española que, de forma similar a lo desarrollado por la UE, en este

campo ha puesto el acento tradicionalmente en la regulación de la llegada de los flujos migratorios. De allí que haya autores que consideran que la política de inmigración en España “puede enmarcarse en un estilo caótico de toma de decisiones tal como propone Kingdon (en su libro *Agendas, Alternatives and Public Policies*, publicado en 1995) en su modelo de corrientes múltiples”.

Es así que, desde 1985, en España se han aprobado cinco leyes de extranjería, otros tantos reglamentos y seis procesos de regularización masiva de inmigrantes (Conejero Paz, E., 2012, p. 2- 4).

A nivel legislativo, la tarea de regular la entrada de inmigrantes y los flujos migratorios ha sido una labor a la que se han enfrentado los gobiernos españoles desde que el país vivió un gran momento socioeconómico y laboral tras el restablecimiento de la democracia y, concretamente, desde el inicio del primer gobierno del PSOE, presidido por Felipe González. Fue en 1985 cuando la inmigración entró de lleno en la agenda política española (Ortega Pérez, N., 2003) con la promulgación de la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España, conocida como Ley de Extranjería. Esta ley fue criticada por las organizaciones de defensa de los inmigrantes pues se concentró en regular los flujos migratorios restringiendo en cierta medida la llegada de extranjeros, y desarrolló de forma comparativamente escasa los derechos y libertades que su título señala. Por ejemplo, acentuó “el control policial y la rigidez en los procedimientos” para obtener permiso de residencia” por lo que, ante la demanda correspondiente ante el TC, este tribunal declaró la inconstitucionalidad de parte de la ley “al restringir derechos fundamentales al extranjero” como los derechos de reunión y asociación (López Álvarez, A., 2014, p. 206). Vale la pena anotar, por cierto, que la legislación española en la materia utiliza el término “extranjero” en lugar de “inmigrante” agrupando a extranjeros que están de paso de forma que no se establecen en España con aquellos que sí lo hacen (los inmigrantes), una práctica que mantienen las posteriores leyes de extranjería. En este trabajo, como se ha explicado anteriormente, se utiliza el término inmigrante al citar a sus sujetos de estudio, los extranjeros que viven en España de forma permanente.

El contexto de la citada primera Ley de Extranjería, siguiendo a Enrique Conejero Paz, es el de un país en el que, a principios de década (1980) el número de inmigrantes no era “significativo”, contando con unas 180.000 personas residentes, el 0,5% de la población; en el año 2001 se supera el millón de inmigrantes y, en 2006, la cifra pasa de cuatro millones. El 1 de enero de 2017 había un total de 4.424.409 inmigrantes en España conforme datos del INE (Instituto Nacional de Estadística, 2017 b). Al redactarse la primera Ley de Extranjería, pues, la inmigración era un tema que “apenas aparecía en las encuestas y en los barómetros de opinión” (Conejero Paz, E., 2012, p. 8- 9). Es a principios de los años 90 cuando se empieza a percibir una “conciencia de frontera” con la imposición de la exigencia de visado a los nacionales de países que empiezan a ser considerados como emisores de un importante número de migrantes en España. Entre los países latinoamericanos se encuentran en esta lista República Dominicana y Perú, países con los que España mantenía convenios de exención mutua de visados y que el Gobierno Español sancionó a partir de 1991. En la siguiente década se sumarán a esta lista Ecuador y Colombia, en las mismas circunstancias. Y es que hasta principios de los 90 España mantenía vigentes diferentes acuerdos bilaterales de exención mutua (recíproca) de visados para estancias cortas con países latinoamericanos entre los que se encuentran los mencionados, unos acuerdos que permitían que los nacionales de tales países (como los españoles en Latinoamérica) ingresen en territorio español por un periodo máximo de tres meses para realizar turismo. En la práctica fueron muchos los nacionales de tales países que permanecieron en España más allá del tiempo estipulado, lo que motivó que el Gobierno Español pusiera fin a tales acuerdos. En 2016 peruanos y colombianos pudieron volver a ingresar en España y en la UE sin necesidad de visado para estancias cortas gracias a la solicitud en tal sentido presentada por el Gobierno Español, tema que se vuelve a tocar en el próximo capítulo de este trabajo.

La citada Ley de Extranjería de 1985 estuvo vigente hasta que, en el año 2000, se aprobó una nueva normativa, la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social. El nuevo texto contempla temas de integración y derechos de los inmigrantes si bien, al igual que la ley anterior, fue criticada por la consideración de que hacía falta legislar mucho más en el campo de la acogida y la integración. Esta ley es la que pervive en nuestros días con sus sucesivas reformas establecidas mediante las leyes orgánicas 8/2000, 14/2003 y 2/2009 (LODYLE 2009).

Es durante este periodo, cuyo punto de partida Enrique Conejero marca en 1996, cuando, tras las correspondientes elecciones, el PSOE deja el Gobierno para dar paso al PP, se constata el incremento exponencial del número de inmigrantes: de 180.000 residentes a principios de los 80 hasta llegar a alrededor de 600.000 en 1996- 1997 (datos de Enrique Conejero a partir de fuentes del Ministerio de Trabajo e Inmigración). Según la Encuesta de Población Activa (EPA), se pasa de 200.000 inmigrantes económicamente activos en 1999 a casi dos millones en 2004. Una dinámica de incremento que impacta en la “percepción social del problema de la inmigración” (Conejero Paz, E., 2012, p. 11).

Continuando con el desarrollo legal, en 1985, como se ha indicado, el Gobierno Español aprobó la primera Ley de Extranjería y estableció las dos primeras regularizaciones masivas de inmigrantes, en 1991, mediante las que se concedieron permisos de residencia a más de 147.000 inmigrantes, el 47% de los inmigrantes que vivían en España en esos momentos (Conejero Paz, E., 2012, p. 14). Según datos del INE, entre 1985 y 1991 el número de inmigrantes subió a una tasa promedio anual de un 7%. En 1992 la tasa pasó a ser de un 10%. Según el Anuario de Extranjería de 2000, del Ministerio del Interior, el número de inmigrantes en 1995 era de 499.773, mientras que en el año 2000 esta cifra se situó en 895.720 personas, de las que el 60% procedían de países no comunitarios. En 1996 se ejecutó un nuevo proceso de regularización masiva de inmigrantes. En el año 2000, el número de inmigrantes subió a 1.109.060, un aumento de un 23,81% según datos de la Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración del Ministerio del Interior (Ortega Pérez, N., 2003). Todos estos datos demuestran el incremento exponencial del número de inmigrantes en España en un periodo relativamente corto, y es probable que precisamente por este aumento exponencial, que no fue suficientemente previsto, la legislación se fue adaptando como mejor se pudo.

Junto a las regularizaciones masivas de 1991, el Gobierno puso en marcha una fórmula de contratación de inmigrantes en origen denominada “contingente anual de inmigrantes”: se empezó a determinar un número anual de nuevos residentes, alrededor de 40.000 por año, que podían ingresar a España con permiso de residencia y trabajo, en función de las demandas del mercado laboral español por sectores de necesidad. Asimismo, entre 1991 y 1994 se crean las

Oficinas de Extranjeros, la Dirección General de Migraciones dependiente del Ministerio de Asuntos Sociales, la Comisión Interministerial de Extranjería y el Observatorio Permanente de Inmigración (Conejero Paz, E., 2012, p. 15).

En 1996, con el cambio de gobierno, el Ejecutivo presidido por José María Aznar hereda un nuevo Reglamento de desarrollo de la Ley de Extranjería que alumbra las figuras de la residencia permanente y la reagrupación familiar. Tal como se ha indicado, en el año 2000 se aprueban dos leyes extranjera: la LO 4/2000, de 11 de enero, y la LO 8/2000, de 22 de diciembre (en realidad la segunda es una reforma de la primera). La LO 4/2000 incide en una aproximación de derechos entre autóctonos e inmigrantes mientras que el texto de la segunda reforma en algunos apartados añade aspectos relacionados con el control de los flujos migratorios. Las nuevas leyes trajeron consigo el cuarto y el quinto procesos de regularización masiva de inmigrantes, procesos que beneficiaron a casi medio millón de extranjeros (Conejero Paz, E., 2012, p. 16).

José Luis Rodríguez Zapatero mantuvo la Ley de Extranjería anterior en su primer mandato (2004- 2008) si bien se implementaron medidas de integración como el FISI, entidad que debe ser oída antes del debate y la aprobación de legislación por parte del Gobierno y del Parlamento referida a la inmigración o la integración (Arango, J., 2013, p. 5). Asimismo, se aprueba el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (PECI), que se analiza posteriormente en este capítulo, así como medidas de expulsión de inmigrantes sin papeles de residencia mediante la firma de acuerdos de repatriación de inmigrantes con 20 países extracomunitarios. En 2005 se realizó la sexta regularización masiva de inmigrantes. Asimismo, el gobierno empieza en este periodo la transposición al marco interno de directivas de la UE en la materia y, entre ellas, destaca la de Residentes de Larga Duración. Es en este periodo, igualmente, cuando se deben adaptar al marco legal las sentencias del TC que establecen que diversas medidas de la LO 8/2000 no son constitucionales (STC 236/2007 y ss.), en lo referido a “ciertos derechos fundamentales” de los extranjeros, como los derechos de reunión y manifestación, de asociación y de educación (López Álvarez, A., 2014, p. 206), tal como se analiza más adelante en este capítulo. En 2006 la inmigración aparece por primera vez como “problema más citado” según la encuesta correspondiente del CIS (Conejero Paz, E., 2012).

En 2009 se promulga la quinta y vigente Ley de Extranjería. La LODYLE (2009) que, para hablar con precisión, es en realidad una nueva reforma de la ley del año 2000, tal como se ha subrayado. Al igual que sus predecesoras, esta ley mantiene desde su título que su objetivo es regular la entrada de inmigrantes y establecer un marco de derechos y libertades para los extranjeros que llegan y residen legalmente en España. En lo que respecta a este trabajo de forma concreta, si bien la ley sigue siendo criticada por entidades y analistas que abogan por una mayor apertura en el terreno de los derechos a favor de los inmigrantes, el texto incluye la regulación básica (estatal) sobre el derecho al sufragio de los inmigrantes. Siempre, claro está, en consonancia con la CE y el ordenamiento jurídico internacional del que España es miembro. La LO 2/2009 tiene su desarrollo en el Reglamento de Extranjería comprendido en el Real Decreto 844/2013, de 31 de octubre.

España, asimismo, tal como se apunta al inicio de este capítulo, es signataria de diversos convenios, tratados y acuerdos internacionales que aluden y engloban derechos civiles y políticos y, entre ellos, el derecho de sufragio. Legislación que, como procede en derecho, forma parte del Ordenamiento Jurídico Español tras su correspondiente proceso de aprobación y publicación en el BOE. En este sentido empezamos por la DUDH y continuamos por los acuerdos bilaterales en materia de sufragio.

La CE, la LODYLE (2009) y, desde luego, las sentencias que sobre la materia ha emitido el TC configuran el marco básico de la legislación concerniente a la política migratoria. Legislación específica de inmigración de menor rango legal es la constituida por los llamados planes de inmigración iniciados con el Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración en España (Plan GRECO), aplicado entre los años 2001 a 2004, que han tenido continuación con los Planes Estratégicos de Ciudadanía e Integración 2007- 2010 y 2010- 2014.

Sobre la presencia de la legislación de la UE en materia de inmigración, el análisis indica que si bien la normativa comunitaria sin duda tiene influencia, los temas de inmigración han permanecido básicamente en el marco de la soberanía de cada uno de los Estados miembros de la

UE, como se subraya en el capítulo anterior de esta tesis doctoral. En cualquier caso, resulta pertinente anotar que la primera Ley Orgánica en la materia, la Ley de Extranjería de 1985, se aprueba meses antes de la suscripción del Acuerdo de Schengen (14 de junio de 1985), que suprimió las fronteras interiores de los Estados firmantes y trajo consigo acuerdos en temas de mercado laboral, visados, derecho de asilo, control fronterizo, entre otros, si bien entró en vigor en 1995. Otro hecho destacable en este contexto es que en 2008 el Consejo de la UE desarrolla el Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo, concentrado en las necesidades del mercado laboral de la UE (López Álvarez, A., 2014, p. 207). De allí que el Preámbulo de la LO 2/2009 cite directamente el citado pacto de inmigración y asilo así como que indique la incorporación en el texto legal de directivas de la UE sobre repatriación o alejamiento por vía aérea; de referencias a los nacionales de terceros países residentes de larga duración; el trato especial a víctimas de trata de seres humanos y para quienes ayudan en la lucha contra esta lacra; la obligación de los transportistas de comunicar los datos de las personas transportadas; los estudios, las prácticas no remuneradas y el voluntariado; la investigación científica; el retorno de extranjeros en situación de “estancia ilegal”; el empleo altamente cualificado y las sanciones para empleadores de nacionales de terceros países en situación irregular.

El análisis que subraya cierto carácter errático de la política de inmigración española de las últimas tres décadas indica también que esto en muchos aspectos se debe a que el número de inmigrantes en España creció a pasos agigantados en este período y, por tanto, resultó un tanto difícil prever normativa adaptada a la nueva situación. Con todo, autores como Antonio López Álvarez consideran que la valoración de esta política es “positiva”, particularmente en lo referido “al reconocimiento de derechos, como la participación política o la no discriminación de los inmigrantes” (López Álvarez, A., 2014, p. 206).

En el terreno del fomento de la participación, el FISI reclama que es de responsabilidad de las administraciones públicas, de las organizaciones empresariales, de las centrales sindicales y del llamado tercer sector de acción social “impulsar el incremento de los actuales niveles de participación de las personas inmigrantes en el tejido asociativo vecinal” y “en los partidos políticos y en las centrales sindicales”, así como reforzar el tejido asociativo inmigrante (Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, 2011, p. 74).

Asimismo, entre las recomendaciones que realizan estudiosos sobre la materia, resulta relevante la de “reconocer la inmigración como un fenómeno permanente” partiendo de la premisa de que “un alto porcentaje de los inmigrantes no tiene intención de regresar a su país” (Arango, J., y Sandell, R., 2004, p. 9). En efecto, el hecho de que se preste más atención a las políticas de llegada y regulación de flujos migratorios que a los temas de integración y participación en los diferentes niveles sociales, civiles y políticos, es probablemente la causa principal de que la política migratoria haya sido, en líneas generales, errática y más reactiva que proactiva.

La participación política de los inmigrantes ha estado presente en diferentes grados a lo largo de las diferentes iniciativas legales y en los distintos planes de inmigración del Gobierno Español. Sobre la pertinencia de esta participación como instrumento de integración, Habermas señala que sin el concurso y el reconocimiento de los derechos políticos un ordenamiento jurídico no puede existir de forma sostenible de modo que solo sobre la base de la participación pueden los extranjeros estar convencidos de que obedeciendo sus leyes, se obedecen a sí mismos (Habermas, J., 1999).

Asimismo, más allá de las motivaciones éticas que justifican el reconocimiento para los extranjeros, en este caso para los inmigrantes, de derechos de participación política y, concretamente, del derecho de sufragio, el argumento económico suele ser un ángulo generalmente apuntado. En Estados Unidos, por ejemplo, sigue vigente el eslogan “Sin representación, sin impuestos” (*No taxation without representation*), popularizado en los años 1750 y 1760 por los entonces colonos ingleses quejándose de que estaban obligados a pagar impuestos a la Corona Británica sin tener representación equitativa en el Parlamento Británico, un tema que se convirtió en una de las mayores causas de lo que posteriormente sería la independencia americana. Esta idea ha ido variando hasta nuestros días y prende entre los inmigrantes que, incluso sin tener papeles de residencia legal en Estados Unidos sí pagan diversos impuestos directos e indirectos. Con sus correspondientes variantes, los inmigrantes en España también contribuyen económicamente con el país, de lo que deriva la corriente que defiende la extensión del derecho de sufragio de forma generalizada (Aja, E., y Moya, D. (2008).

4.2.4. Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, modificada por las LO 8/2000, 14/2003 y 2/2009 (LODYLE)

Tras los acuerdos internacionales y la CE, la LODYLE (Congreso, 2009) resulta norma básica en la regulación de los derechos y libertades de los extranjeros en España. Para delimitar el concepto, su artículo 1.1. señala que “se consideran extranjeros, a los efectos de la aplicación de la presente Ley, a quienes carezcan de la nacionalidad española”.

Tal como se ha indicado en este capítulo, el antecedente de esta ley es la Ley Orgánica de Extranjería de 1985, concentrada en normas de acceso de los inmigrantes a España. El reglamento que desarrolló esta ley incluyó el reconocimiento de derechos como el del acceso a la educación, la igualdad y el derecho de la asistencia letrada, y estableció la categoría de residente permanente así como el concepto de reunificación familiar.

El Título Preliminar de la actual Ley de Extranjería indica:

“Las Administraciones Públicas incorporarán el objetivo de la integración entre inmigrantes y sociedad receptora, con carácter transversal a todas las políticas y servicios públicos, promoviendo la participación económica, social, cultural y política de las personas inmigrantes, en los términos previstos en la Constitución, en los Estatutos de Autonomía y en las demás leyes, en condiciones de igualdad de trato”.

Asimismo, la actual Ley de Extranjería “reconoce a los extranjeros/as residentes la titularidad de derechos fundamentales vinculados a la democracia participativa” como los derechos de reunión, asociación y sindicación, conforme a lo establecido por el TC a través de la STC 236/2007. Y reconoce también a tales personas “derechos de participación política”

(Rodríguez Ruiz, B., 2015, p. 60). En efecto, bajo el título de “Participación pública”, el artículo 6 de la LODYLE señala en su primer apartado que los extranjeros residentes en España “podrán ser titulares del derecho de sufragio, en las elecciones municipales, en los términos establecidos en la Constitución, en los tratados internacionales, en su caso, y en la Ley”. El apartado 2 del artículo indica que los extranjeros residentes, empadronados en un municipio, “tienen todos los derechos establecidos por tal concepto en la legislación de bases de régimen local, pudiendo ser oídos en los asuntos que les afecten de acuerdo con lo que disponga la normativa de aplicación”. El tercer apartado de este artículo establece que los Ayuntamientos incorporarán al padrón “a los extranjeros que tengan su domicilio habitual en el municipio” y “mantendrán actualizada la información relativa a los mismos”, redacción de la que se deduce que el hecho de inscribirse en el padrón es un tema al margen del hecho de poseer o no permiso de residencia “en consonancia con la jurisprudencia constitucional en la materia, que vincula la titularidad de derechos fundamentales no a la residencia legal sino a la residencia como situación de hecho” (Rodríguez Ruiz, B., 2015, p. 61- 62). Por último, el artículo 6 de la LODYLE consigna que los poderes públicos facilitarán el ejercicio del derecho de sufragio de los extranjeros en los procesos electorales democráticos del país de origen.

Sin embargo, el citado artículo 6 de la Ley de Extranjería “se limita a reiterar lo previsto en el artículo 13.2 CE” (Rodríguez Ruiz, B., 2015, p. 60) si bien añade la palabra “residente”, un hecho angular ya que deja establecido que solo podrán acceder al derecho al voto los extranjeros residentes, es decir, los inmigrantes en el sentido estricto del término según se apunta en el capítulo primero de este trabajo (Andrade Q., K., 2011, p. 224).

En efecto, parece claro que en la LODYLE se echa en falta una mención mayor y más explícita a la integración civil y política. Aguelo y Chueca señalan al respecto que Europa se cierra a pesar de que “durante siglos reivindicó la libre circulación de las personas (cuando los europeos migrábamos buscando futuro, para “hacer las Américas””. Para estos autores, además de un tema ético, la recepción de inmigrantes conlleva una suerte de “imprevisión” porque, indican, “la Europa actual sigue necesitando a los inmigrantes”. El verdadero reto al que se enfrenta la UE “no es el de cerrar las fronteras” sino, por el contrario, el de “regular y gestionar eficazmente los flujos migratorios, la convivencia entre personas de diferentes orígenes y

culturas, respetando en todo caso el Sistema Universal y Regional de los Derechos Humanos” (Aguelo y Checa, 2009 C, p. 134).

4.2.5. Los planes de integración

Desde el año 2000, los gobiernos españoles han articulado planes de integración para complementar la legislación correspondiente al ámbito de la inmigración.

En este marco, tras la aprobación de la LO 4/2000, el Gobierno del PP puso en marcha en 2001 el Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración (GRECO), cuya aplicación se llevó a cabo hasta 2004, año en el que el PSOE regresa al Gobierno. El Plan GRECO contempló un “diseño global y coordinado de la inmigración como fenómeno deseable para España en el marco de la UE”; la “integración de los residentes extranjeros y de sus familias, que contribuyen activamente al crecimiento de España” y la “regulación de los flujos migratorios para garantizar la convivencia de la sociedad española”, entre otros puntos. El Plan GRECO supuso la primera iniciativa española para afrontar el tema de la inmigración de forma integral si bien el documento contempla la inmigración desde la perspectiva de la regularización de la entrada y la estancia de los inmigrantes en España (Goig, 2008, p. 43). En cualquier caso, el Plan Greco señaló también entre sus objetivos “alcanzar el ejercicio pleno de los derechos de los que son titulares las personas inmigrantes” y “la mejora en los procedimientos de adquisición de nacionalidad mediante la reducción de los plazos de tramitación”.

Entre los años 2000 y 2001, asimismo, tuvo lugar un proceso de regularización masiva de inmigrantes que permitió que accedieran a permiso de residencia el mayor número de inmigrantes por un procedimiento de estas características realizado en España: 199.365 personas.

Tras el Plan GRECO, finalizado en 2004, el siguiente plan integral en este terreno fue el primer PECEI, aprobado para tener vigencia entre 2007 y 2010. La siguiente edición del PECEI, con vigencia entre 2011 y 2014 (Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2011), señala como dos de

sus cuatro objetivos los de promover “la ciudadanía activa con modelos que sean capaces de incorporar la diversidad de la población” y “la participación política de la población de origen extranjero”. Sobre este último objetivo indica que “se ha de tomar conciencia de que es tan importante la participación política (sufragio, representación, militancia o instituciones formales de participación) como la participación social, con especial incidencia en el ámbito local”. Este objetivo, agrega, “pretende reforzar los procesos de extensión del derecho al sufragio y promover el fortalecimiento y la extensión de múltiples experiencias existentes de participación”. Una de sus “líneas de actuación” en este contexto es la de la extensión “del derecho de sufragio de la población de origen extranjero en el ámbito local” impulsando “la celebración de convenios bilaterales (en materia de sufragio) con países de origen de población extranjera” así como informando y dando difusión a los procesos de inscripción en el CERE (Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2011, p. 65- 66). Los PECEI, asimismo, contemplaron proveer de fondos programas de integración municipal y regional (Arango, J., 2013, p. 7).

Asimismo, el segundo PECEI contemplaba una actuación concertada en política de inmigración entre las tres administraciones, nacional, autonómica y local. En esta segunda edición, asimismo, se añadió una valoración del primer PECEI que señala que se convirtió, en su momento, en una referencia clave que, por ejemplo, fortaleció el asociacionismo inmigrante, aunque en realidad no generó un modelo de gestión plenamente identificado y conocido, tema que se planteó reforzar segunda edición del PECEI. Y, sobre todo, esta valoración incluyó que durante la vigencia del primer plan aumentó el número de acuerdos de reciprocidad en materia de sufragio (Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2011, p. 21).

4.2.6. Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG)

En el contexto de la legislación nacional también configura de forma sustancial la base del derecho de sufragio de los extranjeros en España el ya comentado artículo 6 de la LODYLE y los artículos 176 y 177 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de julio, de Régimen Electoral

General (LOREG), el texto legislativo que ha desarrollado el artículo 13.2 CE y que recoge las disposiciones de la Directiva 94/80/CE del Consejo Europeo, de 19 de noviembre de 1994, titulada “El derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales”.

Así, el artículo 176 de la LOREG indica:

1. Sin perjuicio de lo regulado en el Título I, capítulo I, de esta Ley, gozan del derecho de sufragio activo en las elecciones municipales los residentes extranjeros en España cuyos respectivos países permitan el voto a los españoles en dichas elecciones, en los términos de un tratado. Asimismo, gozan del derecho de sufragio activo en las elecciones municipales todas las personas residentes en España que, sin haber adquirido la nacionalidad española: a) Tengan la condición de ciudadanos de la Unión Europea según lo previsto en el párrafo 2 del apartado 1 del artículo 8 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea. b) Reúnan los requisitos para ser elector exigidos en esta Ley para los españoles y hayan manifestado su voluntad de ejercer el derecho de sufragio activo en España. 2. El Gobierno comunicará a la Oficina del Censo Electoral la relación de Estados extranjeros cuyos nacionales, residentes en España, deban de ser inscritos en el censo.

Este artículo de la LOREG tiene concordancias con los temas de derecho de sufragio activo del artículo 23.1 CE y los artículos 2 a 5 de la propia LOREG, con el tema del derecho de sufragio activo en elecciones municipales del artículo 13.2 CE, y con el tema de la inclusión de los inmigrantes en el censo electoral del artículo 31.3 de la propia LOREG. Asimismo, se relaciona con el artículo 6 de la LODYLE analizado en apartado anterior en este capítulo. En referencia con este artículo, se articula que pueden ejercer el derecho de sufragio activo en comicios locales en España además de los nacionales cuyos países han firmado con España acuerdos de reciprocidad en materia de sufragio (tema que se contempla de forma detenida en el siguiente capítulo de este trabajo), también se articula en la práctica el mecanismo mediante el que votan los nacionales de países miembros de la UE. En este sentido, el artículo 20.2 d) del Tratado de Funcionamiento de la UE (Unión Europea, 2012) dispone que todos los ciudadanos de la Unión tienen el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo y en las elecciones municipales del Estado miembro en el que residan, en las mismas

condiciones que los nacionales de dicho Estado. Igualmente, el artículo 22 del mencionado Tratado de Funcionamiento de la UE añade que el derecho de sufragio activo y pasivo citado “se ejercerá sin perjuicio de las modalidades que el Consejo adopte”, modalidades que “podrán establecer excepciones cuando así lo justifiquen problemas específicos en un Estado miembro”. También se relaciona con el artículo 176 de la LOREG la Directiva 94/80/CE del Consejo de 19 de diciembre de 1994, por la que se fijan las modalidades de ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales por parte de los ciudadanos de la Unión residentes en un Estado miembro del que no sean nacionales; para empezar, indica que lo que señala tal Directiva “no afectará a las disposiciones de cada Estado miembro” en relación con el derecho de sufragio “de sus nacionales residentes fuera de su territorio nacional” o “de los nacionales de terceros países que residan en dicho Estado” (Delgado-Iribarren G.C., M, y Arnaldo A., E., 2015, p. 879- 883). Así, pues, conforme al último acápite de este apartado, la disposición europea no afecta al hecho de que España ejerza, como ha hecho en la práctica, su potestad de suscribir acuerdos de reciprocidad en materia de sufragio (en comicios locales) con terceros países.

Continúa la dictada Directiva de la UE expresando que los ciudadanos de la UE que quieran ejercer el derecho de sufragio activo deberán manifestarlo mediante un procedimiento sobre el que el Estado correspondiente de residencia deberá informar “en tiempo y forma” (Delgado-Iribarren G.C., M, y Arnaldo A., E., 2015, p. 884).

Es relevante para este trabajo el hecho de que tienen relación con el artículo 176 de la LOREG las sucesivas convocatorias para la formación del censo electoral de residentes en España. Así, este artículo es una de las bases de la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda EHA/2264/2010, de 20 de julio, por la que se dictaron normas e instrucciones técnicas para la formación del censo electoral de residentes en España que sean nacionales de países con acuerdos para las elecciones municipales (BOE de 27 de agosto de 2010), la primera vez que se convocó a elecciones a inmigrantes de países latinoamericanos. Indica esta orden que podrán solicitar la inscripción en el censo electoral para las elecciones municipales aquellas personas que, sin haber adquirido la nacionalidad española, sean ciudadanas de países con los que España haya establecido un acuerdo correspondiente de reciprocidad. Los requisitos para poder solicitar la respectiva inscripción, tal como se amplía en el siguiente capítulo de este trabajo, son ser

mayor de 18 años y no estar privado del derecho de sufragio activo; estar inscrito en el Padrón Municipal; ser residente legal en España; haber residido en España el tiempo mínimo que estipula el correspondiente acuerdo y cumplir los demás requisitos de cada acuerdo (Ministerio de Economía y Hacienda, 2010 b; Ministerio de Economía y Competitividad, 2014, y Delgado-Iribarren G.C., M, y Arnaldo A., E., 2015, p. 885- 887)

Por su parte, el artículo 177 señala:

1. Sin perjuicio de lo dispuesto en el capítulo II del Título I de esta Ley, son elegibles en las elecciones municipales todas las personas residentes en España que, sin haber adquirido la nacionalidad española: a) Tengan la condición de ciudadanos de la UE según lo previsto en el párrafo 2 del apartado 1 del artículo 8 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, o bien, sean nacionales de países que otorguen a los ciudadanos españoles el derecho de sufragio pasivo en sus elecciones municipales en los términos de un tratado. b) Reúnan los requisitos para ser elegibles exigidos en esta Ley para los españoles. c) No hayan sido desposeídos del derecho de sufragio pasivo en su Estado de origen. 2. Son inelegibles para el cargo de Alcalde o Concejal quienes incurran en alguno de los supuestos previstos en el artículo 6 de esta Ley y, además, los deudores directos o subsidiarios de la correspondiente Corporación Local contra quienes se hubiera expedido mandamiento de apremio por resolución judicial.

Las concordancias del artículo 177 de la LOREG se refieren al derecho de sufragio pasivo del artículo 23.2 CE y del artículo 6 de la propia LOREG, y a la calificación de inelegible del artículo 7 de la LOREG (Delgado-Iribarren G.C., M, y Arnaldo A., E., 2015, p. 894).

Las causas de *inegibilidad*, según ha reiterado la JEC, no tienen una interpretación extensiva por lo que cabe describir este supuesto para cada uno de los casos. En cualquier caso, hoy por hoy los acuerdos de reciprocidad en materia de sufragio en comicios locales suscritos con países que no pertenecen a la UE solo contemplan el derecho al sufragio activo, uno de los puntos débiles de tales acuerdos según se analizan en los capítulos VI y VII de esta tesis doctoral. Actualmente solo pueden ejercer el derecho al sufragio pasivo los nacionales del resto de países de la UE. La JEC incluso ha debido responder de forma negativa a este respecto ante la

consulta sobre si puede ser candidato en elecciones locales una persona de nacionalidad nicaragüense, argumentando para tal negativa que tal persona no posee la nacionalidad española ni la nacionalidad de ningún Estado de la UE (Delgado-Iribarren G.C., M, y Arnaldo A., E., 2015, p. 895- 897).

Asimismo, es relevante del artículo 177 de la LOREG el hecho de que exija un tratado internacional como instrumento necesario para el ejercicio del derecho de sufragio en España, además de la reciprocidad.

4.2.7. Censo Electoral de Extranjeros Residentes en España. Derecho al sufragio activo y derecho al sufragio pasivo

Desde 1995, cuando se regulan los procedimientos para que los nacionales del resto de países de la UE puedan ejercer el derecho al voto en España, en aplicación de los acuerdos establecidos en el marco de la UE, se promulga el Real Decreto 202/1995, de 10 de febrero, por el que se dispone “la formación del censo electoral de extranjeros en España para las elecciones municipales”. Este Real Decreto tuvo su desarrollo en las Órdenes de 17 de febrero de 1995 y de 23 de diciembre de 1998, “por las que se dictan normas e instrucciones técnicas para la formación del censo electoral de extranjeros residentes en España para las elecciones municipales, de aplicación a los nacionales de los Estados que no pertenecen a la UE” (Ministerio de Economía y Hacienda, 2010, p. 93124). Por su parte, los españoles deben inscribirse en el padrón municipal de su circunscripción para que puedan ser incluidos en las listas electorales de votantes conforme marca el artículo 15 de la LRBRL.

Según la legislación actual, los nacionales del resto de países de la UE que viven en España únicamente tienen que manifestar su deseo de votar en España para poder hacerlo. Y solo deben hacerlo una vez. Mientras que los nacionales de países que han suscrito acuerdo de reciprocidad en materia de sufragio en comicios locales que no son de la UE deben inscribirse en el CERE para cada proceso electoral correspondiente. Asimismo, mientras los primeros pueden

ejercer el derecho de sufragio activo y el derecho al sufragio pasivo, los nacionales de países no comunitarios solo pueden ejercer el derecho al voto activo.

En este sentido “la ley electoral española se convierte en una limitación importante para los extranjeros residentes en España porque, a diferencia de los españoles, los extranjeros tienen que manifestar explícitamente su intención de votar” (Janoschka, M., y Durán, R., p. 62).

En cuanto al derecho al sufragio pasivo, tal como recuerda Agulló (2012, p. 24), tras la transposición de las leyes y normativas de la UE a partir del Tratado de Maastricht, el artículo 177 de la LOREG señala que ejercerán el derecho al sufragio pasivo aquellos residentes en España que no posean la nacionalidad española si son ciudadanos de la UE o “sean nacionales de países que otorguen a los ciudadanos españoles el derecho de sufragio pasivo en sus elecciones municipales en los términos de un Tratado”, además, claro está, de cumplir con los requisitos pertinentes. Agulló recuerda que “en la actualidad no existe ningún tratado o acuerdo bilateral” en el que se reconozca la segunda posibilidad. En todo caso la ley faculta para que, eventualmente, los nacionales de países no comunitarios puedan ejercer el derecho al sufragio pasivo (Agulló, 2012, p. 28).

En general, para poder votar en España a los nacionales de otros Estados de la UE se les exige ser nacionales de alguno de estos Estados; haber manifestado su voluntad de participar en comicios locales españoles, y cumplir con los requisitos exigidos a los españoles para ser electores, es decir, ser mayor de edad, encontrarse en pleno uso de sus derechos civiles y políticos y estar inscrito en el censo electoral vigente. Los nacionales de países diferentes a los de la UE necesitan estar en posesión de permiso de residencia; haber residido en España como mínimo durante tres años, en el caso de los noruegos, y cinco años, en el resto de casos de países con acuerdo de reciprocidad, estar inscritos en el padrón del municipio correspondiente y registrarse en el CERE para cada proceso electoral.

4.2.8. Sentencia del Tribunal Constitucional 236/2007, de 7 de noviembre, sobre la impugnación de la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social

Una sentencia del TC que marcó un hito en el reconocimiento de derechos civiles y de participación política a inmigrantes fue la STC 236/2007 (Tribunal Constitucional, 2007). Mediante esta sentencia, el TC reconoció a los extranjeros los derechos de reunión, manifestación, asociación, sindicación y educación no obligatoria así como a la justicia gratuita en las mismas condiciones que los españoles, si bien separando entre titularidad y ejercicio de los derechos, de modo que la titularidad se reconoce para todos los extranjeros, al margen de su situación administrativa, es decir, si tienen o no papeles de residencia legal en España, pero su ejercicio se reserva para aquellos que cuentan con tal residencia legal. Asimismo, la STC 236/2007 señala que el requisito de residencia legal es inconstitucional respecto de los derechos a la tutela judicial efectiva, a la educación y a la huelga (este último según la STC 259/2007). Si es requisito el de la residencia legal para el ejercicio de los derechos de reunión y manifestación, asociación y libertad sindical. La STC 236/2007 resolvió un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Parlamento Navarro mientras que la STC 259/2007 resolvió el correspondiente recurso de inconstitucionalidad presentado en este caso por la Junta de Andalucía; se trató de recursos presentados contra la LODYLE 8/2000, de reforma de la LODYLE 4/2000, bajo la consideración de que varios artículos de esta ley vulneraban derechos fundamentales de los extranjeros en España.

La mayor parte de autores consultados coinciden en señalar el avance que en la configuración del estatus jurídico de los extranjeros en España suponen estas sentencias y, particularmente, la STC 236/2007, si bien resaltan también la necesidad de una mayor clarificación ya que el TC reconoce la titularidad de los derechos de reunión, manifestación, asociación y libertad sindical pero condiciona su ejercicio a que se cuente con permiso de

residencia. En su Fundamento Jurídico Cuarto, la sentencia señala que el artículo 13.1 CE “concede al legislador una notable libertad para regular los derechos de los extranjeros en España, pudiendo establecer determinadas condiciones para su ejercicio”.

Al respecto, Díez Bueso recuerda que el reconocimiento de los derechos de reunión, manifestación, asociación, sindicación y huelga “ha estado marcado por avances y retrocesos”. La Ley de extranjería de 1985 reconoció los derechos de reunión y asociación únicamente a los inmigrantes regulares “y lo hizo, además, restringiendo el contenido esencial de ambos derechos”, restricción que fue anulada por el TC en su Sentencia 115/1987, pero “no por interpretar que la Carta Magna obligaba al legislador orgánico a reconocerlos”, sino por considerar “que el reconocimiento de cualquier derecho a un extranjero debe llevarse a cabo respetando el contenido esencial del mismo: el legislador es libre de reconocer o no la titularidad del derecho, pero si lo hace debe respetar su contenido esencial protegido *ex constitutione*” (Díez Bueso, 2008, p. 36- 38). El autor hace hincapié en que tras un “fugaz” reconocimiento en la Ley 4/2000 de los derechos de reunión, manifestación, asociación, sindicación y huelga a todos los extranjeros, contaran o no con permiso de residencia, la reforma operada ese mismo año 2000 en la Ley de Extranjería reconoció la titularidad de estos derechos a los irregulares supeditando su ejercicio a la consecución de un permiso de residencia, restricción fue impugnada ante el TC (Díez Bueso, 2008, p. 36-37). Así, para Monereo y Triguero (2009) el TC da un paso más en el establecimiento de una adecuada regulación del estatuto jurídico de derechos de los extranjeros pues consideran que para los inmigrantes la sentencia comentada limita el ejercicio de derechos sociales fundamentales. Balaguer, por su parte, destaca que la evolución de la doctrina constitucional ha desarrollado una “progresiva equiparación entre los derechos de los nacionales y los derechos de los inmigrantes mediante el recurso del TC español a la dignidad de la persona” y al “contenido esencial de los derechos como límites al legislador” y que, en este contexto la STC 236/2007, que está en dicha línea, “debe ser valorada muy positivamente”. Sin embargo esta sentencia, apunta, contiene también “algunas quiebras que rompen la coherencia de la argumentación” pues habilitan al legislador para “establecer un régimen jurídico diferenciado para los inmigrantes en situación irregular” a pesar de la vinculación previamente establecida entre los derechos afectados y la dignidad de la persona (Balaguer, 2008, p. 503). Una situación que ha motivado la existencia de voces verdaderamente críticas al respecto.

El análisis de Goig es contundente. Indica que si el TC vincula los derechos de reunión y manifestación, asociación y la libertad de sindicación “a la dignidad del ser humano, y los preceptos constitucionales que los reconocen lo hacen a todas las personas”, su contenido constitucional “extiende su ejercicio a todos”, incluidos todos los extranjeros al margen de su “situación administrativa”. “El TC”, considera, “crea una ficción de difícil encaje” ya que reconoce la titularidad de los derechos citados a los extranjeros “pero no declara la nulidad de las prescripciones” que añaden la coletilla “y que podrán ejercer cuando obtengan autorización de estancia o residencia en España” de la LODYLE y la normativa que la desarrolla (Goig Martínez, J.M., 2008 b, p. 649).

4.3. Consideraciones finales

La DUDH vincula la nacionalidad con el ejercicio de derechos de ciudadanía como el derecho de sufragio. Es evidente que al ser un texto redactado en 1948 la DUDH, con toda la revolución positiva que significó y significa para el mundo en términos de respeto a la dignidad y a los derechos humanos, podría muy bien ser actualizado con los planteamientos y la idiosincrasia del mundo actual considerando las ingentes migraciones y la reformulación de conceptos como los de nacionalidad y ciudadanía.

En este marco, lo estipulado sobre derechos de sufragio y de acceso a la función pública variaría notablemente considerando el espíritu de respeto a los derechos humanos que encarna la DUDH. De hecho, el derecho de sufragio se viene extendiendo en continentes como Europa al menos en lo que se refiere al ámbito local. Similar consideración cabe aplicar al PIDCP y al PIDESC. No sería sino hasta fines del S. XX cuando empezaría a hablarse del concepto de ciudadanía de una forma mucho más actual. En línea con su marco legal matriz, la DUDH, el espíritu del PIDCP está encaminado a consagrar los derechos civiles y políticos de todas las personas en relación con los Estados de los que son nacionales si bien de una lectura aperturista

y adaptada a los tiempos contemporáneos se puede interpretar que también se alude de alguna forma a todas las personas sin excepción.

Y es que en la disciplina del derecho internacional conviven “universalismo” y “particularismo”, normas *ius cogens* y *erga omnes*, pues existe una coexistencia entre los derechos de la DUDH de cumplimiento ilimitado y aquellos derechos que se vinculan con la pertenencia de las personas a un Estado determinado.

En todo caso, hoy por hoy predomina en derecho la vinculación de la nacionalidad de los individuos con los derechos de sufragio y a ejercer la función pública conjuntamente con los avances en el marco de la ciudadanía postnacional que aplican países como España, ampliando el reconocimiento de la titularidad y el ejercicio del derecho de sufragio a favor de personas no nacionales. En cuanto a la vinculación de la DUDH y España, como país signatario del acuerdo internacional, se establece en la CE que “las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la DUDH” (artículo 10.2 CE).

La política de inmigración española ha estado signada en las últimas décadas por un aumento exponencial del número de inmigrantes en el país. A principio de la década de los 80, el número de inmigrantes en el país era de alrededor de 180.000; a mediados de 1990 se pasó a más de 500.000; en el año 2006 se superó la cifra de cuatro millones y, a 1 de enero de 2017, se contabilizó un total de 4.424.409 inmigrantes (Instituto Nacional de Estadística, 2017 b).

Al ritmo del aumento acelerado del número de inmigrantes, desde 1985 se han aprobado en total cinco leyes de extranjería (las tres últimas, en realidad, son reformas de la segunda), otros tantos reglamentos, abundante normativa de menor rango y seis regularizaciones masivas de inmigrantes que carecían de papeles de residencia.

La CE atribuye al Estado la competencia sobre nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo (artículo 149). El artículo 13 CE regula el ejercicio del derecho de voto y, en coordinación con el artículo 23, el acceso a la función pública. Para adaptar la CE a la

legislación de la UE, de forma que los nacionales del resto de países de la UE pudieran votar y ser votados en comicios locales, en 1992 se reformó el citado artículo 13 CE añadiendo que los extranjeros podrán ejercer el derecho de voto “pasivo” en el marco de la reciprocidad y en comicios locales. Diversos analistas hacen hincapié en la exigencia del artículo 13.2. de reciprocidad para que los inmigrantes puedan votar en España señalando que de alguna forma esta exigencia podría ser superada mediante una ley o, simplemente, eliminando tal exigencia.

El artículo 96 CE regula la celebración y la jerarquía de los tratados internacionales, que pasan a integrar el Ordenamiento Jurídico Español una vez que son publicados (en el BOE), siempre que hayan sido válidamente celebrados y, según la correspondiente sinopsis del Congreso, si no requieren la aprobación de las Cortes tendrán jerarquía sobre las leyes internas siempre que no contengan reserva de ley. Ambos artículos, el 13 y el 96, enmarcan la suscripción de convenios particularmente relevantes en las relaciones hispano- latinoamericanas: de doble nacionalidad y de reciprocidad en materia de sufragio en comicios locales.

En este marco, cabe anotar que los convenios de doble nacionalidad, suscritos durante la segunda mitad del S. XX pero aún vigentes y plenamente operativos, en líneas generales establecen que se podrán acoger a ellos quienes opten por residir en el país del que no son nacionales (latinoamericanos en España y españoles en los correspondientes países latinoamericanos) pero también es cierto que leyes orgánicas posteriores, como las leyes de extranjería, regulan la materia. En esta línea, asimismo, el Código Civil determina que los nacionales de tales países deberán residir en España durante dos años de forma inmediatamente anterior a la solicitud y de forma legal e ininterrumpida para poder solicitar la nacionalidad española en relación con los citados convenios de doble nacionalidad.

En cuanto a la exigencia de reciprocidad que determina el artículo 13 de la CE, diversos autores se posicionan a favor de una reforma de tal precepto de tal manera que no se exija dicha reciprocidad. Fundamentalmente aluden a las dificultades que existen para que firmen acuerdos de reciprocidad en materia electoral países en los que las elecciones no son homologables según los estándares internacionales, y a la diferencia que se crea de hecho entre grupos nacionales de inmigrantes al permitir que unos voten mientras que otros no pueden hacerlo. Sin embargo,

actualmente la exigencia constitucional de reciprocidad para poder ejercer el derecho de sufragio está siendo plenamente encauzada en las relaciones entre España y los países latinoamericanos, lo que contribuye a demostrar que las relaciones entre España y Latinoamérica son mucho más factibles de encuadrar incluso cumpliendo con normativa que resulta más difícil de digerir en las relaciones con otros bloques regionales o con países de otras latitudes, tal como se expone de forma central en esta tesis doctoral.

En el marco de la CE, resulta relevante en este contexto el artículo 23, que indica que los ciudadanos tienen derecho a participar en la función pública así como al derecho de sufragio. En este caso existe una equiparación entre ciudadanos y nacionales, siendo el único artículo de la CE que establece una diferenciación clara entre nacionales y no nacionales. El artículo 23 está supeditado al artículo 13, que indica que los extranjeros podrán ejercer el derecho de sufragio en comicios municipales por reciprocidad.

Por su parte el Código Civil español, como se ha indicado, establece que como norma general se requieren diez años de residencia en España para solicitar la nacionalidad española pero que solo se requerirán dos años de residencia en el caso de inmigrantes procedentes de Iberoamérica, Andorra, Filipinas, Guinea Ecuatorial y Portugal, y para los sefardíes. Desde 1958 España ha suscrito acuerdos bilaterales de doble nacionalidad con la mayor parte de países latinoamericanos. Acuerdos que continúan vigentes tras pasar por modificaciones que, en todo caso, no han alterado su esencia.

En cuanto a la Ley de Extranjería, vale la pena anotar que se refiere de forma indiferenciada a extranjeros e inmigrantes, englobando a todos bajo el primer término. En su título preliminar señala que las Administraciones Públicas incorporarán el objetivo de la integración promoviendo la participación económica, social, cultural y política de los inmigrantes siempre, eso sí, conforme a la CE y las demás leyes pertinentes.

El artículo 6 de la LODYLE reconoce a los residentes derechos de participación política indicando directamente que “podrán ser titulares del derecho de sufragio” en comicios municipales y en los términos que señalan la CE, los tratados internacionales y el resto de leyes

correspondientes. Y que los poderes públicos facilitarán el ejercicio del derecho de sufragio en los procesos democráticos de los países de origen de los extranjeros.

En 1995 se creó el CERE para vehicular el acuerdo sobre elecciones municipales estipulado en el Tratado de Maastricht, es decir, para englobar a los residentes en España nacionales del resto de países de la UE.

Según la legislación actual, los nacionales del resto de países de la UE que viven en España únicamente tienen que manifestar su deseo de votar en España para poder hacerlo. Y solo deben hacerlo una vez. Mientras que los nacionales de países que han suscrito acuerdo de reciprocidad en materia de sufragio en comicios locales que no son de la UE deben inscribirse en el CERE para cada proceso electoral correspondiente. Asimismo, mientras los primeros pueden ejercer el derecho de sufragio activo y el derecho al sufragio pasivo, los nacionales de países no comunitarios solo pueden ejercer el derecho al voto activo pues los correspondientes tratados de reciprocidad en materia de sufragio en comicios locales solo contemplan el derecho de voto activo, tal como se analiza en el siguiente capítulo de este trabajo.

Los artículos 176 y 177 de la LOREG también moldean el voto de los residentes extranjeros en España.

El artículo 176 de la LOREG, al igual que el Código Civil, desarrolla el artículo 13 CE, en este caso con mayor detalle, y es el texto en base al que se redactan las sucesivas convocatorias para la formación del censo electoral de extranjeros residentes en España.

El artículo 177 de la LOREG regula el ejercicio del derecho al sufragio pasivo, señalando naturalmente a los españoles así como a los ciudadanos de la UE. También a los nacionales de países que reconozcan a los españoles en sus respectivos territorios el derecho de sufragio pasivo mediante un tratado; actualmente no existe esta posibilidad en la práctica pues, como se ha indicado, al margen de la UE los acuerdos de reciprocidad en materia de sufragio en comicios locales solo contemplan el derecho al voto activo.

Asimismo, parte de los analistas en la materia consideran que existiría cierta contradicción entre la limitación en el reconocimiento de la titularidad y el ejercicio del derecho de sufragio para los inmigrantes y el hecho de que el artículo 179 de la LOREG contemple el número de residentes en una determinada circunscripción provincial, incluyendo a los inmigrantes residentes, para establecer la distribución de los 350 escaños en el Congreso de los Diputados.

En el marco legal español más relevante sobre a la materia, por último, resalta la STC 236/2007, de 7 de noviembre que, respondiendo a una impugnación de la LO 8/2000, determinó que los extranjeros que viven en España, al margen de su situación administrativa, son titulares y están habilitados para ejercer los derechos a la tutela judicial efectiva y de educación. Y que, por otro lado, también todos los extranjeros en España son titulares de los derechos de reunión, manifestación, sindicación y libertad sindical pero que solo están habilitados para ejercerlos los extranjeros con residencia legal en España.

La STC 259/2007, asimismo, determinó que todos los extranjeros en España son titulares y ejercen el derecho de huelga. Así, por un lado, el TC reconoció la titularidad y el ejercicio a favor de todos los extranjeros de los derechos a la tutela judicial efectiva, a la educación y a la huelga, pero, por otra parte, separó la titularidad y el ejercicio de los derechos de reunión, manifestación, sindicación y asociación reconociendo que solo los extranjeros con permiso de residencia pueden ejercerlos, lo que, según el análisis, da pie a una situación cuando menos confusa respecto de tales derechos en materia de extranjería e inmigración.

Habermas señala que sin el concurso y el reconocimiento de los derechos políticos un ordenamiento jurídico no puede existir de forma sostenible, de modo que solo sobre la base de la participación pueden los extranjeros estar convencidos de que obedeciendo sus leyes, se obedecen a sí mismos (Habermas, J., 1999). Una suerte de participación compartida en las decisiones que afectan al conjunto de la sociedad.

Sobre los cimientos de esta filosofía así como del reconocimiento ético y práctico de la necesidad de la integración, la participación política de los inmigrantes ha estado presente en diferentes niveles en la legislación española desde 1985, año en el que se promulga la primera Ley Orgánica sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social; el propio título, que se ha mantenido en las sucesivas leyes de extranjería, subraya este concepto.

CAPÍTULO V:
LOS LATINOAMERICANOS Y
LAS ELECCIONES EN ESPAÑA

CAPÍTULO V: LOS LATINOAMERICANOS Y LAS ELECCIONES EN ESPAÑA

El año 2009 marcó un punto de inflexión en lo referente al reconocimiento de derechos políticos a favor de los inmigrantes latinoamericanos en España. Con anterioridad ya podían ejercer el derecho de sufragio en comicios locales los nacionales del resto de países de la UE, desde la trasposición de la normativa derivada del Tratado de Maastricht, de 1992, y de Noruega; entre 1989 y 1990 se firmaron acuerdos con Noruega, Holanda y Dinamarca y Suecia pero los tres últimos quedaron “superados” por la normativa de la UE en 1992 y con la incorporación de Suecia a la UE, en 1995 (Carrasco, 2010, p. 151). En 2009, España suscribió diez acuerdos de reciprocidad en materia de sufragio en comicios locales más allá de la UE y de Noruega, de los que seis corresponden a países latinoamericanos: Colombia, Perú, Ecuador, Chile, Paraguay y Bolivia, por orden cronológico. Los otros cuatro países son Cabo Verde, Islandia, Nueva Zelanda y Trinidad y Tobago. Corea del Sur se sumó a la lista en 2010 (Junta Electoral Central, 2014).

Estos acuerdos, como se ha señalado, permitieron que por primera vez no nacionales procedentes de terceros países (respecto de la UE y de Noruega), la mayoría latinoamericanos, pudieran ejercer el derecho de sufragio activo en España, algo que tuvo lugar por primera vez en los comicios locales realizados en el 22 de mayo de 2011. Los beneficiarios de estos acuerdos también fueron convocados para los comicios locales celebrados en España en 2015. En ambas ocasiones, sin embargo, la participación fue mucho menor que la proyectada, tal como se explica en el séptimo capítulo de este trabajo.

En este capítulo se aborda la composición de las colectividades mayoritarias de inmigrantes en España, la relevancia que en este contexto tiene el colectivo latinoamericano y los acuerdos más resaltantes que se han suscrito desde mediados del siglo pasado entre España y los países latinoamericanos, particularmente los convenios de doble nacionalidad y los citados convenios de reciprocidad en materia de sufragio en comicios locales.

5.1. La inmigración en España. Composición de las colectividades inmigrantes

Los particulares lazos históricos y culturales que existen entre España y los países latinoamericanos han dado pie a una serie de tratados internacionales y a diversa legislación nacional particularmente favorable para los latinoamericanos en España así como para los españoles en Latinoamérica ya que, por regla general, se aplica la norma de la reciprocidad. Según se resalta en esta tesis, de acuerdo a estudios y encuestas realizados entre españoles “existe una mayor aceptación y valoración por parte de los españoles hacia los inmigrantes latinoamericanos” respecto de otro tipo de inmigrantes que por “cuestiones culturales, religiosas o idiomáticas se perciben más distintos y lejanos” y que, según la percepción de buena parte de los encuestados, pueden resultar “difícilmente *integrables*” (Andrade, Q., K., 2011, p. 40). La legislación mencionada, entre otros puntos, facilita el hecho de que, como grupo regional, la colectividad más numerosa en España sea la formada por latinoamericanos y que, a su vez, este hecho fortalezca la legislación pertinente.

Según el INE (Instituto Nacional de Estadística, 2017 b), el 1 de enero de 2017 vivían en España 4.424.409 personas. Asimismo, 114.351 personas obtuvieron la nacionalidad española durante 2015, tal como apunta igualmente el INE. La mayor parte de los nacionalizados fueron inmigrantes procedentes de Latinoamérica. Por bloques regionales, asimismo, el de los latinoamericanos (no nacionalizados como españoles) sigue siendo el colectivo inmigrante más numeroso en España, liderado por Ecuador, con 150.396 residentes, Colombia, con 134.514, Bolivia, con 80.620, y Argentina, con 71.073 (Instituto Nacional de Estadística, 2017b/ Instituto Nacional de Estadística 2016 b).

Igualmente, en el ranking de los diez países que en 2015 encabezaron la lista de lugares de procedencia de tales nacionalizados, los países latinoamericanos suman 60.577 personas, más de la mitad del total. Esto, se subraya, considerando solo la lista de los diez primeros países de procedencia y no todos los Estados de origen. En estos diez primeros puestos los países

latinoamericanos ocupan ocho posiciones: Ecuador (13.949); Colombia (11.881); Bolivia (11.164); República Dominicana (8.171); Perú (6.954); Cuba (3.072); Argentina (3.054), y Venezuela (2.332) (Instituto Nacional de Estadística, 2016 c).

Como complemento resulta pertinente anotar que, en cuanto a los países que los españoles eligen como residencia, también destaca Latinoamérica como bloque regional, lo que permite afirmar que la relación hispano- latinoamericana en este contexto es preferente en ambas direcciones. Así, de acuerdo al INE, a 1 de enero de 2017 residían en el extranjero 2.406.611 españoles de los que una abrumadora mayoría, más del 56%, hasta un total de 1.350.067, habían elegido países latinoamericanos como lugar de residencia (Instituto Nacional de Estadística, 2017 a). Los países latinoamericanos en los que más españoles residían el 1 de enero de 2017 son Argentina (448.050), Venezuela (180.497), Cuba (134.677), México (130.832), Brasil (129.083), Uruguay (66.850), Chile (63.162), Ecuador (53.999), Colombia (33.518), Perú (27.151), República Dominicana (24.519), Bolivia (14.676) y Panamá (12.438).

5.2. Convenios y tratados suscritos en virtud de la afinidad histórica y cultural entre España y los países latinoamericanos

El hecho de que los latinoamericanos en España cuenten con un estatus particular en cuanto al disfrute de derechos civiles y políticos en relación al resto de inmigrantes es algo que, tal como se ha indicado, avalan la opinión pública mayoritaria así como parte de analistas de la materia. Sin embargo, no todos los especialistas están de acuerdo con la aplicación de este trato ciertamente diferenciado ya que se trata de una situación que aplaude un sector de la academia pero que no necesariamente es bien recibida por otro sector que considera que debería existir una igualdad de trato en el plano legislativo para el conjunto de inmigrantes.

En el primer bloque se encuentran autores como Izquierdo, López de Lera y Martínez Buján quienes, en un artículo cuyo título es elocuente, “Los preferidos del siglo XXI: la inmigración latinoamericana en España”, señalan claramente que, por diversos motivos, “lo cierto es que son pocos los que esconden la predilección que sienten por los inmigrantes latinoamericanos”. Los latinoamericanos, siguiendo a estos autores, son preferidos por “los empresarios y los políticos, los vecinos del barrio, las organizaciones católicas y los maestros en los colegios” (Izquierdo, A., López de Lera, D. y Martínez- Buján, R., 2002, p. 3).

Los autores citados apuntan que los latinoamericanos y los europeos del Este se encuentran en “el imaginario colectivo” español como “los extranjeros menos extraños y con los que la convivencia resulta más fácil”. Añaden que en las “repetidas y frecuentes encuestas que sondean la actitud y la disposición de los españoles para convivir con los extranjeros” los inmigrantes latinoamericanos “salen siempre mejor parados que los demás residentes no europeos”. “Con ellos”, expresan, “hay más trato cotidiano y más simpatía cultural” pues “se les ve o se les imagina más próximos” al modo de vivir en España por lo que son “los preferidos como vecinos y como compañeros de trabajo”. Y resaltan un hecho que coincide con uno de los planteamientos centrales de esta tesis doctoral: que las “preferencias gubernamentales se ven con toda claridad en los convenios bilaterales que han sido firmados en los últimos años y, por descontado, en la legislación” (Izquierdo et al., 2002, p. 3).

Entre el grupo de autores especialistas en integración de inmigrantes que tienen criterios distintos al respecto, Moya y Viñas (2010), por ejemplo, consideran que existe un trato desproporcionadamente favorable para los latinoamericanos que, indican, está creando una brecha que separa a los inmigrantes procedentes de otras zonas del mundo que, piensan estos autores, choca contra el concepto de equidad.

Los autores que critican por activa o por pasiva el especial trato que se brinda a Latinoamérica no suelen hacerlo porque sus criterios sean restrictivos respecto de la inmigración sino por todo lo contrario: suelen defender los postulados de la llamada ciudadanía cosmopolita y abogan por un trato abierto pero no sólo para un grupo determinado de inmigrantes sino para los inmigrantes en general. En el tema concreto del derecho de sufragio, en este grupo se encuentran

los autores citados en el capítulo anterior de este trabajo que defienden reformas legales empezando por el artículo 13.2, de forma que se elimine el requisito de reciprocidad, y que incluso abogan por la anulación de la necesidad de un tratado o una ley para que los inmigrantes puedan votar en España.

En cualquier caso, analizando desde la perspectiva de hecho que desarrolla este trabajo, está documentado mediante diversos acuerdos internacionales el trato diferenciado de forma positiva que España concede legal y jurídicamente a los nacionales de los países con los que comparte historia y cultura de una manera especial. Se reitera que no se trata de una situación única en el ámbito internacional ya que otros países europeos aplican diferenciaciones legales en el terreno de la inmigración a favor de nacionales de países con los que comparten historia. En este marco el mejor ejemplo es el conocido régimen de privilegios particular que el Reino Unido comparte con los países que forman parte de la *British Commonwealth of Nations*, tal como se ha apuntado anteriormente en esta tesis doctoral. Así lo recuerda por ejemplo Pablo Santolaya señalando al respecto que “este trato preferente a los países con mayores lazos culturales cuenta con precedentes en derecho comparado” citando expresamente los casos de “Gran Bretaña con relación a Irlanda y los países de la Commonwealth, Irlanda con los Británicos y los comunitarios” o de “Portugal con los países *lusófonos*”. Ese criterio, subraya, es consecuente con el hecho de que, en el caso español, el “mayor número de inmigrantes residentes” procede de países que fueron colonia: Ecuador, Colombia, Perú o Bolivia” (Santolaya, 2013, p. 78).

En este marco de relación hispano- latinoamericana, la mayor parte de países latinoamericanos tienen suscritos con España convenios en diferentes ámbitos destacando entre ellos los tratados en el terreno de la doble nacionalidad, verdadero germen de la vinculación en el terreno legal entre españoles y latinoamericanos en nuestros días.

5.2.1. Tratados de doble nacionalidad suscritos por España con países latinoamericanos

Los convenios de doble nacionalidad que España tiene con la mayor parte de países latinoamericanos constituyen una de las pruebas más relevantes de la voluntad del legislador de reafirmar las especiales relaciones que unen ambas orillas del Atlántico. Una voluntad que data de hace varias décadas. El embajador español Tomás Lozano lo ratifica subrayando la “postura *iberoamericanista* decidida de los legisladores iberoamericanos” que ha permitido “no sólo que exista y se fortalezca la institución de la doble nacionalidad sino que se abra hacia el futuro la consecución de una ciudadanía iberoamericana”, en la misma línea que se sustenta en este trabajo. Lozano profundiza en la idea de tal “ciudadanía iberoamericana” y llega a hablar de “aspiraciones en pro de un pasaporte iberoamericano” (Lozano Escribano, T., 1996, p. 249).

Haciendo una recapitulación histórica en este ámbito, la Constitución Española de 1931 es el texto que abre el camino hacia la vinculación legal actual entre España y Latinoamérica. De hecho, es la Constitución de 1931 la primera que habla de la posibilidad de suscribir acuerdos de doble nacionalidad, según recoge la sinopsis oficial del artículo 11 CE del Congreso de los Diputados (Gálvez Muñoz, L. A. y Sieira S., 2011 b).

En su artículo 24, la Constitución de 1931 señalaba que “a base de una reciprocidad internacional efectiva” se “concederá ciudadanía (en este caso en equiparación con nacionalidad) a los naturales “de Portugal y países hispánicos de América, comprendido el Brasil”, cuando lo soliciten (los potenciales beneficiarios) y “residan en territorio español” sin necesidad de perder su nacionalidad de origen. Resulta relevante anotar que la Constitución de 1931 ya recoge el requisito de la reciprocidad puesto que señala que esta concesión de la nacionalidad española se efectuará “a base de una reciprocidad internacional efectiva” así como “mediante los requisitos y trámites que fijará una ley” (Congreso, 1931). La ley referida no se llegó a materializar debido al corto periodo de vigencia que tuvo la citada constitución. Por otro lado, cabe destacar que la Constitución de 1931 no planteó la necesidad de suscripción de tratados internacionales para la consecución de la referida doble nacionalidad, como sí lo hace la actual CE (Pérez de Vargas Muñoz, J., 2002).

Si la Constitución de 1931 esboza la mencionada vinculación, es la reforma de 1954 del Código Civil la primera ley que da solidez a la relación legal hispano- latinoamericana, estableciendo que el tiempo de residencia en España que confiere derecho a solicitar la nacionalidad española es de diez años en general y de cinco años en circunstancias determinadas (haber “introducido en territorio español una industria o invento de importancia”; “ser dueño o director de alguna explotación agrícola, industrial o mercantil, igualmente importante” y haber “prestado señalados servicios al arte, la cultura o la economía nacionales, o haber favorecido de modo notable los intereses españoles”) pero que “sólo se exigirá la residencia durante dos años” para casos de personas entre las que se incluyen los nacionales “por origen” de “países iberoamericanos o de Filipinas”. Dos años, precisamente, es el período de residencia que se ha mantenido en la posterior legislación española para que puedan solicitar obtener la nacionalidad española los nacionales de países iberoamericanos y de Filipinas. Países estos últimos a los que se han añadido otros Estados “que hayan tenido o tengan una particular vinculación con España”, según el artículo 11 de la CE vigente que, por cierto, deja de citar a Filipinas dejando únicamente mencionados expresamente a los “países iberoamericanos”. El Código Civil actual (artículo 22) sí cita qué países están comprendidos en esta excepcionalidad mediante la que sus nacionales solo requieren de dos años de residencia en el país para solicitar la nacionalidad española: países iberoamericanos, Andorra, Filipinas, Guinea Ecuatorial y Portugal. Asimismo, el actual Código Civil añade como destinatarios de esta preferencia a las personas de origen sefardí (ver Capítulo IV de este trabajo).

Retomando la voz de Lozano Escribano, este recuerda también que el entonces ministro de Asuntos Exteriores, Alberto Martín Artajo, en un discurso pronunciado el 12 de octubre de 1954, bajo el título de “La supranacionalidad hispánica”, remarcaba los avances jurídicos de los últimos tiempos en el Código Civil español de aquel año, avances que significaban que el legislador español “otorga prácticamente el privilegio de la doble nacionalidad a los ciudadanos hispánicos”. Más aun, recuerda Lozano Escribano, Artajo señalaba en dicho discurso de 1954 que el hecho de reconocer la doble nacionalidad es el “comienzo” de un camino que debería desembocar en lo que denominó “supranacionalidad hispánica”. Para Lozano Escribano, además de la “patria de origen” todos los “hispánicos” pertenecen “a otra gran comunidad más vasta” por

lo que se debe poseer “una común ciudadanía hispánica que los juristas deben regular y los estadistas incorporar a sus normas de gobierno”.

López Escribano, como antes había hecho Martín Artajo, resalta que España dio los primeros pasos en este sentido respecto de Latinoamérica pero apunta también que Chile, durante la presidencia de Arturo Alessandri (presidente de Chile entre 1920-1925 y 1932-1938), introdujo en su Constitución de 1925 la posibilidad de una doble nacionalidad entre Chile y España (Lozano Escribano, T., 1996, p. 251- 253).

A nivel legal, Lozano recuerda que existen claras alusiones a la posibilidad de celebrar acuerdos de doble nacionalidad con países latinoamericanos desde la Constitución de 1931; que la reforma de 1954 del el Código Civil español estableció que no se perdería la nacionalidad española al obtener la nacionalidad de un país hispanoamericano y que, igualmente, al obtener la nacionalidad española no se perdería la del país latinoamericano en cuestión. Asimismo, recoge que algunos países americanos fueron adoptando en sus constituciones referencias a un acercamiento con España en torno a la doble nacionalidad, como el citado caso de Chile.

Con estos prolegómenos, el punto inicial de lo que luego sería la firma de los primeros acuerdos de doble nacionalidad en este terreno fue la reunión de los miembros del Instituto Hispano- Luso- Americano de Derecho Internacional, realizada en Quito en 1957. El primer acuerdo de doble nacionalidad en este marco fue el suscrito entre España y Chile en 1958 en una ceremonia que tuvo lugar en el Palacio de la Moneda de Santiago de Chile; este texto marcó un modelo para los siguientes tratados en la materia. En un periodo de aproximadamente diez años vieron la luz los acuerdos de doble nacionalidad entre España y Perú, Paraguay, Bolivia, Nicaragua, Guatemala, Ecuador, Costa Rica, Honduras y República Dominicana (Lozano Escribano, T., 1996).

Para López Escribano, haciéndose eco de diversas manifestaciones de escritores y juristas de la época, estos acuerdos de doble nacionalidad “no son un punto de llegada sino de partida”. “La meta”, recalca, “es la creación de una supranacionalidad iberoamericana” (Lozano Escribano, T., 1996, p. 266).

Al margen de la utilización indiferenciada de los términos “hispanoamericano” e “iberoamericano” en su discurso (ver epígrafe 1.1.1. de esta tesis doctoral), vocaciones *iberoamericanistas* como la del embajador Lozano Escribano y los antecedentes que aluden a la especial relación iberoamericana en constituciones españolas anteriores se plasman en la CE de 1978, que incluye una mención especial al tema de la doble nacionalidad citando expresamente a los “países iberoamericanos”. Tal como se ha explicado en el Capítulo III de esta tesis, el artículo 11 CE establece en primer lugar que el Estado “podrá concertar tratados de doble nacionalidad con los países iberoamericanos o con aquellos que hayan tenido o tengan una particular vinculación con España”, puntualizando con la determinación de que en tales países, aun cuando estos no reconozcan a sus ciudadanos un derecho recíproco, “podrán naturalizarse los españoles sin perder su nacionalidad de origen”, siendo el Código Civil la ley que desarrolla la materia.

Óscar Alzaga Villaamil apunta en términos generales que la CE en materia de doble nacionalidad es una de las constituciones “más generosas del mundo”. Los constitucionalistas de 1978, recuerda, partieron del hecho de que España ya había firmado varios tratados de doble nacionalidad con países iberoamericanos, y que ni siquiera la crisis económica suscitada durante la Transición “y el miedo de una buena parte de la población a que la inmigración redujese aún más los puestos de trabajo disponibles para los españoles” motivó cautela alguna en el terreno de la concesión de la doble nacionalidad (Alzaga Villaamil, Ó., et al., 2017, p. 53).

En cuanto al análisis correspondiente que emana del Congreso, la sinopsis oficial del artículo 11 CE (Gálvez Muñoz, L. A. y Sieira S., 2011 b) señala que si bien la de 1978 no es la primera constitución española en prever la concertación de tratados de doble nacionalidad, ya que este mérito es de la Constitución de 1931 (artículo 24), la CE actual se refiere al tema de una forma “mucho más amplia” ya que no alude solo a los países iberoamericanos sino que cita también a otros países que tengan o hayan tenido una especial vinculación con España. Pese a este análisis no deja de ser cierto y significativo el hecho de que solo se menciona expresamente a los países iberoamericanos, algo que remarca una vez más la relevancia específica de las relaciones históricas pero también actuales y legales entre España y Latinoamérica.

En términos prácticos, desde la suscripción de los tratados de doble nacionalidad el número de solicitantes ha ido en aumento de forma exponencial. En las últimas dos décadas este número ha crecido de forma especialmente significativa. Según la Secretaría General de Inmigración y Emigración, solo entre 2002 y 2012 se concedió la nacionalidad española a 611,897 latinoamericanos, sobre todo a argentinos, bolivianos, brasileños, chilenos, colombianos, costarricenses, cubanos, ecuatorianos, salvadoreños, hondureños, mexicanos, nicaragüenses, panameños, paraguayos, peruanos, dominicanos, uruguayos y venezolanos. Entre 2011 y 2015, se otorgó la nacionalidad española por residencia a un total de 663,165 personas, de las que 466,921 eran latinoamericanos, el 70,4% del total (Ministerio de Empleo y Seguridad Social, 2017).

De acuerdo al Ministerio de Justicia, pueden adquirir la nacionalidad española sin renuncia a su nacionalidad de origen las personas naturales de “países iberoamericanos, de Andorra, Filipinas, Guinea Ecuatorial o Portugal”, indicando que se consideran países iberoamericanos a estos efectos aquéllos en los que el español o el portugués sean una de las lenguas oficiales. Y determina que, a efectos de adquirir la doble nacionalidad, Haití, Jamaica, Trinidad y Tobago y Guyana no se consideran iberoamericanos mientras que Puerto Rico sí se considera iberoamericano. Si bien Puerto Rico es un Estado Libre Asociado de Estados Unidos, se considera país iberoamericano a los efectos de la concesión de la doble nacionalidad en España (Ministerio de Justicia, 2014) aunque, al no tratarse de un país independiente, no forma parte de mecanismos como el de las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno.

Actualmente, como se ha anotado, España tiene suscritos acuerdos de doble nacionalidad con los veinte países latinoamericanos considerados como iberoamericanos por el Ministerio de Justicia: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Puerto Rico, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. También con Andorra, Guinea Ecuatorial, Filipinas y Portugal (Ministerio de Justicia, 2017, y Ministerio de Justicia, 2014).

Resulta interesante anotar que en 2013, en un cambio de actitud al calor del crecimiento económico de algunos países latinoamericanos tradicionales emisores de migrantes hacia

España, el Gobierno Español solicitó a la UE que se exima de la exigencia de visado de corta estancia (para un máximo de tres meses) para ingresar en territorio Schengen a los nacionales de Perú y Colombia, hecho que se concretó en 2016. Entre los países latinoamericanos, actualmente solo se exige visado para cortas estancias a los nacionales de Bolivia, Cuba, Ecuador y República Dominicana (Ministerio de Asuntos Exteriores, 2017). La exención de visado de corta estancia naturalmente no se engloba en una política migratoria en sentido estricto ya que, como es evidente, se trata de exención de visados que no son para un establecimiento permanente en España, pero sí habla de una actitud positiva hacia los nacionales de los países latinoamericanos enmarcada en las relaciones hispano- latinoamericanas que se abordan en esta tesis doctoral. Unas relaciones que, por cierto, resultan beneficiosas en el terreno práctico no solo para Latinoamérica sino también para España. Así, por ejemplo, la citada solicitud de exención de visado para colombianos y peruanos llevó aparejada como contraprestación amistosa que España pase a ser miembro observador preferente en el seno de la Alianza del Pacífico, el bloque económico comercial emergente latinoamericano que destaca por su solidez económica y de futuro frente a otras alianzas regionales latinoamericanas que avanzan con menor celeridad y concreción. La Alianza del Pacífico está formada por Chile, Colombia, México y Perú, los países que apuntan un mayor crecimiento económico en Latinoamérica; antes de la exitosa solicitud española para suprimir la exigencia de visado a peruanos y colombianos, solo mexicanos y chilenos entre los cuatro países que forman la Alianza del Pacífico estaban exentos de la obligación de poseer visado para ingresar en territorio Schengen (El Comercio, 2013).

5.2.2. Tratados de reciprocidad en materia de sufragio suscritos por España con países latinoamericanos

Además de los tratados de doble nacionalidad, España ha suscrito con la mayor parte de países latinoamericanos acuerdos en diversas materias entre las que se encuentran la sanidad y la seguridad social. Pero, por la materia que regulan, son los acuerdos de reciprocidad en materia de sufragio en comicios locales, firmados a partir de 2009, los que refuerzan con mayor vigor la

idea de que se está configurando una ciudadanía iberoamericana, subhipótesis central de esta investigación. En este contexto, la extensión del derecho de sufragio supone el reconocimiento de la titularidad y el ejercicio del derecho político por antonomasia, uno de los elementos clave que vertebran el cuerpo de una ciudadanía. Es cierto que tales convenios no se han firmado solamente con países latinoamericanos y que el legislador no ha alumbrado estos acuerdos en una idea de exclusividad con Latinoamérica, pero es crucial el hecho de que la práctica ha demostrado que la suscripción de estos acuerdos es mucho más viable y factible con países latinoamericanos, como se resalta en este trabajo.

La mayor parte de los citados tratados de reciprocidad en materia de sufragio firmados a partir de 2009 han sido ratificados, publicados en el BOE y, por tanto, incorporados al Ordenamiento Jurídico Español. Asimismo, ya se han puesto en práctica en los pertinentes comicios subsiguientes: las elecciones locales celebradas en España en los años 2011 y 2015.

Sin embargo, existen antecedentes de acuerdos firmados por España con países latinoamericanos entre cuyos temas se incluye el reconocimiento del derecho de sufragio en comicios por reciprocidad que, no obstante, no han logrado ser puestos en práctica de manera plena.

Así, en 1988 se firmó el Tratado General de Cooperación y Amistad entre España y Argentina que, entre otros puntos, establece en su artículo 9 el reconocimiento del derecho de sufragio en el ámbito municipal en el país de residencia, es decir, de los argentinos residentes en España y de los españoles residentes en Argentina, pero indicando que esto se realizaría “conforme a las normas que se establezcan en un acuerdo complementario”. Lo mismo se estipuló en otros tratados de Cooperación y Amistad suscritos con Venezuela (1992, artículo 11 del tratado), Uruguay (1994, artículo 15) y Colombia (1995, artículo 13). Tales “acuerdos complementarios” nunca se llegaron a realizar.

En el Tratado General de Cooperación y Amistad suscrito entre España y Chile (1991, artículo 17), sin embargo, se omitió derivar a un “acuerdo complementario” el reconocimiento del derecho de sufragio, y se sustituyó tal requisito añadiendo que tal reconocimiento se

efectuaría “de conformidad” con las respectivas legislaciones de ambos países. No obstante, este precepto tampoco se llegó a materializar ante la inexistencia de normativa interna que lo desarrollara, si bien hay autores que consideran que los chilenos tenían reconocido el derecho de sufragio en elecciones locales en España desde la firma del citado Tratado General de Cooperación y Amistad (Ministerio de Asuntos Exteriores, 1988, 1991, 1992, 1994 y 1995; Andrade, Q., K., 2011, p. 241- 242, y Carrasco, 2010, pp. 151- 152).

Los tratados mencionados de cooperación y amistad fueron invocados como antecedentes en 2008 por la entonces Vicepresidenta Primera del Gobierno Español, María Teresa Fernández de la Vega, para argumentar ante el Congreso la negociación de lo que luego serían los acuerdos de reciprocidad en materia de sufragio suscritos en 2009. De forma indirecta, Fernández de la Vega da a entender que los de 2009 vendrían a ocupar el lugar de los mencionados acuerdos complementarios de los tratados de amistad y cooperación (Congreso, 2008 a).

A nivel internacional, es decir, más allá de las relaciones entre España y Latinoamérica, el Tratado de Maastricht constituye el otro punto de inflexión en la materia en el derecho español ya que a partir de este acuerdo España empieza a reconocer el derecho de voto de no nacionales, en este caso de nacionales de otros países miembros de la UE, tras la correspondiente y ya comentada reforma del artículo 13.2 CE, tal como se ha apuntado anteriormente. Sin embargo, por cierto, aparentemente por una falta de previsión por parte de las autoridades españolas en la transposición de la Directiva 94/80, de desarrollo del tema respectivo del Tratado de Maastricht, los nacionales del resto de países de la UE residentes en España no pudieron ejercer el derecho de sufragio en las elecciones municipales de 1995, las primeras en las que debería haberse aplicado en el país la normativa del Tratado de Maastricht. En sucesivas convocatorias electorales, ya subsanadas las lagunas administrativas, los citados nacionales europeos sí han podido votar en las sucesivas convocatorias electorales municipales en España (Méndez Lago, M., 2008, p. 148- 149).

Tras el establecimiento de los mecanismos para que ejerzan el derecho de sufragio en España los nacionales del resto de países de la UE y de Noruega, pasarían casi dos décadas para

que se implemente de una manera efectiva el reconocimiento del derecho de sufragio para nacionales de terceros países.

Y es que fue largo el camino que desembocaría en los acuerdos de 2009. Así, solo a partir del año 2000 diversas iniciativas parlamentarias empezaron a abordar el tema. Si bien dichas iniciativas se refieren en general al conjunto de inmigrantes residentes, sin distinción de nacionalidad, la mayor parte hace referencia a la especial vinculación española con los países latinoamericanos.

En esta línea, la Proposición No de Ley de los Grupos Parlamentarios Socialista e Izquierda Unida- Iniciativa per Catalunya Verds presentada el 10 de julio de 2006 y publicada en el Boletín Oficial de las Cortes Generales el 11 de septiembre de 2006, sobre la extensión del derecho a voto en las elecciones municipales a los extranjeros residentes legales para su debate en el Pleno de la Cámara (Congreso, 2006, p.17), indica que es necesario que el Gobierno proceda a negociar acuerdos con países que cuenten con un mayor número de nacionales viviendo legalmente en España y, “en especial, con aquellos con los que existen mayores vínculos históricos, culturales y afectivos, como los países latinoamericanos”. Textualmente el documento insta al Gobierno a:

1. Proceder a la negociación y firma de acuerdos o convenios con los países con mayor número de nacionales residentes legales en España y, especialmente, con aquellos con los que ésta tiene relaciones históricas, políticas y culturales más estrechas, al objeto de que dichos nacionales puedan votar y ser elegidos en las elecciones municipales en España con arreglo al artículo 13.2 de la Constitución.
2. Solicitar del Consejo de Estado un informe sobre la aplicación del artículo 13.2 de la Constitución a los efectos de la participación de los extranjeros residentes en España en las elecciones municipales, y, particularmente, sobre la interpretación de los términos “criterios de reciprocidad” a que se refiere el precepto citado”.
3. La firma y ratificación del Convenio Europeo sobre Participación de los Extranjeros en la Vida Pública Local, de 5 de febrero de 1992 (la relevancia de este convenio se desarrolla en el capítulo 3 de este trabajo).

Iniciativas como la descrita no llegaron a concretarse legislativamente por diferentes causas. Entre ellas, principalmente, se puede citar la aparente falta de motivación por parte del legislador en su conjunto. No obstante, es destacable el hecho de que la mencionada Proposición No de Ley inste a la firma de convenios en la materia en especial con países con vinculación histórica y cultural, citando expresamente a los países latinoamericanos. Los autores del texto, pues, señalan expresamente su voluntad de que la legislación privilegie a los latinoamericanos a la hora de conceder o reconocer la titularidad y el derecho de sufragio a los inmigrantes. También es destacable que en la introducción de esta propuesta se citan como antecedentes los mencionados tratados de cooperación y amistad suscritos por España con “países como Argentina, Venezuela, Chile, Uruguay y Colombia” (Congreso, 2006, p. 17).

En cualquier caso, conviene apuntar que también ha habido propuestas de ley orgánica como la que en abril de 2008 (Congreso, 2008 b) planteó reconocer el derecho de sufragio activo y pasivo a los inmigrantes que lleven al menos tres años residiendo en España, propuesta presentada por Esquerra Republicana - Izquierda Unida - Iniciativa per Catalunya Verds. Una propuesta que fue inadmitida a trámite en términos absolutos básicamente porque contradecía de lleno el artículo 13.2 CE, que señala claramente que se podrán articular mecanismos (ley o tratados) para que los extranjeros voten en España pero expresamente en comicios locales, es decir, excluyendo todos los otros ámbitos territoriales electorales, como los correspondientes a elecciones generales y autonómicas. La citada propuesta de ley orgánica resultó “inviabile” en tanto el artículo 13.2 CE “no sea objeto de modificación” (Sánchez, J., M.A., 2009, p. 351).

Julio de 2008 marca una fecha determinante en este camino. Ese mes se celebró el trigésimo séptimo Congreso Federal del PSOE, partido que en ese momento presidía el Ejecutivo, y en dicho marco se presentó una propuesta para reconocer el derecho de voto a los inmigrantes siguiendo los preceptos constitucionales de reciprocidad. A partir de entonces el Gobierno puso en marcha las acciones destinadas para poner hacer realidad la citada propuesta (Carrasco, M., 2010, p. 148).

Tras el citado congreso del PSOE, la vicepresidenta primera del Gobierno, María Teresa Fernández de la Vega, anunció el 30 de julio de 2008 ante la Comisión Constitucional del Congreso la “posición favorable del Gobierno y del PSOE al reconocimiento del derecho de voto en las elecciones municipales a todos los inmigrantes con residencia estable”. Fernández de la Vega argumentó a favor de tal reconocimiento que si los inmigrantes “viven con nosotros, si trabajan con nosotros, pagan impuestos como nosotros y utilizan los mismos servicios públicos” es “de justicia” que también “puedan decidir con nosotros y que, a través del derecho de voto, puedan, como nosotros, otorgar o retirar su confianza a quienes ocupan cargos electos en los gobiernos locales” (Congreso, 2008 a, p. 4).

La vicepresidenta primera enmarcó su discurso dentro de la “observancia de los criterios de reciprocidad” referidos en el artículo 13.2 CE si bien haciendo ver que no consta “la existencia de sentencia alguna del TC que de forma directa haya precisado qué ha de entenderse por criterios de reciprocidad” pero que, igualmente, el partido en el gobierno estaba dispuesto a “explorar y consensuar en sede parlamentaria las diversas propuestas interpretativas que se formulen al respecto” considerando que “interpretar esa expresión nunca puede justificar su negación o desconocimiento”. La meta del gobierno, indicó, era la de extender el derecho de sufragio en comicios locales “al mayor número posible de extranjeros con residencia permanente en España” (Congreso, 2008 a, p. 4).

Fernández de la Vega también mencionó el hecho de que los tratados de cooperación y amistad suscritos en los años 80 y 90 “ya en la actualidad permiten extender el derecho de voto en las elecciones municipales a los extranjeros nacionales de los países signatarios”. España, recordó, había ratificado este tipo de acuerdos sobre todo con países latinoamericanos: Chile, Argentina, Colombia, Uruguay y Venezuela, además de Noruega. También que sólo el canje de notas correspondiente a Noruega, de 1990, se estaba aplicando más allá de lo que luego quedó establecido en el Tratado de Maastricht. La vicepresidenta recordó que la mayoría de los citados acuerdos de cooperación y amistad requerían la firma de acuerdos complementarios para vehicular el derecho de sufragio en ellos contemplado. Y anunció que, en este marco, el Gobierno ya había entablado contactos con aquellos países cuya Constitución y legislación posibilitaban “la extensión del derecho a los españoles del derecho de sufragio en sus respectivas

elecciones”, citando expresamente a Bolivia, Paraguay, Perú e Islandia. Asimismo, añadió que existía un grupo de países en los que la reciprocidad se encontraba con obstáculos ya sea porque su legislación impedía que los españoles voten en tales países o porque en ellos “no existen elecciones similares equiparables”, citando como ejemplo en este último caso a China y Guinea Ecuatorial. Fernández de la Vega recalcó que la reciprocidad exigida por la CE obligaba a firmar acuerdos “Estado por Estado” y que la cuestión presentaba “un grado variable de dificultad dependiendo de la normativa y de la situación política interna de cada país”, por lo que ya se estaban desplegando las gestiones diplomáticas pertinentes con un primer grupo de países, considerando sobre todo a “aquellos que cuentan con un mayor número de inmigrantes residentes en España” (Congreso, 2008 a, p. 4 y 5).

Fernández de la Vega, finalmente, remarcó que extender el derecho de sufragio entre los inmigrantes significaba “cumplir una condición que facilitará en gran manera su integración en la vida política y social de nuestro país” así como “cumplir un compromiso de estricta justicia en un Estado, como el nuestro, que hace del reconocimiento y la efectividad de los derechos fundamentales para todos una de sus principales señas de identidad” (Congreso, 2008 a, p. 5).

En este camino, pues, tras diversas manifestaciones de buenas intenciones, en 2009 por fin se plasmó en hechos la voluntad política mayoritaria de las Cortes. En consecuencia, el Ejecutivo inició con diversos países la negociación y la posterior firma de acuerdos bilaterales de reciprocidad o, para ser precisos, de canje de notas diplomáticas, para el ejercicio del sufragio en comicios locales.

Hasta la fecha, tal como se enuncia al inicio de este capítulo, se han firmado doce acuerdos o canjes de notas diplomáticas de reciprocidad en materia de sufragio en elecciones locales en este marco. Entre los acuerdos firmados con países latinoamericanos han sido ratificados y han entrado en vigor los suscritos con Colombia, Perú, Ecuador, Chile, Paraguay y Bolivia (Ministerio de Asuntos Exteriores 2009 a, b, c, d, e y f). También se firmaron en 2009 acuerdos con Cabo Verde, Islandia, Nueva Zelanda y Trinidad y Tobago y, en 2010, con Corea del Sur. Completa el repertorio el acuerdo suscrito con Noruega, que data de 1990.

Los tratados suscritos por España con los países latinoamericanos mencionados, en cuanto a lo planteado por España presentan un contenido muy similar al margen, claro está, de los respectivos nombres de países y gentilicios. Son las mismas condiciones, asimismo, que contempla el resto de tratados suscritos por España con terceros países con excepción del acuerdo con Noruega, que solo exige que quien se acoja a él debe haber residido de forma legal e ininterrumpida en España durante al menos tres años; en el resto de tratados se exige un periodo de residencia de un mínimo de cinco años. En cuanto a lo planteado en tales tratados por los citados países latinoamericanos hay algunas matizaciones derivadas de sus pertinentes legislaciones nacionales, tal como se aborda más adelante en este capítulo.

Las mencionadas condiciones comunes planteadas por España para los inmigrantes que quieran acogerse a estos acuerdos son estas: ser mayor de dieciocho años y no estar privado del derecho de sufragio activo; estar en posesión de la correspondiente autorización de residencia en España; haber residido en España, legal e ininterrumpidamente durante, al menos, los cinco años anteriores a la correspondiente solicitud de inscripción en el censo electoral; estar inscrito en el censo electoral de residentes en España, requisito indispensable que se ejecutará a instancia de parte que se presentará en el ayuntamiento en cuyo padrón el solicitante se encuentran inscrito, y ejercer el derecho de sufragio en el municipio de su residencia habitual (en cuyo padrón está inscrito el solicitante). Asimismo, únicamente contemplan el derecho de sufragio activo.

A continuación se abordan los acuerdos de reciprocidad en materia de sufragio en comicios locales suscritos con países latinoamericanos siguiendo el orden cronológico de las fechas en las que se firmaron tales documentos.

5.2.2.1. Canje de notas constitutivo de acuerdo entre el Reino de España y la República de Colombia

El 5 de febrero de 2009 España firmó las dos primeras notas diplomáticas de reciprocidad en materia de sufragio en comicios locales con países latinoamericanos. Se trata de los canjes de notas entre España y Colombia y entre España y Perú.

La nota correspondiente a Colombia del Ministerio de Asuntos Exteriores de España empieza considerando el deseo de “fortalecer los profundos vínculos históricos y culturales que siempre han existido” entre ambos países, “los estrechos lazos de amistad que tradicionalmente han unido a sus pueblos” y “el incremento de las migraciones”. Indica que la motivación de la suscripción de esta nota diplomática constitutiva de acuerdo es “el ánimo de facilitar la integración de los nacionales de cada país residentes en el territorio del otro” y que “estas relaciones deben traducirse en una mayor participación social y política de las naciones”, es decir, de los nacionales de ambos países en sus correspondientes lugares de residencia. Igualmente, el texto señala que la participación en las elecciones municipales de los nacionales de cada país residentes en el otro “permitirá una mayor integración y asegurará mejor sus derechos políticos y sociales”. En su parte dispositiva, la nota expresa que el Gobierno Español solicita al de Colombia que los ciudadanos españoles tengan el derecho de voto en las elecciones municipales de Colombia y que España, a su vez, permitirá a los colombianos ejercer el derecho de voto en las elecciones municipales españolas. Esto último, recoge el texto, conforme a las normas de derecho españolas que figuran en el Anexo I de la nota. Tales normas exigen que los colombianos que podrán ejercer el derecho de voto en comicios locales en España deberán poseer autorización de residencia en España, que deberán haber residido en este país “legal e ininterrumpidamente” durante al menos los cinco años anteriores “a su solicitud de inscripción en el censo electoral”, que ejercerán el derecho de voto en el municipio de residencia habitual, tema acreditado por el correspondiente padrón, y que la inscripción en el “censo de extranjeros

residentes en España” es un requisito “indispensable” que se ejecutará “a instancia de parte” mediante una solicitud expresa cuyo plazo de presentación “se fijará para cada elección”.

Por su parte la nota del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia indica que confirma que, de acuerdo a la legislación colombiana, autoriza que los ciudadanos españoles ejerzan el derecho al voto en Colombia en elecciones de alcaldes distritales y municipales, consejos distritales y municipales, juntas administradoras locales y consultas populares de naturaleza local y municipal. Las condiciones para tal ejercicio, que figuran en un anexo del documento, son que los españoles que se quieran acoger al beneficio correspondiente deberán ser mayores de 18 años de edad, tener visado de residente, acreditar como mínimo cinco años continuos e ininterrumpidos de residencia en Colombia, poseer cédula de extranjería de residente, estar inscritos en el respectivo censo electoral y no estar incurso en las inhabilitaciones constitucionales y legales pertinentes.

La Constitución de Colombia (artículo 40) señala que “todo ciudadano” tiene derecho a participar en la conformación, el ejercicio y el control del poder político y que, para hacer efectivo este derecho, puede “elegir y ser elegido” así como tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática. También constituir y formar parte de partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación (Colombia, 1991). No existe mención a la participación de los extranjeros y, aunque el término empleado es el de “ciudadano” y no el de “nacional” o “colombiano”, se puede inferir que el legislador colombiano se refería en este caso a los nacionales colombianos. El Código Electoral (Colombia, 1986) sí determina quiénes son considerados ciudadanos según la legislación del país: los colombianos mayores de 18 años. Añade que la calidad de ciudadano es condición previa e indispensable para ejercer el derecho de sufragio, para elegir y ser elegido. Una modificación posterior a 1986 incorporó que, si bien los derechos políticos se reservan a los nacionales, la ley podrá conceder a los extranjeros residentes en el país el derecho de sufragio en elecciones municipales y distritales, algo que facilitó la suscripción del acuerdo en cuestión con España.

5.2.2.2. Canje de notas constitutivo de acuerdo entre el Reino de España y la República del Perú

En esencia, los considerandos y la parte dispositiva del texto correspondiente a España en este canje de notas son los mismos que se citan en los párrafos correspondientes en el canje de notas sobre la materia con Colombia, anteriormente descritos.

En el anexo de la nota presentada por Perú, hay tres diferencias respecto del texto entregado por Colombia. La primera diferencia consiste en que en la nota peruana no existe referencia a la exclusión de personas por inhabilitaciones. La segunda diferencia es que Perú únicamente exige dos años de residencia como periodo mínimo para que un español pueda ejercer el derecho de voto en comicios locales peruanos. Y la diferencia más relevante es que, entre los requisitos que establece Perú para el ejercicio del derecho de sufragio por parte de los españoles en elecciones municipales en Perú, se exceptúan expresamente las municipalidades de frontera. Esto último significa que pudiera darse el caso de españoles residentes en Perú que cumplan con todos los requisitos pero que no pueden ejercer el derecho de sufragio si viven en algún municipio limítrofe con alguno de los cuatro países que hacen frontera con Perú: Ecuador, Colombia, Brasil y Chile. Esto se traduce en que los españoles no pueden votar en nueve departamentos o provincias de Perú: Amazonas, Cajamarca, Loreto, Madre de Dios, Piura, Puno, Tacna, Tumbes y Ucayali. Algo que, sin embargo, no ha impedido a las autoridades españolas suscribir este acuerdo no obstante la reciprocidad exigida por el artículo 13.2 CE.

La Constitución Política del Perú también habla de “ciudadanos” al referirse a los titulares de los derechos políticos en el país, y se ocupa directamente de definir quiénes son tales “ciudadanos” en el Ordenamiento Jurídico Peruano. En su artículo 30, esta constitución señala que son ciudadanos “los peruanos” mayores de 18 años, y que, para el ejercicio de tal ciudadanía, se requiere “la inscripción electoral”. El artículo 31 indica que los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum; iniciativa legislativa; remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas así como a elegir y ser elegidos como representantes. En este capítulo, asimismo, se determina que el ejercicio del

sufragio es un derecho pero también un deber, indicando expresamente que el voto es obligatorio pasando a ser un derecho facultativo después de los 70 años de edad (Perú, 1993). A pesar de esto último, en su correspondiente nota diplomática en el marco del acuerdo de reciprocidad con España del derecho de sufragio en comicios locales, Perú no hace mención expresa a que el ejercicio del derecho de sufragio será facultativo para los españoles que se acojan a este acuerdo, a diferencia de lo que hace Ecuador en su correspondiente nota diplomática, tal como se expone a continuación.

En el caso que nos ocupa, es decir, los países latinoamericanos que han suscrito acuerdos en este ámbito con España, y en relación con la naturaleza facultativa del derecho de sufragio, el voto es una obligación en Ecuador, Perú y Paraguay. Estos tres países forman parte de la lista de los pocos países en el mundo en los que aún el voto es una obligación a pesar de la naturaleza del derecho de sufragio, reconocido como un derecho facultativo, es decir, que se trata de un derecho cuyo titular es libre de ejercerlo o de no llevarlo a la práctica.

La Ley Orgánica Electoral peruana (Perú, 1997) también señala que los ciudadanos son “los peruanos mayores de 18 años”. Y subraya que todos los ciudadanos tienen el derecho de ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes, así como que están obligados a votar si sus derechos civiles están vigentes. El voto, recuerda, solo es facultativo para los mayores de 70 años. Sobre los miembros en actividad de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional señala que pueden elegir pero no ser elegidos.

5.2.2.3. Canje de notas constitutivo de acuerdo entre el Reino de España y la República del Ecuador

Igualmente, en el caso del acuerdo suscrito con Ecuador, el 25 de febrero de 2009, el texto de la nota diplomática española es prácticamente idéntico a los textos de las notas

correspondientes a Colombia y Perú, naturalmente cambiando únicamente el nombre del país, en este caso Ecuador, y de los nacionales de aquel país, en este caso los ecuatorianos.

En las condiciones que indica Ecuador hay una diferencia respecto de las condiciones establecidas por Colombia y por Perú en sus notas correspondientes. Y es que las autoridades ecuatorianas señalan expresamente que el ejercicio del derecho de sufragio por parte de los ciudadanos españoles en Ecuador “será facultativo”. Se trata de una anotación relevante ya que, al igual que en Perú (y en Paraguay), en Ecuador el voto no es solo un derecho sino también un deber, por lo que es obligatorio, de acuerdo al artículo 11.1 de la Ley Orgánica Electoral de Ecuador, que expone que el voto es obligatorio para todos los ecuatorianos mayores de 18 años, incluidas las personas privadas de libertad sin condena ejecutada. Sin embargo el artículo 11.2 de la citada Ley Orgánica Electoral (Ecuador, 2008 b) señala que el voto será facultativo para determinados segmentos de población (personas entre 16 y 18 años de edad, mayores de 65 años, ecuatorianos que viven en el exterior, los integrantes de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional en activo, las personas con discapacidad y las personas analfabetas) así como para los extranjeros desde los 16 años de edad que hayan residido en Ecuador al menos durante cinco años y se hayan inscrito en el Registro Electoral.

La nota diplomática ecuatoriana, igualmente, hace referencia al artículo 63 de la Constitución Política del Estado de Ecuador según el cual los extranjeros residentes en Ecuador “tienen derecho al voto siempre que hayan residido legalmente en el país al menos cinco años” (Ecuador, 2008 a). Por eso en la mencionada nota Ecuador informa a España de que los españoles tienen (tenían ya) reconocido el derecho al voto si han residido cinco años en Ecuador. Es más, Pablo Santolaya resalta que este artículo de la Constitución de Ecuador indica que los extranjeros tienen reconocido el derecho de sufragio si han vivido cinco años en Ecuador y para todo tipo de elecciones (Santolaya, 2013, p. 79).

Como consecuencia de lo citado anteriormente, el acuerdo de reciprocidad en materia de sufragio en comicios locales entre España y Ecuador beneficia principalmente a los ecuatorianos residentes en España pues los españoles en Ecuador ya contaban desde antes con este derecho; lo mismo sucede en los casos de los españoles en Chile con cinco años de residencia en el país, y de

los españoles en Bolivia, en este último caso con solo dos años de residencia, tal como se expone posteriormente en este apartado.

5.2.2.4. Canje de notas constitutivo de acuerdo entre el Reino de España y la República de Chile

En la correspondiente nota diplomática presentada por España para suscribir con Chile el acuerdo de reciprocidad en materia de sufragio en comicios locales (12 de mayo de 2009), se presenta el mismo texto utilizado en los casos respectivos de Colombia, Perú y Ecuador variando el nombre del país, Chile, y de los beneficiarios, los chilenos que hayan residido en España durante al menos los cinco años precedentes y que cumplan con los requisitos descritos, que son los mismos que en los casos anteriores.

La nota de respuesta por parte de Chile es breve, aceptando la propuesta española e indicando como requisitos para que los españoles puedan votar en Chile en general los mismos requisitos que España indica para los chilenos en territorio español. No se hace mención a exigencias específicas y tampoco al Tratado General de Cooperación y Amistad de 1991 que, como se ha señalado anteriormente, para algunos autores especialistas en la materia implicaba que desde la suscripción de tal acuerdo los chilenos ya estaban habilitados para votar en España como los españoles en Chile.

La Constitución de Chile (1980, artículos 13 y 14) señala que tienen derecho de sufragio quienes cumplan con la “calidad de ciudadano” tras definir que poseen esta calidad “los chilenos” que hayan cumplido 18 años de edad y “que no hayan sido condenados a pena aflictiva”. Asimismo, indica que los extranjeros “avecindados en Chile por más de cinco años” y que cumplan con el requisito de ser mayores de 18 años de edad “podrán ejercer el derecho de sufragio en los casos y formas que determine la ley”.

En la práctica, pues, todos los extranjeros que residen en Chile durante al menos cinco años pueden votar en todo tipo de elecciones en este país, que se erige así como uno de los más aperturistas en el mundo en el tema del reconocimiento para no nacionales del derecho político de ciudadanía por excelencia, cual es el derecho de sufragio (ver Capítulo III de este trabajo). Por consiguiente, asimismo, el acuerdo de reciprocidad en materia de sufragio en comicios locales hispano- chileno benefició a los chilenos en España pues los españoles en Chile ya podían votar anteriormente. Esto, claro está, considerando igualmente que es discutible que los chilenos en España no hayan contado en la práctica con el derecho de voto en comicios locales españoles desde la puesta en vigor del mencionado Tratado General de Cooperación y Amistad de 1991.

De acuerdo con el artículo 62 de la Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios (Chile, 1988), son electores “los ciudadanos con derecho de sufragio y los extranjeros que figuren en los Padrones de Mesa”. siempre que hayan cumplido los 18 años de edad.

5.2.2.5. Canje de notas constitutivo de acuerdo entre el Reino de España y la República del Paraguay

Nuevamente la nota diplomática que presenta España contiene igualmente los mismos términos que las notas precedentes (presentadas ante Colombia, Perú, Ecuador y Chile) en el caso del acuerdo suscrito con Paraguay (13 de mayo de 2009).

Por su parte, la nota diplomática correspondiente a Paraguay es breve. De hecho, solo establece tres requisitos para que los españoles en Paraguay puedan ejercer el derecho de sufragio. Sin embargo, subraya que los españoles que quieran acogerse a este acuerdo deben “tener radicación definitiva en la República del Paraguay”.

La Constitución Política de Paraguay, artículo 120, señala, efectivamente, que “los extranjeros con radicación definitiva” en el país “tendrán los mismos derechos” que los

ciudadanos a la hora de votar ,especificando que esto tendrá lugar “en las elecciones municipales”. Previamente, la constitución paraguaya indica que son electores “los ciudadanos paraguayos radicados en el territorio nacional” que hayan cumplido 18 años de edad. (Paraguay, 2012). Es decir, los extranjeros, incluidos los españoles, desde 1992 ya tenían reconocido el derecho de sufragio, tanto activo como pasivo, en elecciones locales en Paraguay. Por ello, al igual que en los casos de Ecuador y Chile, el acuerdo analizado beneficia a los paraguayos en España ya que los españoles en Paraguay podían ejercer el derecho de voto desde 1992.

Lo que no aclara la legislación paraguaya es a qué se refiere exactamente cuando habla de “radicación definitiva” en el país; no lo aclara ni la Constitución de Paraguay ni el correspondiente Código Electoral Paraguayo (Paraguay, 1996), cuyo artículo 2 reitera lo señalado por la Constitución. Este último texto, asimismo, señala que los extranjeros “con radicación definitiva” en el país podrán ser elegidos para funciones municipales (artículo 95).

Asimismo, según la Constitución Paraguaya el voto no es solo un derecho sino también un deber. En la nota diplomática presentada por Paraguay, al igual que en el caso de Perú, no se aclara si para los extranjeros el voto es un derecho facultativo, como sí hace Ecuador.

5.2.2.6. Canje de notas constitutivo de acuerdo entre el Reino de España y el Estado Plurinacional de Bolivia

Igualmente, en el caso del acuerdo suscrito con Bolivia (15 de septiembre de 2009) los términos del texto correspondiente a España no varían respecto de las notas precedentes en este terreno presentadas a países latinoamericanos.

En la nota correspondiente del Estado Plurinacional de Bolivia, la diferencia respecto de las notas diplomáticas anteriormente presentadas en este ámbito por países latinoamericanos estriba en que para que los españoles puedan ejercer el derecho de sufragio (se especifica “voto

“activo”) solo deberán haber residido en territorio boliviano durante dos años, el mismo periodo contemplado en este sentido por Perú.

La Constitución de Bolivia (artículo 26), establece que todos “los ciudadanos” tienen derecho al sufragio a partir de los 18 años de edad (Bolivia, 2008). En este caso también se sobreentiende que al hablar de “ciudadanos” el texto se refiere a los nacionales del país, los bolivianos. El artículo 27 de esta constitución señala que “los extranjeros residentes en Bolivia tienen derecho a sufragar en las elecciones municipales” de acuerdo a la ley y “aplicando principios de reciprocidad internacional”. La Ley Electoral, asimismo, establece que el sufragio es un derecho y un deber (Bolivia, 2010).

La Ley de Régimen Electoral (Bolivia, 2010) sí especifica que la “ciudadanía” está formada por “todas las bolivianas y todos los bolivianos”, y que estos poseen la titularidad del derecho de sufragio. En su artículo 45 define como electores tanto a los bolivianos como a los extranjeros “en procesos electorales municipales, cuando residan al menos dos años en el municipio” correspondiente. Son elegibles solo los bolivianos que cumplan con los requisitos pertinentes.

Nuevamente en este caso los españoles ya podían votar en Bolivia antes de la suscripción del acuerdo que se analiza, tal como sucedía en los casos de Ecuador y Chile. Además, podían hacerlo al contar solo con dos años de residencia en Bolivia, en este último punto al igual que en el caso de Perú.

5.2.3. Limitaciones de los tratados de reciprocidad en materia de sufragio suscritos por España con países latinoamericanos

Los tratados mencionados, además de la reciprocidad exigida por la CE, como se ha apuntado en este trabajo anteriormente, incluyen requisitos que diversas asociaciones de inmigrantes y estudiosos de la materia han criticado ya que, en la práctica, restringen en gran medida el número de personas que pueden acogerse a ellos.

El primero de tales requisitos es el de residir en España al menos durante cinco años de forma legal, ininterrumpida e inmediatamente anterior a la solicitud correspondiente. Juan Antonio Cebrián apunta que este requisito se fundamenta en el Convenio del Consejo de Europa sobre participación de extranjeros en la vida pública en el ámbito local (Consejo de Europa, 1992), convenio que, no obstante España no ha suscrito porque para poder hacerlo tendría que reformar el artículo 13 CE (ver Capítulo 3 de este trabajo). Sin embargo, el autor señala también que en el citado convenio se contempla la posibilidad de que cualquier Estado parte “establezca unilateralmente, o mediante acuerdo bilateral o multilateral, un período de residencia menor de cinco años” tal como ocurre en el caso de la *British Commonwealth of Nations*, o en el de los países de habla portuguesa (Cebrián, 2011, p. 6). Por su parte, Manuel Carrasco entiende que la exigencia de un mínimo de cinco años de residencia se debe al “intento de identificar el reconocimiento del derecho de voto con la adquisición del derecho a residencia de larga duración” según lo dispuesto en el artículo 32.2 de la LODYLE vigente (Carrasco, 2010, p. 158). También se contemplan cinco años como el periodo de residencia mínimo en la UE para la concesión del estatus de residente de larga duración (Unión Europea, 2003).

Igualmente, analistas de la materia apuntan la contradicción de que por un lado se exija un periodo de residencia mínimo a los inmigrantes extracomunitarios para poder acogerse a los acuerdos de reciprocidad que España viene firmando en materia de sufragio pero que este requisito no exista al abordar la legislación respecto de los inmigrantes de países de la UE.

Porque, en aplicación de la normativa de la UE, los nacionales del resto de países de la UE pueden votar en España en comicios locales (y al Parlamento Europeo) desde el momento en el que se empadronan en los municipios en los que viven y manifiestan su voluntad de votar (Moya y Viñas, 2011). Asimismo, el acuerdo vigente en la materia con Noruega solo exige tres años de residencia legal en España para los noruegos que quieran acogerse a él, algo que ha convertido este acuerdo bilateral en “excepcional” en este terreno (Santolaya, 2013, p. 79).

La exigencia de al menos cinco años de residencia legal sin interrupción e inmediatamente anterior en España que contemplan los citados acuerdos, en el caso de los ciudadanos latinoamericanos, asimismo, en cierto modo desvirtúa la existencia misma de estos acuerdos pues, tal como señala el Código Civil, para solicitar acogerse a los correspondientes tratados de doble nacionalidad solo se requieren dos años de residencia legal e ininterrumpida. En algunos casos, además, apenas se necesita un año de residencia (por ejemplo, en el caso de residencia por matrimonio con nacional español). Como se ha destacado, la paradoja reside en que los tratados internacionales de doble nacionalidad que España mantiene firmados con la mayor parte de países latinoamericanos y en el mismo Código Civil se exigen solo dos años de residencia a los interesados para solicitar obtener la nacionalidad española (Ortega, 2011, p. 38). Por ello, la mayor parte de latinoamericanos que llevan cinco años de residencia en España ya han adoptado también la nacionalidad española y, por tanto, también son españoles y votan en todo tipo de elecciones en el país.

De allí que diversos autores subrayen lo que se considera una de las mayores deficiencias en la redacción de los acuerdos de reciprocidad en materia de sufragio en elecciones locales firmados por España con los Estados latinoamericanos: la exigencia de cinco años de residencia en España para poder acogerse a los citados acuerdos. María Elósegui así lo expresa resaltando que en el caso del derecho español “existen cauces suficientes para acceder a la nacionalidad española especialmente para las personas provenientes de los países latinoamericanos, lo que permite ya el acceso al sufragio en todas sus dimensiones”. Jurídicamente, pues, pierde sentido facilitar tales acuerdos de reciprocidad para que los residentes de esos países voten en las elecciones municipales “cuando en breve tiempo van a poder adquirir la nacionalidad española” (Elósegui, 2008, p. 285).

La segunda limitación es que estos acuerdos solo reconocen el derecho de voto activo. Una limitación que queda aún más en evidencia al tener en cuenta que sí se permite el derecho de sufragio pasivo a los nacionales del resto de países de la UE en los comicios correspondientes. Las modalidades de ejercicio del sufragio activo y pasivo reconocido a los ciudadanos comunitarios fueron aclaradas a través de la Directiva del Consejo 94/80/CE, de 19 de diciembre de 1994. La normativa se desarrolla a través de la Directiva 96/30/CE, de 13 de mayo de 1996, que amplía el sufragio a los nacionales de Austria, Finlandia y Suecia; la Directiva de 23 de septiembre de 2003, para la República Checa, Estonia, Chipre, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Eslovenia y Eslovaquia; y la Directiva 2006/106/CE de 20 de noviembre de 2006, relativa a Bulgaria y Rumania. Al respecto, Santolaya apunta que “llama poderosamente la atención que se haya decidido actuar en esta materia como si el artículo 13.2 de la Constitución no hubiera sido reformado para añadir la expresión “y pasivo”, algo que convierte los acuerdos firmados a partir de 2009 en textos “materialmente anteriores a 1992”. Además, afirma Santolaya, el hecho de excluir el derecho al sufragio pasivo en estos acuerdos “significa la consagración de un tratamiento diferente entre ciudadanos comunitarios y los restantes” (Santolaya, 2013, p. 77).

El hecho de que la mayor parte de latinoamericanos residentes en España solicitan acogerse a sus respectivos convenios de doble nacionalidad una vez que llevan dos años residiendo en España también deja en evidencia la limitación de los acuerdos en cuanto al derecho al sufragio pasivo. Así, algunos latinoamericanos nacionalizados españoles ya han sido candidatos y elegidos en elecciones de diferente ámbito en España (Vaccaro, 2011). Entre otros ejemplos, Yolanda Villavicencio Mapi, española de origen colombiano y acogida al convenio hispano- colombiano de doble nacionalidad, fue diputada (por el PSOE) en la Asamblea de Madrid en la VIII Legislatura, entre 2007 y 2011; Pío Zelaya, español de origen peruano gracias al convenio hispano- peruano de doble nacionalidad, fue elegido senador (también por el PSOE) para las Legislaturas XI y XII (Vaccaro Alexander, Y.C., 2016), y Mónica González González, de origen argentino, es diputada en la Asamblea de Madrid en la X Legislatura, también por el PSOE (Asamblea de Madrid, 2017).

En consecuencia, como se explica en el capítulo VII de esta tesis, los portavoces de las principales asociaciones de inmigrantes latinoamericanos en España consideran que es necesario que en los mencionados acuerdos se considere también el derecho al sufragio pasivo, a ser elegido. Al respecto, la reforma del artículo 13.2 CE, aprobada el 27 de agosto de 1992, para adaptarlo al Tratado de la UE, reconoció a los ciudadanos del resto de países de la UE el derecho al voto activo y pasivo en elecciones locales. Según apunta Manuel Carrasco nada impide que también se reconozca el derecho de sufragio pasivo a los nacionales de otros Estados, más allá de la UE (Carrasco, 2010).

Sin embargo, si bien gran parte de los analistas de la materia consideran que el derecho al sufragio pasivo debería extenderse, no hay unanimidad al respecto. Así, Juan Antonio Cebrián considera que el “reconocimiento limitado al derecho de sufragio pasivo” resulta “coherente con un sistema jurídico como el español que, incluso para los Estados miembros de la UE, limita el acceso a la función pública” excluyendo empleos “que directa o indirectamente impliquen una participación en el ejercicio del poder público o en las funciones que tienen por objeto la salvaguardia de los intereses del Estado o de las Administraciones Públicas”, según prevé el artículo 57 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (Cebrián, 2011, p. 6).

La tercera gran limitación de los mencionados acuerdos bilaterales de reciprocidad en materia de sufragio en comicios locales es que estos señalan que los extranjeros que quieran ejercer el derecho de sufragio deben realizar una inscripción expresa. La regulación de la inscripción censal previa de los extranjeros para las elecciones municipales se encuentra prevista en el artículo 176.1.b LOREG y se desarrolla de forma muy general por el Real Decreto 202/1995, de 10 de febrero, por el que se dispone la formación del censo electoral de extranjeros residentes en España. Para cada convocatoria electoral se desarrolla normativa específica sobre los trámites que deben seguir los inmigrantes concernidos, especialmente en torno a la inscripción en el CERE, unos trámites que resultan muchas veces engorrosos tal como se analiza en los dos siguientes capítulos de esta tesis doctoral.

Resulta relevante destacar, asimismo, que el artículo 1.1. de la Ley Orgánica 6/2002, de Partidos Políticos (LOPP), reserva el derecho de creación de partidos políticos a “los ciudadanos de la Unión Europea”. Lo que significa que en la actualidad los inmigrantes de terceros países (no nacionalizados) no pueden crear partidos políticos aunque algunos de ellos (gracias a los acuerdos en cuestión) sí pueden votar en comicios locales.

Estas exigencias, pues, reducen el número de los potenciales beneficiarios de los acuerdos a un número menor del que se calculó en un inicio (Carrasco 2010).

En torno a las citadas limitaciones, resulta pertinente la consideración de De Lucas, J. et al señalar que “actualmente la afirmación de que no toda política de inmigración es necesariamente una política de integración” se ve plasmada “en referencia al déficit de participación de los inmigrantes en el diseño y el control de los programas de integración en las sociedades receptoras”. Lo que “limita las posibilidades de integración cívica” no es “la ausencia de políticas sectoriales dirigidas a la integración de los extranjeros” sino que tributa de “las limitaciones legales de acceso a los cauces institucionales a través de los cuales los inmigrantes pueden hacer efectiva su participación en la vida pública e influir en aquellas políticas” de integración (De Lucas et al, 2008, p. 21).

5.2.4. Tratados firmados pero que aún no han sido ratificados

Además de los acuerdos en la materia suscritos con Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay y Perú, España ha firmado acuerdos de reciprocidad en materia de sufragio en elecciones locales con otros dos países latinoamericanos: Argentina y Uruguay. Se trata de acuerdos cuyas ratificaciones y entrada en vigor están pendientes por diferentes motivos, sobre todo porque existen temas pendientes en torno a la reciprocidad.

Los motivos por los que los citados acuerdos firmados no han sido ratificados son particulares en cada caso. El acuerdo entre el Reino de España y la República Argentina sobre voto en elecciones municipales de los nacionales argentinos en España y los nacionales españoles en Argentina, realizado en Madrid el 9 de febrero de 2009 y publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales el 29 de mayo de 2009 (Cortes Generales, 2009), no ha sido ratificado porque se está analizando cómo salvar el escollo de que en Argentina la regulación de las elecciones municipales corresponde a las provincias (Santolaya, 2013, p. 80) y, al menos en dos provincias argentinas, La Rioja y Formosa, no se reconoce el derecho de sufragio a los extranjeros. Un tema similar, sin embargo, no fue obstáculo para que se firme y ratifique el correspondiente acuerdo hispano- peruano haciendo constar en el mismo que los ciudadanos españoles podrán ejercer su derecho de voto “excepto en el caso que corresponde a municipalidades de frontera”, para poder hacer frente al hecho de que la legislación peruana impide que los extranjeros sufraguen en las municipalidades de fronteras, tal como se ha expuesto. El hecho de que solo sean dos las provincias argentinas, La Rioja y Formosa, las que no admiten el voto de extranjeros, y considerando que en ambas provincias es escaso el número de españoles residentes, así como el hecho que hay más españoles residentes en Argentina que argentinos en España, son temas que deberían motivar una interpretación “flexible” a este respecto, en palabras de Manuel Carrasco. Eso sí, en el caso argentino hay que añadir el hecho de que en algunas provincias se exige un tiempo de residencia mayor al de cinco años para que los extranjeros puedan acceder al derecho de sufragio, llegando a la necesidad de contar con diez años de residencia en determinadas provincias (Carrasco, 2010, p. 158- 159).

Tampoco se ha podido ratificar el acuerdo firmado con Uruguay (30 de noviembre de 2009) porque en este país el período de residencia que se exige para que un extranjero pueda votar es de quince años, lo que triplica el número de años que se ha decidido estipular en los acuerdos que tratan la materia. La nota diplomática presentada en este caso por Uruguay señala claramente que para que los españoles puedan ejercer el derecho de sufragio en aquel país deberán haber residido en Uruguay “de forma habitual” durante por lo menos quince años. Además, la nota uruguaya señala unos requisitos particularmente diferentes a los que indican las notas en la materia presentadas por el resto de países latinoamericanos. Así, estipula que el derecho de sufragio se concederá a “todo ciudadano español de buena conducta, con familia

constituida” en Uruguay y que posea “algún capital en giro o propiedad en el país” o que profese “alguna ciencia, arte o industria” (Cortes Generales, 2010). Estas condiciones son “transcripción literal del artículo 78 de la Constitución Uruguaya” (Santolaya, 2013, p. 79).

Igualmente, el Gobierno Español ha ofrecido la firma de acuerdos para el reconocimiento del derecho de sufragio de sus nacionales en elecciones locales españolas, en condiciones de reciprocidad -si cambian su legislación para que tal reciprocidad sea efectiva-, a ocho países latinoamericanos: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana. En cualquier caso, queda claro que los acuerdos con países latinoamericanos firmados y que pueden ser negociados son mayoría por voluntad del legislador emanada de los especiales vínculos históricos y culturales hispano-latinoamericanos.

5.3. Consideraciones finales

En 2009 España empezó a suscribir acuerdos bilaterales de reciprocidad en materia de sufragio en comicios locales, en forma de intercambio de notas diplomáticas. La mayor parte de estos países, de forma regional, son latinoamericanos: Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay y Perú. Aquel año también se suscribieron acuerdos en la materia con Cabo Verde, Islandia, Nueva Zelanda y Trinidad y Tobago. En 2012 se sumó a la lista Corea del Sur. Tras la trasposición de la legislación que desarrolla el Tratado de Maastricht pueden votar en España en comicios locales (y al Parlamento Europeo) los nacionales del resto de países de la UE (Unión Europea, 1992). Con Noruega está vigente el correspondiente acuerdo suscrito en 1990.

Gracias a los acuerdos citados al inicio del párrafo anterior, latinoamericanos residentes en España (aun sin contar con la nacionalidad española) han podido votar en los comicios locales de 2011 y 2015, si bien la participación ha sido mucho menor que la prevista debido a una serie de limitaciones y condicionantes de los propios acuerdos y de la normativa que los desarrolla, según se analiza en los siguientes capítulos de este trabajo.

Diversas encuestas de opinión señalan que la mayor parte de españoles consideran más cercanos culturalmente a los latinoamericanos respecto de otros colectivos. La favorable legislación española permite, a su vez, una mayor integración de los latinoamericanos en España. Una gran mayoría de extranjeros nacionalizados en España son latinoamericanos de acuerdo al INE. Igualmente, puesto que en la mayor parte de acuerdos pertinentes se contempla la reciprocidad, incluidos los acuerdos de doble nacionalidad que mantiene España con cada uno de los países latinoamericanos, los españoles en el extranjero eligen principalmente países latinoamericanos como lugares de residencia.

En cuanto a la opinión de los estudiosos de la materia, una parte defiende la preferencia de trato para los latinoamericanos pero parte de la comunidad académica aboga porque se incluya a todos los inmigrantes por igual en aspectos como la extensión del reconocimiento de la titularidad y el ejercicio del derecho de sufragio al menos en comicios locales, en línea con la ideología de la ciudadanía cosmopolita. En todo caso, en esta tesis doctoral se argumenta que lo viable y, en este caso concreto, justificado, es que España reconozca, como de hecho hace, la preferencia legislativa para los latinoamericanos que residen en el país en el marco de lo que de hecho se convierte en ciudadanía iberoamericana.

La piedra angular de las relaciones jurídicas actuales hispano- latinoamericanas en lo que a los residentes a ambos lados del Atlántico se refiere son los convenios de doble nacionalidad que España ha suscrito con los países latinoamericanos desde 1958. Actualmente España tiene suscritos acuerdos de doble nacionalidad con todos los países latinoamericanos considerados como iberoamericanos por el Ministerio de Justicia.

La Constitución de 1931 es la primera carta magna española que habla del tema, estableciendo que por reciprocidad se concederá “ciudadanía” española a los residentes procedentes de Portugal y “países hispánicos de América”. La reforma de 1954 del Código Civil de 1889 da solidez a esta vinculación estableciendo que solo se requerirá tener dos años de residencia en España para optar a la nacionalidad española, y que no se perderá la nacionalidad de origen en el caso de nacionales de “países iberoamericanos” y de Filipinas. Para el resto de extranjeros los plazos son de diez o de cinco años. La Constitución de 1978 mantiene el citado

requisito de dos años para los oriundos de “países iberoamericanos”, tema que se desarrolla en el Código Civil actual. Las menciones expresas a “países iberoamericanos” desde la Constitución de 1931 hasta la legislación de nuestros días hablan claramente de lo que el célebre ministro de Asuntos Exteriores Alberto Martín Artajo y el Embajador Tomás Lozano Escribano bautizaron como “supranacionalidad hispánica” y “supranacionalidad iberoamericana”, respectivamente.

La CE (artículo 11) regula la base de la concesión de la nacionalidad española, siendo significativo el hecho de que la única procedencia que cita textualmente al hablar de los extranjeros que pueden adquirir la nacionalidad de forma preferente es Iberoamérica. Gracias a los acuerdos de doble nacionalidad, los latinoamericanos son quienes de manera abrumadora forman la mayoría en la lista de quienes adquieren la nacionalidad española por residencia. En el lustro que va de 2011 a 2015, se concedió la nacionalidad española por residencia a un total de 663,165 personas de las que 466,921 eran latinoamericanos, el 70,4% del total.

Junto a los acuerdos de doble nacionalidad, España mantiene suscritos convenios con la mayor parte de países latinoamericanos en ámbitos como los de la sanidad y la seguridad social.

Igualmente, en las décadas de los 80 y 90 se firmaron acuerdos de paz y amistad con varios países latinoamericanos que habilitaban a quienes se acogieran a ellos para ejercer el sufragio en comicios locales, pero remitían el desarrollo de este tema a preceptos complementarios que nunca llegaron a existir. La excepción en este último punto se encuentra en el Tratado General de Cooperación y Amistad suscrito con Chile en 1991, que omitió la necesidad de desarrollo del derecho de sufragio en elecciones locales por lo que muchos analistas consideran que los chilenos, desde entonces, deberían haber podido votar en elecciones locales en España, algo que no ocurrió.

Diversas iniciativas tuvieron lugar en el seno del Congreso de los Diputados en la primera década de este siglo pidiendo el sufragio de los inmigrantes en elecciones locales, sin éxito. Hubo que esperar hasta 2008 para que la propuesta prosperara. Ese año se celebró el trigésimo séptimo congreso federal del PSOE, partido que en aquellos momentos presidía el gobierno, y en este foro se acordó reconocer el derecho de voto de los extranjeros. Tras la

correspondiente presentación ante el Congreso, a cargo de la entonces Vicepresidenta Primera y ministra de la Presidencia, María Teresa Fernández de la Vega, el Gobierno empezó a negociar en firme los acuerdos bilaterales de reciprocidad en materia de sufragio en comicios locales que se suscribirían a partir de 2009.

Tales acuerdos, plasmados a través de canjes de notas diplomáticas, en cuanto a lo expuesto por España presentan idéntica redacción variando solo, claro está, los nombres de los países y los correspondientes gentilicios. España establece estas condiciones comunes: ser mayor de dieciocho años y no estar privado del derecho de sufragio activo; estar en posesión de la correspondiente autorización de residencia en España; haber residido en España, legal e ininterrumpidamente durante, al menos, los cinco años anteriores a la correspondiente solicitud de inscripción en el censo electoral (a excepción de los nacionales de Noruega, para quienes el requisito es de tres años); estar inscrito en el censo electoral de residentes en España, requisito indispensable que se ejecutará a instancia de parte, instancia que se presentará en el ayuntamiento en cuyo padrón el solicitante se encuentran inscrito, y ejercer el derecho de voto en el municipio de su residencia habitual.

En los casos de las notas diplomáticas de respuesta emitidas por los seis países que se analizan en este apartado (los países latinoamericanos que han suscrito acuerdos de reciprocidad en materia de sufragio en comicios locales con España: Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay y Perú) los textos varían conforme a algunas particularidades de las legislaciones correspondientes en cuanto a los requisitos que deben cumplir los nacionales españoles que quieran acogerse a tales acuerdos en los países respectivos.

En Bolivia, Ecuador, Perú y Paraguay la legislación marca que el sufragio es también un deber. En las notas de los acuerdos analizados, únicamente Ecuador indica expresamente que para los españoles que se acojan al acuerdo el ejercicio del derecho de sufragio será facultativo. En las notas de Colombia, Ecuador y Chile se establecen cinco años como periodo de residencia mínimo exigible para los españoles que quieran acogerse al acuerdo. En los casos de Perú y de Bolivia este periodo es de dos años mientras que en la nota de Paraguay simplemente se indica que el solicitante deberá tener “radicación definitiva”, sin especificar un periodo de tiempo.

Lo más relevante de las notas presentadas por los países latinoamericanos concernidos es, en primer lugar, que en cuatro de los seis países los españoles ya podían ejercer el derecho de sufragio en comicios locales pues sus respectivas legislaciones así lo contemplan para todos los extranjeros: Bolivia, Perú (con solo dos años de residencia en el país), Ecuador y Chile (en estos dos últimos casos con cinco años de residencia).

En segundo lugar, es especialmente destacable que en la nota presentada por Perú se excluyen los municipios de frontera. Es decir, los españoles radicados en los municipios que hacen frontera con los cuatro países con los que limita Perú (Ecuador, Colombia, Brasil y Chile), no pueden acogerse al acuerdo. El tema es llamativo en sí mismo pero lo es más cuando se considera que el hecho de que no se permita votar a extranjeros en dos provincias de Argentina es uno de los motivos sustanciales de que no se haya podido ratificar el acuerdo de reciprocidad en comicios locales con Argentina. Además de Argentina, existe un acuerdo de reciprocidad en la materia con Uruguay que tampoco se ha podido ratificar aún; en este último caso el principal escollo es que Uruguay exige un periodo de residencia mínimo de quince años para que un extranjero pueda votar en el país.

Ratificando que la voluntad del legislador y las posibilidades de integración transnacional son mucho más viables con los países latinoamericanos que con países de otras latitudes, el Gobierno Español ha ofrecido la suscripción de acuerdos en este terreno al menos a otros ocho países de Latinoamérica: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana.

**CAPÍTULO VI: ENCUESTA
“LATINOAMERICANOS EN
ESPAÑA”. ACTITUD ELECTORAL Y
PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LOS
RESIDENTES LATINOAMERICANOS**

CAPÍTULO VI: ENCUESTA “LATINOAMERICANOS EN ESPAÑA”. ACTITUD ELECTORAL Y PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LOS RESIDENTES LATINOAMERICANOS

En este capítulo se utiliza la encuesta “Latinoamericanos en España”, elaborada para esta tesis doctoral. Fundamentalmente se estudia la participación política de los inmigrantes latinoamericanos en relación con su sentimiento de integración general y su predisposición hacia el ejercicio del derecho de sufragio en sus países de origen y en España.

En este contexto se aborda el comportamiento electoral y la intención de voto de los citados inmigrantes así como sus preferencias electorales en el momento en el que se realizó la encuesta, marzo de 2012. Asimismo, se estudia la participación de este colectivo en las elecciones locales celebradas en España el 22 de mayo de 2011, la primera cita electoral en la que se pudieron aplicar los acuerdos de reciprocidad en materia de sufragio suscritos por España con países latinoamericanos, en vigor a partir de 2009. Igualmente se analiza cómo influyó en tal participación política el proceso de ejecución del mencionado proceso electoral, partiendo de las instrucciones de la Administración en desarrollo de los citados acuerdos.

6.1. Planteamiento metodológico de la encuesta

La encuesta fue diseñada tras las elecciones de mayo de 2011 y realizada en marzo de 2012. Su universo son los inmigrantes latinoamericanos residentes en España mayores de edad, personas que no se habían nacionalizado como españolas en el momento del estudio. Para dos preguntas relacionadas específicamente con la inscripción en el CERE, se contó exclusivamente con personas procedentes de los seis países latinoamericanos con los que España mantenía y mantiene acuerdos de reciprocidad en materia de sufragio: Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay y Perú.

Para realizar el diseño de la muestra se tuvieron en cuenta las últimas estadísticas demográficas oficiales en la fecha en la que las cifras fueron publicadas por el INE que, en este caso, correspondieron a los datos provisionales fruto de la explotación estadística del padrón a 1 de enero de 2011. La siguiente estadística emitida por el INE al respecto tiene como fecha de divulgación abril de 2012, un mes después de la realización de la encuesta, por lo que queda contrastado que los datos utilizados para el diseño del trabajo fueron los más recientes en su momento. Según el INE (Instituto Nacional de Estadística, 2011 c), a 1 de enero de 2011 residían en España alrededor de 1.600.000 latinoamericanos. Según los citados datos, los colectivos nacionales latinoamericanos con residencia en España más numerosos eran los procedentes de Ecuador (359.076 personas), Colombia (271.773), Bolivia (197.895), Perú (131.886), Argentina (120.012), Brasil (106.908) y Paraguay (87.406).

Los encuestados fueron latinoamericanos residentes en España de diversas nacionalidades diferenciando de forma específica a los colectivos de los seis países que desde 2009 mantienen con España acuerdos de reciprocidad en materia de sufragio (Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay y Perú). Asimismo, se considera de forma diferenciada a los inmigrantes latinoamericanos procedentes de los países que cuentan con las colectividades más numerosas en España además de las citadas: Argentina, Brasil y Venezuela. Sobre este último país, si bien oficialmente el número de venezolanos en España no figuraba de forma significativa en las estadísticas en aquel momento, datos extraoficiales y análisis sociológicos de las migraciones que ya empezaban a producirse desde Venezuela de forma creciente desde principios de la década anterior permitieron inferir que el número de venezolanos en España era realmente mucho más relevante que lo que indicaban los datos oficiales y, por ello, se incluyó a Venezuela en la encuesta de forma diferenciada. Los datos posteriores de entidades como el INE avalan este criterio (Instituto Nacional de Estadística, 2017 b y Cruz, J., 2017).

Igualmente, tal como se ha subrayado, es importante tener en cuenta que, al margen de la estadística oficial, el número de personas de origen latinoamericano que viven de forma permanente en España es mayor que el señalado por el INE. Y es que muchas de ellas se han nacionalizado como españolas en virtud de los convenios que España mantiene suscritos con la

mayor parte de países latinoamericanos, convenios que permiten que los ciudadanos concernidos puedan solicitar acogerse a estos convenios con apenas dos años de residencia legal e ininterrumpida en España, tal como se ha expuesto en detalle en el capítulo anterior de esta tesis doctoral. Sin embargo, la encuesta considera exclusivamente a aquellos latinoamericanos que aún no se hubieran nacionalizado como españoles puesto que ellos son los destinatarios de los acuerdos que son analizados en esta investigación.

Asimismo, diez de las 28 preguntas que forman la encuesta se refieren expresamente a las consideraciones de los encuestados en torno a los partidos políticos mayoritarios o que eran considerados en crecimiento al momento de realizarse el estudio. Por tanto, la encuesta incluye a estas formaciones políticas: PP, PSOE, IU, UPyD (Unión Progreso y Democracia, partido que en aquellos momentos se consideraba creciente en la escena política española), PNV y CiU (Convergencia y Unión). En 2012 aún no se habían formado o no representaban opciones políticas en todo el país partidos que posteriormente han ocupado espacios destacados en el panorama político español, como Podemos, formación fundada en 2014, y Ciudadanos, partido que en 2012 no contaba con representación electoral más allá de Cataluña.

Para determinar el ámbito de realización de la encuesta se tuvo en cuenta la distribución de los citados inmigrantes en el territorio nacional y se eligieron las cuatro comunidades autónomas con mayor concentración de inmigrantes en términos absolutos: Andalucía, Cataluña, Comunidad de Madrid y Comunidad Valenciana. En estas cuatro regiones vivían al momento de la realización de la encuesta y según el INE más de 3.8 millones de inmigrantes, el 66,6% del total de inmigrantes en el país.

En las citadas cuatro comunidades autónomas se realizaron las encuestas utilizándose 34 puntos de muestreo distintos.

Con estos criterios se planteó una muestra de 302 personas. Como se ha indicado, los correspondientes países de origen fueron elegidos de forma que estuvieran representadas proporcionalmente las colectividades nacionales más numerosas en España de acuerdo con datos del INE en el momento de la ejecución de la encuesta así como las colectividades procedentes de

los países que habían suscrito acuerdos de reciprocidad en materia de sufragio con España, y a Venezuela, porque el número de venezolanos en España en la práctica era ya significativo. Así, esta es la composición de la encuesta atendiendo al criterio de país de nacionalidad de los encuestados: Ecuador, 46 personas; Colombia, 42; Argentina, 32; Bolivia, 33; Paraguay, 27; Venezuela, 21; Perú, 20; República Dominicana, 20, Brasil, 19 y Chile, 8. De otros países de Latinoamérica proceden 34 de los encuestados, formando el grupo que la encuesta denomina “Otros países de la región”. La distribución de la muestra por países de origen, sexo y edad se llevó a cabo teniendo en cuenta proporciones derivadas de los datos estadísticos del INE.

El tamaño de la muestra es menor de lo que sería considerado como óptimo para que el muestreo ejecutado se pueda considerar un aleatorio proporcional de la colectividad de latinoamericanos no nacionalizados como españoles que residen en España. Por ello, no se pretende que este estudio sea representativo desde el punto de vista estadístico de modo que se puedan realizar inferencias estadísticas, pero los datos sí presentan un muestreo no probabilístico aunque representativo de la población objeto de estudio. En este sentido, las conclusiones que se presentan no son absolutas, en caso alguno, sino que pretenden aportar algo de luz sobre el comportamiento político y electoral de la población objeto de estudio.

Por género el 55,6 son mujeres y el 44,4%, varones. En cuanto a los grupos de edad el 47,4% tiene de 18 a 34 años mientras que el restante 52,6% tiene 35 años o más (Tabla 1).

Tabla 1. Países de procedencia de los encuestados

Países de procedencia de los encuestados (totales y %)												
	Total	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	Ecuador	Paraguay	Perú	República Dominicana	Venezuela	Otros países
Total	302	32	33	19	8	42	46	27	20	20	21	34
HOMBRE	44,4	43,8	54,5	31,6	25	42,9	63	25	65	55	47,6	34,8
MUJER	55,6	56,3	45,5	68,4	75	57,1	37	75	35	45	52,4	65,2
	302	32	33	19	8	42	46	27	20	20	21	69
De 18 a 34 años	47,4	49,1	42,4	52,6	50	54,8	50	51,85	65	60	57,1	49,3
De 35 o más	52,6	50,9	57,6	47,4	50	45,2	50	48,15	35	40	42,9	50,7

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Latinoamericanos en España. Marzo 2012.

Partiendo de los criterios del muestreo aleatorio (con el subtipo de muestreo aleatorio por conglomerados, es decir, los latinoamericanos residentes en España con edad legal para ejercer el derecho de sufragio) y para un nivel de confianza del 95.5% (dos sigmas) y en la hipótesis más desfavorable ($p=q=50$), el margen de error para los datos en el total de la muestra es del $\pm 5,0\%$.

Como método de recogida de la información se decidió realizar entrevistas personales mediante la administración de un cuestionario estructurado que debía aplicarse a entrevistados en espacios públicos, siguiendo criterios de dispersión estándar.

La realización del trabajo de campo tuvo lugar durante marzo de 2012 y estuvo a cargo de un equipo de entrevistadores de DYM, empresa encuestadora especializada.

Las preguntas contienen en su mayoría opciones de respuesta aunque en ocasiones determinadas se pide al encuestado una especificación de su respuesta.

Asimismo, como datos de clasificación con el objeto de verificar si alguna de estas variables influye significativamente en sus respuestas se pidió a los encuestados información sobre su nivel de formación, su situación laboral y administrativa en España, datos que se utilizaron para comprobar si los encuestados respondían al perfil requerido y que no forman parte de los resultados que se presentan.

Esta encuesta fue la primera sobre la materia de estudio que se realizó en España entre el colectivo descrito y mantiene resultados inéditos y originales en virtud de sus preguntas y de la selección de sus encuestados.

6.2. Percepción por parte de los inmigrantes latinoamericanos sobre su integración en relación con los derechos políticos

Lo primero que se planteó abordar a través del estudio fue el sentimiento de integración de los consultados así como la relación de esta integración a través del reconocimiento y el disfrute de los derechos políticos y, concretamente, del derecho de sufragio.

El 70,1% de los consultados manifiesta sentirse muy o bastante integrado. El 28,1% indica que se siente algo o poco integrado. Y solo el 1,8% dice sentirse nada integrado. Por nacionalidades, más de un 70% de argentinos, chilenos, colombianos, ecuatorianos, peruanos y venezolanos indican sentirse muy o bastante integrados. Los paraguayos son quienes menos integrados se consideran, seguidos de bolivianos y dominicanos. Este resultado estaría relacionado con hipótesis que serán motivo de futuras líneas de investigación. Entre ellas tenemos los mecanismos y estadios de integración que marcan algunas diferencias entre las colectividades de latinoamericanos en España. En este marco, las colectividades de paraguayos y

bolivianos se convirtieron en relevantes en cuanto a su volumen y presencia en España de forma posterior cronológicamente respecto de las colectividades procedentes de Perú, Ecuador y Colombia, según datos de evolución demográfica del INE. En cuanto a la colectividad de dominicanos, si bien es una de las colonias más numerosas en España desde hace tres décadas, responde a sinergias de integración más endogámicas respecto de las colectividades de países andinos. (Tabla 2).

Tabla 2. Valoración sentimiento de integración

Valoración sentimiento de integración (%)												
	Tot.	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	Ecuador	Paraguay	Perú	República Dominicana	Venezuela	Otros países
Total	302	32	33	19	8	42	46	27	20	20	21	34
(1)-Muy integrado	24,8	40,6	3	21	25	35,7	28,3	10,5	25	25	23,8	34,8
(2)-Bastante integrado	45,3	46,9	57,6	47,4	65	38,1	43,5	25,5	55	40	52,4	27,5
(3)-Algo integrado	20,2	12,5	27,3	21,1	10	16,7	17,4	27	20	25	19	26,1
(4)-Poco integrado	7,9	0	12,1	0	0	9,5	10,9	30	0	10	4,8	8,7
(5)-Nada integrado	1,8	0	0	10,5	0	0	0	7	0	0	0	2,9

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Latinoamericanos en España. Marzo 2012.

El principal motivo por el que los encuestados manifiestan sentirse integrados es que se sienten cómodos con el estilo de vida del país de acogida, adaptados en general. El segundo motivo es el trato recibido en relación con la ausencia de racismo y, casi a la par, la vida social y el entorno de amistades. La similitud de costumbres es la cuarta razón mientras que el empleo ocupa la quinta posición, casi igualado con el arraigo en virtud de la vida familiar desarrollada en España. Menos del 10% de los encuestados mencionan en esta pregunta el tiempo de permanencia, el idioma (se da por descontado en el caso de la mayoría de encuestados, procedentes de países de habla castellana con la excepción de Brasil) y las condiciones de vida en general. Y, entre todos los motivos citados, solo uno fue elegido por menos del 1%: los derechos políticos. Por nacionalidades, los únicos que marcan los derechos políticos como motivo para sentirse integrados son los bolivianos, y solo lo hace el 5% de ellos (Tabla 3).

Tabla 3. Motivos para sentirse integrado

Valoración sentimiento de integración (%). Se pueden elegir varios.												
	Tot.	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	Ecuador	Paraguay	Perú	República Dominicana	Venezuela	Otros países
Cultura / costumbres	13	21,4	20	0	7	16,1	12,1	10	6,3	7,7	18,8	23,3
Trato recibido / racismo	20,7	17,9	20	23,1	23	32,3	15,2	20	12,5	15,4	25	23,3
Vida social / amistades	20,3	14,3	5	46,2	35	22,6	21,2	10	18,8	7,7	18,8	23,3
Arraigo / hijos / matrimonio	10,7	17,9	10	7,7	25	12,9	12,1	10	0	0	12,5	9,3
Tiempo permanencia	9,5	17,9	5	7,7	5	9,7	18,2	10	0	7,7	18,8	4,7
Adaptación estilo de vida	29,7	35,7	50	23,1	5	35,5	33,3	5	37,5	61,5	18,8	20,9
Ayudas	1	0	0	0	0	0	0	0	6,3	0	0	4,7
Derechos políticos	0,4	0	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Idioma	2,4	3,6	10	0	0	3,2	3	0	0	0	0	7
Trabajo	11,4	7,1	20	23,1	0	9,7	9,1	25	12,5	7,7	0	11,6
Condiciones vida	2,3	0	0	0	0	0	0	10	0	0	12,5	2,3
Otros	2,7	3,6	0	0	0	3,2	3	0	6,3	7,7	6,3	0
Ns	0	0	0	0		0	0	0	0	0	0	0
No contesta	0	0	0	0		0	0	0	0	0	0	0

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Latinoamericanos en España. Marzo 2012.

En una línea similar, de acuerdo a la encuesta, entre doce temas prioritarios la falta de derechos políticos no es elegida como una preocupación por ninguno de los encuestados. En primer lugar y a gran distancia de otros problemas, la mayoría elige el desempleo como el principal problema, tema seleccionado por el 51% de los participantes en el estudio. La situación económica es identificada como el tercer tema de preocupación jerárquicamente, con un 10,1%; por su relación directa con el empleo, ambos temas se pueden sumar para inferir que más del 60% de los encuestados considera que los temas económicos, en relación directa con el empleo, son los principales motivos de preocupación para el colectivo, algo que, por otra parte, coincide con la percepción de la sociedad en general, como demuestran los resultados de encuestas de los organismos más representativos en este terreno (Centro de Investigaciones Sociológicas, 2017).

La obtención de papeles de residencia y estancia legal en el país, la situación económica de España, la integración en la sociedad, la igualdad de oportunidades, el racismo, el rechazo y la integración de los hijos siguen en la lista de problemas más destacables. Por nacionalidades, la situación económica y el desempleo son mencionados como principales motivos de preocupación sobre todo por argentinos y paraguayos (por encima de un 70% en total en cada caso).

Así, pues, ninguno de los participantes en la encuesta señala la falta de derechos políticos como un problema. No existe una especial sensibilidad hacia el tema “porque en realidad no figura entre las prioridades de los extranjeros al menos en sus primeros años de experiencia migratoria cuando están centrados, básicamente, en su integración socioeconómica” (Vaccaro Alexander, 2014). (Tabla 4).

Tabla 4. Principal problema percibido

Principal problema percibido (%)												
	Tot.	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	Ecuador	Paraguay	Perú	República Dominicana	Venezuela	Otros países
Obtención de papeles	18,3	12,5	21,3	21,1	16	4,8	13	25	15	10	23,8	39,1
Desempleo	51,3	68,8	51,6	47,4	49	57,1	56,5	32	50	50	52,4	37,7
Situación económica país	10,1	9,4	9,1	5,3	10	9,5	8,7	10	15	10	19	7,2
Integración en la sociedad española	3,5	0	3	0	0	4,8	8,7	5	10	0	0	7,2
Igualdad oportunidades	5	3,1	3	10,5	4	4,8	2,2	7	0	15	4,8	0
Falta de derechos políticos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Desarraigo / soledad / lejanía familia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Racismo	2,3	0	3	5,3	3	7,1	0	6	0	0	0	1,4
Rechazo/ discriminación	1,8	3,1	0	0	3	2,4	0	3	0	5	0	2,9
Idioma	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Vivienda hipoteca	0,8	0	0	0	2	0	2,2	5	0	0	0	0
Integración hijos	1,5	0	0	5,3	6	2,4	0	3	0	0	0	0

Falta apoyo	1	0	3	0	4	0	2,2	2	0	0	0	0
Trato	0,3	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ninguno	3,2	3,1	3	0	1	2,4	4,3	2	5	10	0	4,3
Otros	0,6	0	0	0	2	2,4	2,2	0	0	0	0	0
Ns/nc	1,3	0	0	5,3	1	2,4	0	0	5	0	0	0

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Latinoamericanos en España. Marzo 2012.

En la jerarquía de motivos para sentirse integrado ocupan los primeros puestos los factores relacionados con la vida cotidiana mientras que los aspectos relativos al sistema sociopolítico tienen una relevancia secundaria, nuevamente. Así, en una escala de 0 a 10, los derechos económicos y sociales se califican con más de 9 puntos. Los derechos políticos obtienen un promedio de 7,5 puntos y, diferenciando ámbitos territoriales electorales, el voto en elecciones municipales y el voto en elecciones autonómicas empatan con 7,7 puntos. El derecho a ser candidato en elecciones logra 7 puntos, un resultado que, si bien resulta alto en una escala decimal, ocupa el último puesto entre los motivos para sentirse integrado en el rubro de derechos políticos, valorándose un poco más el derecho al voto activo. Igualmente, por nacionalidades, todos los grupos de encuestados califican los derechos económicos y sociales con alrededor de 9 puntos mientras que las vertientes relacionadas con el derecho de sufragio obtienen en promedio 7,6 puntos. Es destacable en este punto que entre las opciones de respuesta solo figuraban cinco alternativas y todas fueron valoradas por lo que difícilmente el encuestado tenía opción de dejar de responder directamente si tenía en cuenta o no los derechos políticos relacionados con el derecho de sufragio; esto implica que no necesariamente el derecho de sufragio es considerado como factor clave de integración, tal como se desprende del conjunto de la encuesta (Tabla 5).

Tabla 5. Jerarquía motivos para sentirse integrado (media 0-10)

Jerarquía de motivos para sentirse integrado (media 0-10)												
	Tot.	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	Ecuador	Paraguay	Perú	República Dominicana	Venezuela	Otros países
Dchos. Económicos Sociales	9,1	9,6	9,2	8,8	9,2	9,3	9	9,1	8,9	8,9	9	8,9
Dchos. Políticos	7,5	8,2	7,9	7,7	7,2	7,8	7,8	6,5	6,9	8,2	7,4	7,1
Dcho. voto municipales	7,7	8,9	8,1	7,9	7,1	7,9	7,9	7,2	7,6	8	7,4	7,5
Dcho. Voto autonómicas	7,7	8,8	7,7	8,2	7,3	7,8	7,7	7,1	7,6	8,2	7,4	7,4
Dcho. ser candidato	7	7,8	7,1	7,8	6,7	6,8	7,5	6,3	6,7	7,5	7	6,5

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Latinoamericanos en España. Marzo 2012.

6.3. Percepción del derecho de sufragio como elemento articulador de la participación ciudadana

En cuanto a los derechos que se echan en falta o que se considera que se deben reforzar, se reitera que los derechos políticos no se encuentran entre los más demandados por parte del colectivo analizado, señalado en este caso por el 3,6% de los encuestados. Curiosamente, el derecho de sufragio es echado en falta por el 8,1% del colectivo, lo que sitúa este derecho en el tercer puesto en esta tabla, mientras que el derecho a ser candidato en elecciones políticas solo es señalado por el 2%, algo que evidenciaría que no existe una conceptualización clara sobre la

elemental vinculación entre derechos políticos y derecho de sufragio en sus modalidades activa o pasiva. Por nacionalidades, venezolanos, brasileños y argentinos son quienes en mayor medida echan en falta el derecho de sufragio, precisamente los nacionales de los países diferenciados por la encuesta que no cuentan con acuerdo de reciprocidad en materia de sufragio en España. Les siguen colombianos y ecuatorianos si bien en estos casos, además de una falta de información sobre los respectivos acuerdos de reciprocidad (que sí existen con Colombia y Ecuador), se debe considerar que la pregunta comprende el derecho de sufragio en todo tipo de elecciones, más allá de los comicios locales.

La mayor parte de los encuestados señala en primer lugar que echa en falta el derecho de poder acceder en igualdad de condiciones que los españoles a los puestos y cargos públicos (derecho que la CE reserva en exclusiva para los nacionales españoles), con un 17,5%. Este es un tema directamente relacionado con el empleo y las condiciones económicas y sociales por lo que se puede inferir que se reitera que los encuestados tienen como principal foco de atención la estabilidad laboral y económica, y, en este contexto, que los derechos de ciudadanía, desde su óptica, deben a su vez garantizar principalmente las condiciones económicas y laborales. Esta conclusión se refuerza por el hecho de que el segundo lugar en la tabla derechos que se echan en falta es ocupado por los derechos económicos y sociales, elegidos en este caso por el 15% del total de encuestados, y por el hecho de que el tercer puesto es ocupado por el derecho al trabajo, elegido por el 5,8%. Así, sumando el acceso a la condición de funcionario, los derechos económicos y sociales y el trabajo se tiene que el 32,5% de los encuestados, técnicamente la tercera parte, consideran que los derechos relacionados con el empleo ocupan los primeros puestos entre los derechos que se echan en falta o que se estima que se deben reforzar. Por nacionalidades, quienes en mayor medida echan en falta el acceso en condiciones de igualdad (con los españoles) a funciones y cargos públicos son los argentinos, venezolanos, dominicanos, ecuatorianos y bolivianos.

El derecho al acceso a la función pública, pues, resulta un eje entre las demandas del colectivo si bien cabe apuntar que este derecho resulta más accesible para los inmigrantes de origen latinoamericano respecto de inmigrantes procedentes de otras regiones del mundo en virtud de los convenios de doble nacionalidad que España tiene suscritos con los países

concernidos y que permiten que un latinoamericano en España solicite obtener la nacionalidad española tras solo dos años de residencia en el país. Sobre el particular, Díez Bueso apunta que la “referencia doctrinal” al derecho al acceso a la función y a los cargos públicos en relación con los inmigrantes “ha sido escasa” como también lo ha sido “el debate sobre la conveniencia de superar esta limitación”; para el autor, la “limitación constitucional” que al respecto imponen los artículos 13 y 23 CE “impide a los no nacionales acceder a miles de puestos de trabajo de muy diversos perfiles profesionales, que van desde servicios de limpieza en ayuntamientos a médicos en hospitales públicos”. Díez reclama en este punto una “reforma constitucional”. Más aun, la autora señala lo que considera un “doble rasero” en este sentido pues la legislación española permite el acceso a “determinados puestos de la función pública” a inmigrantes procedentes de otros países de la UE (Díez Bueso, L., p. 134- 139).

Tras el derecho al voto, en cuarto lugar se ubica el derecho a la igualdad, que es echado en falta por un 5% de los encuestados, a pesar de que es un derecho consagrado como fundamental por el Título I de la CE incluyendo a los extranjeros con la salvedad, precisamente, del derecho de sufragio (con matices, de acuerdo al artículo 13.2 CE) y del derecho al acceso a la función pública (artículo 23 CE), siempre de acuerdo a la CE. La falta de papeles de estancia legal en España es citada en séptimo lugar, mencionada por un 3,1% de los encuestados, seguida de la falta de permiso de residencia, elegida por apenas un 1,1%, lo que puede reflejar que la mayor parte de latinoamericanos en España cuentan con papeles de residencia o estancia legal en el país. Asimismo, solo el 0,8% echa en falta el derecho a la nacionalidad, seguramente, de nuevo, porque la mayoría de encuestados son conscientes de que este derecho les resulta en gran medida accesible merced a los correspondientes convenios de doble nacionalidad (analizados en el capítulo anterior de este trabajo).

Como dato resaltante en este contexto cabe mencionar que el 34,6% de encuestados no echa en falta ningún derecho y que el 8,6% no sabe o no quiere contestar a la pregunta. Algunos autores apuntan al respecto que resulta curioso que los intentos de flexibilización del marco constitucional no responden a una demanda desde los colectivos de inmigrantes sino que parten del propio sistema (Moya, 2011) y, en todo caso, de la voluntad política del legislador y de los partidos políticos que han impulsado los cambios de los últimos años en este contexto (Tabla 6).

Tabla 6. Derechos que se echan en falta o que se deben reforzar

Derechos que se echan en falta o que se deben reforzar (%). Se pueden elegir varios.												
	Tot.	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	Ecuador	Paraguay	Perú	República Dominicana	Venezuela	Otros países
Económicos y sociales	15	3,1	15,2	5,3	15	11,9	21,7	22	15	20	14,3	21,7
Políticos general	3,6	9,4	3	0	5	7,1	4,3	0	0	5	0	5,8
A voto	8,1	12,5	3	15,8	5	9,5	8,7	5	0	5	19	5,8
A ser candidato	2	3,1	3	0	3	4,8	0	5	0	0	0	2,9
Funciones y cargos públicos	17,5	25	18,2	10,5	20	11,9	19,6	15	10	20	23,8	18,8
Trabajo	5,8	3,1	6,1	5,3	7	9,5	8,7	20	0	0	0	4,3
Igualdad	5	6,3	6,1	5,3	11,2	11,9	4,3	5,5	0	0	0	4,3
Libertad de expresión	1,4	0	0	0	11,7	0	2,2	2	0	0	0	0
Los mismos que los españoles	0,2	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1,4
Residencia	1,1	0	3	0	0	0	0	3	0	5	0	1,4
Nacionalidad	0,8	3,1	0	0	0	2,4	2,2	0	0	0	0	1,4
Papeles	3,1	0	6,1	0	0	4,8	0	5	0	5	4,8	8,7
Ninguno	34,6	25	33,3	42,1	30	33,3	32,6	27	65	35	28,6	29
Otros	3,3	9,4	3	5,3	2	0	8,7	1,5	0	5	0	1,4
NC	31,6	6,3	9,1	15,8	6	9,5	2,2	6	10	10	14,3	5,8

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Latinoamericanos en España. Marzo 2012.

6.4. Percepción sobre la actitud de la Administración en el camino del reconocimiento de la titularidad y el ejercicio de derechos a favor de los inmigrantes

Resulta relevante en este contexto la respuesta a la pregunta de cómo se valoran las facilidades para la integración otorgada desde las administraciones oficiales. Los encuestados están divididos al respecto si bien son mayoría quienes consideran que existen más facilidades que trabas. El 36,9% del total manifiesta que la Administración concede muchas o bastantes facilidades para el reconocimiento y el ejercicio de derechos por parte de los inmigrantes. El 30% opina que se conceden algunas facilidades mientras que el 31% estima que hay pocas o ninguna facilidad en este sentido. De todas formas, es destacable que más de un tercio de los encuestados (el 36,7%) tiene una opinión favorable sobre las facilidades brindadas por las administraciones hacia el reconocimiento y el ejercicio de derechos.

Por nacionalidades, peruanos y chilenos son quienes en mayor medida consideran que existen mayores facilidades desde la Administración. Esta percepción se fundamentaría, entre otros puntos, en el hecho de que precisamente peruanos y chilenos cuentan con una ventaja comparativa respecto del resto de inmigrantes a la hora de lograr permiso de trabajo ya que para ello no están obligados a verificar previamente en los servicios de empleo si hay desempleados españoles o foráneos residentes en el sector correspondiente, y logran el permiso de residencia y trabajo si cumplen con el resto de requisitos. En efecto, el Ministerio de Empleo y Seguridad Social señala entre los “supuestos en los que la situación nacional de empleo permite la contratación de ciudadanos extranjeros no residentes en España” los casos en los que “la contratación va dirigida a nacionales de Estados con los que España ha suscrito Acuerdos Internacionales (Chile y Perú)” (Ministerio de Empleo y Seguridad Social, 2014 b). Es decir, se puede contratar a peruanos y a chilenos incluso desde sus países de origen al margen de la situación nacional de empleo.

Los “Acuerdos internacionales” aludidos son los correspondientes acuerdos de doble nacionalidad firmados por España con Chile y Perú. En cada uno de estos convenios es el artículo 7 el que da pie a esta preferencia. La redacción es idéntica en ambos casos con la única excepción de las nacionalidades chilena y peruana, antes mencionada. Así, tenemos que el artículo 7 del convenio hispano- chileno de doble nacionalidad indica:

“Los españoles en Chile y los chilenos en España que no estuvieran acogidos a los beneficios que les concede este Convenio continuarán disfrutando los derechos y ventajas que les otorguen las legislaciones chilena y española, respectivamente. En consecuencia, podrán especialmente: viajar y residir en los territorios respectivos; establecerse dondequiera que lo juzguen conveniente para sus intereses; adquirir y poseer toda clase de bienes muebles e inmuebles; ejercer todo género de industria; comerciar tanto al por menor como al por mayor; ejercer oficios y profesiones, gozando de protección laboral y de seguridad social, y tener acceso a las autoridades de toda índole y a los Tribunales de Justicia, todo ello en las mismas condiciones que los nacionales. El ejercicio de estos derechos queda sometido a la legislación del país en que tales derechos se ejercitan”.

El artículo 7 del convenio correspondiente con Perú presenta esta redacción:

“Los españoles en el Perú y los peruanos en España que no estuvieran acogidos a los beneficios que les concede este Convenio, continuarán disfrutando los derechos y ventajas que les otorguen las legislaciones peruana y española, respectivamente. En consecuencia, podrán especialmente: viajar y residir en los territorios respectivos; establecerse donde quiera que lo juzguen conveniente para sus intereses; adquirir y poseer toda clase de bienes muebles e inmuebles; ejercer todo género de industria; comerciar, tanto al por menor como al por mayor, ejercer oficios y profesiones, gozando de protección laboral y de seguridad social, y tener acceso a las autoridades de toda índole y a los Tribunales de Justicia, todo ello en las mismas condiciones que los nacionales. El ejercicio de estos derechos queda sometido a la legislación del país en que tales derechos se ejercitan” (Ministerio de Empleo y Seguridad Social, 2014 a). (Tabla 7).

Tabla 7. Facilidades para el reconocimiento y el ejercicio de los derechos dadas por la Administración

Percepción sobre las facilidades que da la Administración para el reconocimiento y el ejercicio de derechos (%)												
	Tot.	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	Ecuador	Paraguay	Perú	República Dominicana	Venezuela	Otros países
(1)- Mucho	6,2	3,1	3	0	9,5	5	6,5	6,1	15	10	4,8	5,8
(2)- Bastante	30,6	37,5	42,4	21,1	38,1	28,3	26,1	27,3	35	25	28,6	27,5
(3)-Algo	32,2	25	36,4	31,6	21,4	30,4	32,6	33,3	35	40	38,1	30,4
(4)-Poco	30	28,1	12,1	26,3	28,6	33,3	34,8	30,4	10	20	28,6	33,3
(5)-Nada	5	6,3	6,1	21,1	2,4	2,9	0	2,9	5	5	0	2,9
Mucho + bastante	36,9	40,6	45,5	21,1	47,6	33,3	32,6	33,4	50	35	33,3	33,3
Poco + nada	31	34,4	18,2	47,4	31	36,2	34,8	36,2	15	25	28,6	36,2

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Latinoamericanos en España. Marzo 2012.

6.5. Actitud y comportamiento electoral de los residentes latinoamericanos en España

En el siguiente bloque de preguntas se analiza si los encuestados desarrollaban un comportamiento distinto en cuanto a su participación política cuando vivían en sus países de origen así como respecto de las elecciones que actualmente se celebran en tales países y a las que están convocados mientras viven en España.

En este marco, según la encuesta el 66% votaba cuando vivía en su país de origen; el 14,3% lo hacía “algunas veces” y el 19.7% lo hacía “nunca o casi nunca”. Estas cifras deben ser analizadas considerando que al menos en cuatro de los once países diferenciados por la encuesta el voto es tanto un derecho como un deber legalmente: Bolivia, Ecuador, Paraguay y Perú. En Chile era obligatorio votar hasta 2012, precisamente el año en el que se realizó esta encuesta. No votar en estos países acarrea penalizaciones administrativas como la imposibilidad de cobrar cheques bancarios o renovar el carné de conducir, penalizaciones que en determinados casos solo se pueden superar tras el pago de la correspondiente multa, como sucede en el caso de Perú.

Por nacionalidades, quienes afirman que no votaban “nunca o casi nunca” en sus países de origen son principalmente los colombianos y los venezolanos. Llama la atención que en tercer y cuarto lugares se encuentren los ecuatorianos y los peruanos puesto que en ambos países es obligatorio acudir a las urnas, tal como se ha indicado. Quienes afirman que votaban con mayor asiduidad en sus países de origen son los chilenos, paraguayos, brasileños y bolivianos. Tomando en cuenta la madurez democrática de acuerdo al análisis de la Unidad de Inteligencia de *The Economist*, la mayor participación electoral de los colectivos encuestados no está necesariamente relacionada con el desarrollo democrático de sus países. Así, los dos países de los que proceden los encuestados que no votaban nunca o casi nunca en sus países de origen, Colombia y Venezuela, se encuentran en estadios muy diferentes en cuanto al estándar democrático: en el citado índice Colombia se sitúa en el puesto 57 y en el cuadro de países con “democracias imperfectas” (segundo nivel de desarrollo democrático), mientras que Venezuela se localiza en el puesto 95, entre los países con “sistemas híbridos” (tercer y último estadio en el índice). En relación a los países de los que proceden quienes afirman que votaban con mayor frecuencia, Chile se sitúa en un destacable puesto 36, seguido por Brasil, en el puesto 44, mientras que Paraguay y Bolivia se encuentran en puestos bastante alejados, el 70 y el 85, respectivamente (*The Economist*, 2012 / Tabla 8).

Tabla 8: Voto en el país de origen

Voto cuando estaban en sus países de origen (%)												
	Tot.	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	Ecuador	Paraguay	Perú	República Dominicana	Venezuela	Otros países
Siempre o casi siempre	66	75	75,8	78,9	80	42,9	54,3	79	65	65	61,9	47,8
Algunas veces	14,3	9,4	9,1	15,8	15	16,7	19,6	16	10	15	9,5	21,7
Nunca o casi nunca	19,7	15,6	15,2	5,3	5	40,5	26,1	5	25	20	28,6	30,4

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Latinoamericanos en España. Marzo 2012.

La participación en las elecciones de los países de origen de los encuestados desde España es estrepitosamente menor. Solo el 15% del total de encuestados afirma que vota “siempre o casi siempre” desde España en las elecciones de sus países de origen, el 10% indica que lo hace “algunas veces” y la mayoría, el 75%, expresa que en tales comicios vota “nunca o casi nunca”. Por nacionalidades, votar sigue siendo obligatorio para los residentes en España procedentes de Bolivia, Ecuador, Paraguay y Perú y, para ello, los respectivos consulados en España de estos países instalan mesas electorales en centros como colegios y recintos feriales especialmente cedidos por las autoridades españolas o alquilados para la ocasión por los correspondientes consulados. Por ello, resultan importantes las cifras de bolivianos (57,6%), ecuatorianos (76,1%), paraguayos (92%) y peruanos (en este caso en menor medida, un 55%) que indican que no votan nunca o casi nunca en este tipo de elecciones. Se podría inferir que, por un lado, estas personas se sienten liberadas de lo que consideran más que un derecho una obligación y, por otro lado, que prefieren pagar las eventuales multas en lugar de participar en jornadas electorales que suelen desarrollarse en medio de largas colas y esperas. En el caso de Chile es preciso tener en cuenta que, aunque el voto en este país era obligatorio hasta hace un

lustro, los gobiernos chilenos nunca articularon el voto de los chilenos en el extranjero. Asimismo, es considerable el porcentaje de argentinos que indican que no votan nunca o casi nunca en los comicios de su país cuando residen en España (Tabla 9).

Tabla 9: Voto desde España para las elecciones en los países de origen

Voto desde España para elecciones en sus países de origen (%)												
	Tot.	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	Ecuador	Paraguay	Perú	República Dominicana	Venezuela	Otros países
Siempre o casi siempre	15	3,1	27,3	15,8	0	11,9	6,5	5	30	35	23,8	5,8
Algunas veces	10	6,3	15,2	10,5	0	9,5	17,4	3	15	15	19	2,9
Nunca o casi nunca	74	90,6	57,6	73,7	100	78,6	76,1	92	55	50	57,1	91,3

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Latinoamericanos en España. Marzo 2012.

6.6. Valoración de los partidos políticos españoles. Percepción sobre la viabilidad de partidos políticos formados por inmigrantes

El siguiente bloque de preguntas versa sobre la percepción sobre los partidos políticos mayoritarios en España (en el momento de realización de la encuesta) y sobre la relación de estos con temas como la preocupación por la situación económica del país en general o el interés que demuestran por los derechos y la situación de los inmigrantes. También trata sobre la

predisposición de los consultados para crear partidos políticos así como para apoyar partidos formados por inmigrantes.

A tenor de la encuesta, los partidos políticos españoles no son percibidos como cercanos por los inmigrantes latinoamericanos en España. Ante la pregunta del sentimiento de representatividad por algún partido político el 73,2% de encuestados responde con una negativa. Por nacionalidades, lideran la lista de quienes menos representados se sienten por partidos políticos españoles los chilenos, brasileños, paraguayos y argentinos: más del 80% de los nacionales encuestados de estos países no se sienten representados en este contexto. Bolivianos y peruanos son quienes en mayor medida sí declaran sentirse representados, con un 40% de los encuestados procedentes de estos países que opinan en tal sentido.

Resulta oportuno recordar que, puesto que la encuesta se realizó en 2012 (luego de las primeras elecciones en las que pudieron participar nacionales de países no europeos gracias a acuerdos de reciprocidad en materia de sufragio), se podría inferir que había espacio para partidos políticos surgidos a partir de 2015, como Podemos o Ciudadanos, un tema que será analizado en una posterior línea de investigación.

Asimismo, es preciso apuntar que en España solo pueden constituir y afiliarse a partidos políticos los ciudadanos de la UE (Congreso, 2002). Por tanto, se da la paradoja de que los inmigrantes amparados por los acuerdos de reciprocidad pueden votar pero no pueden afiliarse a partidos políticos, lo que estaría contribuyendo a obstaculizar que puedan involucrarse o sentirse integrados o representados de forma integral por algún partido político español en el caso de que los inmigrantes concernidos tuvieran inclinación por la participación política militante. Estos inmigrantes tampoco pueden ser elegidos ya que tales acuerdos, tal como se ha estudiado en el capítulo anterior de esta tesis doctoral, solo contemplan el derecho de sufragio activo.

En cualquier caso, entidades como el FISI destacan que los inmigrantes en general presentan un índice de afiliación y militancia política en España inferior al de la población autóctona (hablando, se entiende, de inmigrantes que ya se hubieran nacionalizado como españoles). El FISI destaca igualmente que los inmigrantes (nacionalizados) tienen una “muy

escasa presencia” en cargos públicos y de representación (Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, 2011, p. 60). En cualquier caso, Cebrián (2011) indica a este respecto que los partidos políticos tendrán que cuidar su discurso en materia de inmigración de cara a los potenciales nuevos votantes inmigrantes una vez que estos adquieran mayor representación en la institucionalidad del país (Tabla 10).

Tabla 10. Sentimiento de representación por algún partido político español

Sentimiento de representación por algún partido político español (%)												
	Tot.	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	Ecuador	Paraguay	Perú	República Dominicana	Venezuela	Otros países
Sí	26,8	18,8	45,5	15,8	15	26,2	21,7	17	40	35	42,9	17,4
No	73,2	81,2	54,5	84,2	85	73,8	78,3	83	60	65	57,1	82,6

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Latinoamericanos en España. Marzo 2012.

De acuerdo a los resultados de las dos siguientes preguntas, se puede inferir asimismo que el hecho de que la mayoría de encuestados manifieste que no se sienten representados por los partidos políticos españoles existentes no motiva precisamente una predisposición a crear nuevos partidos. Pero también se puede concluir que el mismo motivo es causa directa de que la mayoría manifieste que sí apoyaría un partido formado por inmigrantes.

Así, el 68,5% indica que no tendría predisposición para crear un partido político. Por nacionalidades, bolivianos (42,7%), colombianos (38,1) y ecuatorianos (34,8%) estarían algo más inclinados que el resto de encuestados para crear tal partido si bien la mayoría de personas de estas nacionalidades se decantan por la negativa (Tabla 11).

En cambio, un 60,8%, afirma que sí apoyaría un partido formado por inmigrantes. Por nacionalidades, encabezan la lista de quienes apoyarían un partido de inmigrantes los

ecuatorianos (73,9%) y los bolivianos y dominicanos (70%). Más de un 60% de colombianos, venezolanos y paraguayos también respaldarían un partido formado por inmigrantes. Quienes lo harían en menor medida serían los brasileños y los peruanos (Tabla 12).

Tabla 11. Predisposición a crear un partido político

Sentimiento de representación por algún partido político español (%)												
	Tot.	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	Ecuador	Paraguay	Perú	República Dominicana	Venezuela	Otros países
Sí	31,5	34,4	42,4	21,1	30	38,1	34,8	25	30	30	33,3	27,5
No	68,5	65,6	57,6	78,9	70	61,9	65,2	75	70	70	66,7	72,5

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Latinoamericanos en España. Marzo 2012.

Tabla 12. Apoyo a un partido político de inmigrantes (%)

Apoyo a un partido político formado por inmigrantes (%)												
	Tot.	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	Ecuador	Paraguay	Perú	República Dominicana	Venezuela	Otros países
Sí	60,8	50	69,7	47,4	60	66,7	73,9	65	45	70	61,9	59,4
No	39,2	50	30,3	52,6	40	33,3	26,1	35	55	30	38,1	40,6

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Latinoamericanos en España. Marzo 2012.

En cuanto a la percepción sobre los partidos políticos más relevantes en el momento de realización de la encuesta, las opciones de centro izquierda aparecen en la cúspide de las preferencias de los latinoamericanos en España. Entre los partidos mayoritarios, el 51,8% de los

consultados manifiesta preferir al PSOE mientras que el 6,6% se inclina en este caso por el PP. Por nacionalidades, por encima del 60% de encuestados prefieren al PSOE los venezolanos, bolivianos, colombianos, chilenos, dominicanos y peruanos. Entre quienes se inclinan por el PP por encima del promedio mencionado (6,6%) se sitúan los ecuatorianos, paraguayos, colombianos y argentinos. Asimismo, en línea con el débil sentimiento de representación por los partidos políticos españoles por parte del colectivo, comentado anteriormente, el 40% de los consultados prefiere no contestar o indica que ninguno de los partidos citados se preocupa por los problemas de los inmigrantes (Tabla 13).

Tabla 13. Partido más preocupado por los problemas de los inmigrantes (%)

Partido que más se preocupa por el empleo (%)												
	Tot.	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	Ecuador	Paraguay	Perú	República Dominicana	Venezuela	Otros países
PP	6,6	9,4	3	0	2	9,5	15,2	15	0	5	4,8	8,7
PSOE	51,8	34,4	69,7	31,6	58	59,5	47,8	45	60	55	71,4	37,7
IU	1,4	3,1	3	0	0	0	0	0	0	0	4,8	2,9
UPYD	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PNV	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
CIU	0,2	0	0	0	0	2,4	0	0	0	0	0	0
Otros partidos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ninguno	21	37,5	9,1	47,4	20	16,7	26,1	20	10	5	14,3	26,1
NS/NC	19	15,6	15,2	21,1	20	11,9	10,9	20	30	35	4,8	24,6

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Latinoamericanos en España. Marzo 2012.

Igualmente, según los encuestados, el PSOE es el partido que más se preocupa por la economía del país, algo que señala el 45,4% de los consultados. También en este rubro un 40,4% no contesta o indica que ningún partido se preocupa por la economía del país. El 9,8% elige en

este apartado al PP. Por nacionalidades, eligen al PSOE más del 50% de bolivianos, chilenos, colombianos, dominicanos y venezolanos. El 15% o más de un 15% de argentinos, ecuatorianos y paraguayos elige al PP. (Tabla 14).

Tabla 14. Partido que más se preocupa por la economía del país

Partido que más se preocupa por la economía del país (%)												
	Tot.	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	Ecuador	Paraguay	Perú	República Dominicana	Venezuela	Otros países
PP	9,8	18,8	9,1	5,3	5	9,5	15	15	5	5	4,8	13
PSOE	45,4	21,9	57,6	26,3	50	54,8	45	45	45	55	66,7	30,4
IU	1	3,1	0	0	0	0	0	0	0	0	4,8	2,9
UPYD	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PNV	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
CIU	0,2	0	0	0	0	2,4	0	0	0	0	0	0
Otros partidos	0,2	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1,4
Ninguno	19,4	40,6	15,2	42,1	10	16,7	19,5	10	10	10	19	24,6
NS/NC	24	15,6	18,2	26,3	35	16,7	19,5	30	40	30	4,8	27,5

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Latinoamericanos en España. Marzo 2012.

Igualmente, el 56,7% de los consultados indicaron que para ellos el PSOE es el partido que más se preocupa por los derechos económicos y sociales de la población en general. El 36,9% no responde o manifiesta que ningún partido se preocupa por este tema, mientras que solo el 5,1% elige en este caso al PP. Por nacionalidades, señalan al PSOE más de la mitad de bolivianos, chilenos, colombianos, ecuatorianos, paraguayos, peruanos, dominicanos y venezolanos (Tabla 15).

Tabla 15. Partido que más se preocupa por los derechos económicos y sociales

Partido que más se preocupa por los derechos económicos y sociales (%)												
	Tot.	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	Ecuador	Paraguay	Perú	República Dominicana	Venezuela	Otros países
PP	5,1	9,4	3	0	0	7,1	10,9	10	0	5	4,8	5,8
PSOE	56,4	43,8	69,7	42,1	60	69	52,2	54	55	55	71,4	47,8
IU	1,4	3,1	3	0	0	0	0	2	0	0	4,8	2,9
UPYD	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PNV	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
CIU	0,2	0	0	0	0	2,4	0	0	0	0	0	0
Otros partidos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ninguno	16,5	28,1	9,1	31,6	20	14,3	17,4	16	10	5	14,3	15,9
NS/NC	20,4	15,6	15,2	26,3	20	7,1	19,6	18	35	35	4,8	27,5

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Latinoamericanos en España. Marzo 2012.

También la mayoría elige al PSOE (54,1%) al responder a la pregunta sobre qué partido considera que se preocupa más por que los inmigrantes obtengan documentación en España. En este caso el 36,6% manifiesta que ningún partido se preocupa por este tema o no contesta. Y solo elige al PP el 7%. Por nacionalidades, elige al PSOE más del 50% de bolivianos, colombianos, ecuatorianos, dominicanos y venezolanos (Tabla 16).

Tabla 16. Partido que más se preocupa porque los inmigrantes obtengan documentación en España

Partido que más se preocupa porque los inmigrantes obtengan documentación en España (%)												
	Tot.	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	Ecuador	Paraguay	Perú	República Dominicana	Venezuela	Otros países
PP	7	12,5	3	0	7,2	9,5	13	9,4	5	5	4,8	7,2
PSOE	54,1	37,5	75,8	47,4	48	66,7	50	45,8	45	60	71,4	47,8
IU	2,1	6,3	3	0	1,4	0	0	1	5	0	4,8	1,4
UPYD	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PNV	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
CIU	0,2	0	0	0	0	2,4	0	0	0	0	0	0
Otros partidos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ninguno	16,3	31,2	9,1	26,3	16,9	14,3	19,6	16,3	10	5	14,3	15,9
NS/NC	20,3	12,5	9,1	26,3	26,5	7,1	17,4	27,5	35	30	4,8	27,5

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Latinoamericanos en España. Marzo 2012.

El PSOE también es el preferido por la mayoría a la hora de señalar al partido que más se preocupa por los derechos políticos (50%). El PP obtiene en este campo apenas un 4,6%. Y entre quienes no responden y quienes indican que ningún partido se preocupa por los derechos políticos suman el 41,9%. Por nacionalidades, eligen al PSOE en este caso más de la mitad de bolivianos, colombianos, peruanos, dominicanos y venezolanos (Tabla 17).

Tabla 17. Partido que más se preocupa por los derechos políticos

Partido que más se preocupa por los derechos políticos (%)												
	Tot.	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	Ecuador	Paraguay	Perú	República Dominicana	Venezuela	Otros países
PP	4,6	3,1	3	0	3	7,1	10,9	7,9	0	5	4,8	5,8
PSOE	50	34,4	66,7	36,8	44	66,7	47,8	40	50	55	66,7	42
IU	2,3	3,1	3	0	5	0	0	1,9	5	0	4,8	2,9
UPYD	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PNV	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
CIU	0,7	0	0	0	0	2,4	2,2	1,4	0	0	0	1,4
Otros partidos	0,5	0	0	5,3	0	0	0	0	0	0	0	0
Ninguno	17,6	37,5	9,1	21,1	19	14,3	19,6	19,8	10	10	14,3	18,8
NS/NC	24,3	21,9	18,2	36,8	29	9,5	19,6	29	35	30	9,5	29

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Latinoamericanos en España. Marzo 2012.

Igualmente, el 55,5% de los encuestados expresa que el PSOE es el partido que más se preocupa por la integración mientras que en este apartado el PP solo es señalado por el 4,6%. El 36,5% no responde o dice que ningún partido se preocupa por la integración. Por nacionalidades, eligen al PSOE por encima del 50% los bolivianos, chilenos, colombianos, peruanos, dominicanos y venezolanos (Tabla 18).

Tabla 18. Partido que más se preocupa por la integración

Partido que más se preocupa por la integración de los inmigrantes (%)												
	Tot.	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	Ecuador	Paraguay	Perú	República Dominicana	Venezuela	Otros países
PP	4,6	3,1	3	0	2	7,1	13	6	0	5	4,8	5,8
PSOE	55,5	37,5	69,7	42,1	60	71,4	47,8	45	55	60	71,4	50,7
IU	3	9,4	3	0	3	0	0	5	5	0	4,8	2,9
UPYD	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PNV	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
CIU	0,4	0	0	0	0	2,4	2,2	0	0	0	0	0
Otros partidos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ninguno	16,7	34,4	9,1	31,6	15	11,9	21,7	15	10	5	14,3	15,9
NS/NC	19,8	15,6	15,2	26,3	20	7,1	15,2	29	30	30	4,8	24,6

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Latinoamericanos en España. Marzo 2012.

En la misma línea, el PSOE es considerado el partido que más se preocupa porque exista igualdad de oportunidades para los inmigrantes respecto de la población autóctona. El 54% de los encuestados se manifiesta en este sentido. Solo el 4,3% elige en este rubro al PP mientras que el 38% no contesta o indica que ningún partido se preocupa en este aspecto. Por nacionalidades, elige al PSOE más del 50% de bolivianos, colombianos, paraguayos, peruanos, dominicanos y venezolanos (Tabla 19).

Tabla 19. Partido que más se preocupa por la igualdad de oportunidades para los inmigrantes

Partido que más se preocupa por la igualdad de oportunidades para los inmigrantes (%)												
	Tot.	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	Ecuador	Paraguay	Perú	República Dominicana	Venezuela	Otros países
PP	4,3	3,1	3	0	0	7,1	13	6	0	5	4,8	5,8
PSOE	54	37,5	66,7	42,1	48	65,7	47,8	60	55	55	66,7	49,3
IU	3,2	9,4	3	0	7	0	0	3	5	0	4,8	2,9
UPYD	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PNV	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
CIU	0,4	0	0	0	0	2,4	2,2	0	0	0	0	0
Otros partidos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ninguno	17,8	34,4	12,1	31,6	17	15	21,7	14	10	10	14,3	15,9
NS/NC	20,2	15,6	15,2	26,3	28	10	15,2	17	30	30	9,5	26,1

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Latinoamericanos en España. Marzo 2012.

6.7. Intención de voto

En el siguiente bloque de preguntas se desarrolla la intención de voto de los encuestados respecto de las opciones políticas más destacadas cuando se realizó la consulta. En este marco, el 49.9% de los participantes en la encuesta declara que si las elecciones generales fueran mañana y estuvieran habilitados para votar en ellas, elegirían al PSOE, mientras que el 10,4% dice que elegiría al PP. El 23,3% no contesta, el 13,3% indica que votaría en blanco o no iría a votar y el 2.9% señala que votaría por otros partidos. Por nacionalidades, votarían por el PSOE más del 50% de bolivianos, chilenos, colombianos y venezolanos. Por encima del promedio correspondiente (10,4%) se decantarían por el PP principalmente los argentinos, ecuatorianos, paraguayos, dominicanos, colombianos y brasileños (Tabla 20).

Tabla 20. Intención de voto

Intención de voto en elecciones generales si pudieran votar (%)												
	Tot.	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	Ecuador	Paraguay	Perú	República Dominicana	Venezuela	Otros países
PP	10,4	18,8	3	10,5	7	14,3	17,4	17	0	15	9,5	8,7
PSOE	49,9	28,1	69,7	36,8	60	61,9	39,1	46	45	50	61,9	46,4
IU	1,9	6,3	3	0	7	0	0	3	0	0	0	0
UPYD	0,2	0	0	0	0	2,4	0	0	0	0	0	0
Ninguno/ No votaría	13,3	12,5	9,1	21,1	16	9,5	17,4	17	20	5	4,8	14,5
NS/NC	23,3	25	15,2	31,6	10	11,9	26,1	17	35	30	23,8	30,4
Otros	0,8	9,3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Latinoamericanos en España. Marzo 2012.

Sobre los motivos del voto al PP, quienes se inclinan por esta opción manifiestan que esta preferencia se fundamenta sobre todo en una cuestión de identificación y gustos probablemente enraizados desde sus países de origen en virtud de la tendencia ideológica (29,9% de los encuestados); en que este partido defiende a los inmigrantes (50%); en que defiende a los trabajadores (6,6%), y en que defiende sus ideas y programas (16,2%). Por nacionalidades destaca que el 77,8% de los peruanos y el 53,8% de venezolanos que prefieren al PP indican que esta preferencia se basa en que consideran que este partido defiende a los inmigrantes (Tabla 21).

Tabla 21. Motivos del voto al PP

Motivos de voto al PP (%). Se pueden elegir varios.												
	Tot.	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	Ecuador	Paraguay	Perú	República Dominicana	Venezuela	Otros países
Identificación/ Me gusta	29,9	11,1	26,1	14,3	27,5	3,8	27,8	30,1	11,1	60	23,1	37,5
Defensa inmigrantes	50	33,3	47,8	57,1	40,1	57,7	44,4	44,8	77,8	40	53,8	53,1
Defensa trabajadores	6,6	0	8,7	0	12	15,4	16,7	2	0	10	7,7	0
Defensa localidad	0,7	0	0	0	0	0	0	0	0	0	7,7	0
Defensa ideas/ programas	16,2	55,6	13	14,3	13	19,2	16,7	15	11,1	0	7,7	12,5
Por el cambio	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Otros	9,2	11,1	8,7	14,3	7,4	15,4	11,1	8,1	11,1	0	7,7	6,3
NS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
NC	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Latinoamericanos en España. Marzo 2012.

Entre quienes prefieren al PSOE, el principal motivo citado es la convicción de que este partido defiende a los inmigrantes (44,2%). En segundo lugar se sitúa una cuestión de gusto e identificación (24,9%), probablemente porque esta formación política es la más similar al partido por el que el encuestado votaba en su país de origen. Los motivos que siguen en la lista son la defensa de programas e ideas (14%) y la convicción de que el PSOE defiende a los trabajadores (5,8%) (Tabla 22).

Tabla 22. Motivos de voto al PSOE

Motivos de voto al PSOE (%). Se pueden elegir varios.												
	Tot.	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	Ecuador	Paraguay	Perú	República Dominicana	Venezuela	Otros países
Identificación/ Me gusta	24,9	5,9	24	22,2	30,2	6,1	23,1	36,2	11,1	53,8	26,7	34,2
Defensa inmigrantes	44,2	23,5	44	44,4	44,7	48,5	38,5	42,7	77,8	30,8	46,7	44,7
Defensa trabajadores	5,8	0	12	0	6,1	12,1	19,2	0	0	7,7	6,7	0
Defensa localidad	0,6	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6,7	0
Defensa ideas/ programas	14	29,4	12	11,1	5,8	24,2	19,2	10,8	11,1	7,7	6,7	15,8
Por el cambio	4	11,8	4	11,1	0	3	0	0	0	7,7	6,7	0
Otros	12,3	35,3	8	11,1	13,2	15,2	11,5	10,3	11,1	0	6,7	13,2
NS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
NC	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Latinoamericanos en España. Marzo 2012.

6.8. Conocimiento sobre el derecho al sufragio activo y al sufragio pasivo de los inmigrantes

En el siguiente y último bloque de preguntas se aborda la información sobre el conocimiento en torno al derecho de sufragio de los inmigrantes, diferenciando entre el derecho al sufragio activo y el derecho al sufragio pasivo.

Tal como se detalla en el capítulo anterior de esta tesis doctoral, los acuerdos de reciprocidad en materia de sufragio suscritos por España al margen de la UE solo conceden a los inmigrantes concernidos el derecho de sufragio activo, a elegir pero no a ser elegidos. Quienes sí tienen derecho a ser elegidos en todo tipo de elecciones son, naturalmente, los inmigrantes que han adoptado la nacionalidad española. En los últimos años, de hecho, ha habido españoles originarios de países latinoamericanos que han sido candidatos en comicios españoles e incluso hay casos en los que estos candidatos han obtenido escaños en parlamentos autonómicos e incluso en las Cortes. Tales son los casos, como ya se ha mencionado en este trabajo, de Yolanda Villavicencio, española de origen colombiano que ocupó escaño en la Asamblea de Madrid en la VII legislatura (2007- 2011); de Pío Zelaya, español de origen peruano senador en las Cortes Generales en las legislaturas XI y XII (2015 – actualidad), y de Mónica Silvana González González, española de origen argentino diputada en la Asamblea de Madrid en la presente legislatura, desde 2015 (Asamblea de Madrid, 2017; Vaccaro Alexander, Y.C., 2016; Vaccaro Alexander, Y.C., 2013, y Vaccaro Alexander, Y. C., 2011).

En este marco, preguntados sobre el derecho al voto activo y al sufragio pasivo de los inmigrantes, la respuesta informada sería aquella que señalase que “algunos” inmigrantes tienen reconocidos tales derechos ya que en sentido estricto se debe considerar como inmigrantes tanto a aquellos foráneos que no han adquirido la nacionalidad española (los protagonistas de esta tesis doctoral) como a aquellos inmigrantes que se han nacionalizado como españoles.

En la encuesta, sobre el conocimiento del derecho de sufragio activo de los inmigrantes, el 58,8% de los encuestados señala que “algunos” cuentan con este derecho, es decir, la mayoría

opta por la opción correcta. El 37,5% indica erróneamente que todos tienen derecho al sufragio activo mientras que también de forma errónea el 3,7% responde que ningún inmigrante cuenta con derecho al sufragio activo. Por nacionalidades, responden de forma acertada que algunos inmigrantes tienen derecho al sufragio activo principalmente los chilenos, colombianos, paraguayos y peruanos (Tabla 23).

Tabla 23: Conocimiento sobre el derecho al voto activo de los inmigrantes

Conocimiento sobre el derecho al voto activo de los inmigrantes (%)												
	Tot.	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	Ecuador	Paraguay	Perú	República Dominicana	Venezuela	Otros países
Todos tienen derecho a votar	37,5	43,8	42,4	47,4	20	38,1	54,3	30	25	45	33,3	33,3
Algunos tienen derecho a votar	58,8	53,1	57,6	52,6	80	59,5	45,7	60	75	50	57,1	56,5
Ninguno tiene derecho a votar	3,7	3,1	0	0	0	2,4	0	10	0	5	9,5	10,1

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Latinoamericanos en España. Marzo 2012.

En torno al derecho al sufragio pasivo, el 72,4% responde que algunos inmigrantes lo tienen reconocido. De forma errónea el 19,2% indica que todos los inmigrantes tienen derecho a ser elegidos y el 8,3% contesta que ningún inmigrante puede ser elegido. Por nacionalidades, por encima de la media entre quienes indican correctamente que algunos inmigrantes tienen derecho al sufragio pasivo se encuentran los chilenos, colombianos, paraguayos, peruanos y venezolanos (Tabla 24).

Tabla 24. Conocimiento sobre el derecho al sufragio pasivo de los inmigrantes

Conocimiento sobre el derecho al sufragio pasivo de los inmigrantes (%)												
	Tot.	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	Ecuador	Paraguay	Perú	República Dominicana	Venezuela	Otros países
Todos tienen derecho a votar	19,2	25	18,2	26,3	9	16,7	28,3	20	5	35	9,5	18,8
Algunos tienen derecho a votar	72,4	62,5	69,7	52,6	80	76,2	69,6	75	80	65	90,5	75,4
Ninguno tiene derecho a votar	8,3	12,5	12,1	21,1	11	7,1	2,2	5	15	0	0	5,8

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Latinoamericanos en España. Marzo 2012.

En el caso de la información sobre candidatos de origen inmigrante, la mayoría, el 81,5%, expresa que no sabría indicar si había candidatos con tal característica. El 3,1% responde que puede recordar el caso de candidatos de origen inmigrante aunque no puede identificarlos por sus nombres. Y apenas el 0,4% del total señala ser capaz de identificar por nombre a candidatos de origen inmigrantes. Por nacionalidades, por encima de la media de quienes no saben sobre candidatos de origen inmigrante se encuentran los argentinos, bolivianos, brasileños, chilenos, ecuatorianos y paraguayos. Solo los colombianos pueden identificar a candidatos de origen inmigrante por nombre (5,1 de los colombianos consultados, que forman el 0,4% total), probablemente porque conocían el caso mencionado de Yolanda Villavicencio, española de origen colombiano que hasta 2011 fue diputada en la Asamblea de Madrid (Tabla 25).

Tabla 25. Conocimiento de candidatos de origen inmigrante

Conocimiento candidatos de origen inmigrante (%)												
	Tot.	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	Ecuador	Paraguay	Perú	República Dominicana	Venezuela	Otros países
Alguno al que identifica por nombre	0,4	0	0	0	0	5,1	0	0	0	0	0	0
Alguno al que no identifica	3,1	3,6	6,9	0	5	2,6	2,2	3	5,9	0	0	4,6
A ninguno	81,5	82,1	82,8	93,3	85	79,5	91,1	83	76,5	70	71,4	81,5
N/S	15	14,3	10,3	6,7	10	12,8	6,7	14	17,6	30	28,6	13,8
N/C	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Latinoamericanos en España. Marzo 2012.

6.9. La experiencia de las elecciones locales celebradas el 22 de mayo de 2011

Las elecciones locales celebradas el 22 de mayo de 2011 supusieron la primera ocasión en la que acuerdos de reciprocidad en materia de sufragio suscritos por España más allá de Europa y de la UE se pusieron en práctica. En este marco, 343.960 latinoamericanos fueron convocados para registrarse en el CERE, conforme el procedimiento establecido para desarrollar de los citados acuerdos de reciprocidad. Sin embargo, apenas el 15% de los convocados (51.215 personas) realizaron tal registro.

En el siguiente bloque de preguntas, cuyos resultados reflejan las tablas 26, 27 y 28, se indaga sobre la inscripción en el CERE y los motivos por los que los encuestados manifiestan haberse registrado o, en su caso, por qué no lo hicieron. Por lo tanto, los consultados en este bloque de preguntas son los 156 participantes en la encuesta procedentes de los seis países latinoamericanos que contaban (y cuentan) con acuerdos de reciprocidad en materia de sufragio suscritos con España: Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay y Perú.

La Resolución de 15 de octubre de 2010 de la OCE (Oficina del Censo Electoral, 2010a) por la que se establecen los procedimientos y se aprueba el modelo de solicitud para la inscripción en el censo electoral de residentes en España de nacionales de países con acuerdos para las elecciones municipales, establece que los concernidos recibirán una comunicación de la OCE para inscribirse en el censo pertinente tras haber obtenido sus datos del Registro Central de Extranjeros y de los padrones municipales. Igualmente, señala que para solicitar la inscripción los interesados deberán completar la solicitud “en la forma que se requiera, firmarla y remitirla a la Delegación Provincial de la OCE correspondiente”, y que la respuesta también podrá ser realizada “conforme a los procedimientos de administración electrónica que se establezcan”. Igualmente, indica que los extranjeros residentes en España que consideren que cumplen las condiciones establecidas podrán presentar personalmente las solicitudes de inscripción en el Ayuntamiento de residencia, en el impreso proporcionado por la OCE, “en cuyo caso el interesado deberá acreditar su identidad y el tiempo de residencia en España en la forma que se determine”. Asimismo, señala que el tiempo de residencia legal en España requerido se deberá justificar “con un certificado de residencia, expedido por la Comisaría de Policía, cuando no se pueda deducir de los datos de la fotocopia de la Tarjeta de identidad de extranjero, si esta fuera aportada”. También se solicita que o bien el permiso de residencia estuviera vigente al momento de realizar la inscripción en el CERE o que se presentara un certificado de residencia que tardaba tanto o más en expedirse que el plazo para poder apuntarse al censo (Cebrián, 2011).

El BOE del 5 de noviembre de 2010 (Oficina del Censo Electoral, 2010 a) publicó el procedimiento correspondiente y la aprobación del modelo de solicitud para la inscripción en el CERE de nacionales de países con acuerdos para las elecciones municipales. La citada Resolución recordó que la Orden EHA/2264/2010, de 20 de julio (Ministerio de Economía y

Hacienda, 2010), facultó a la OCE para remitir una comunicación a los residentes en España que sean nacionales de países con Acuerdos para las Elecciones municipales que “reúnan las condiciones establecidas en los mismos, con sus datos personales y de residencia *preimpresos*, obtenidos del Registro Central de Extranjeros y de los Padrones municipales”. También que dicha Orden estableció que para “solicitar la inscripción” los interesados deberían “completar la solicitud en la forma que se requiera, firmarla y remitirla a la Dirección Provincial de la Oficina del Censo Electoral correspondiente”, así como que “la respuesta” también podría ser realizada “conforme a los procedimientos de administración” a establecerse. Igualmente, recordó que la Orden del 20 de julio de 2010 determinó que los extranjeros residentes en España “que consideren que cumplen las condiciones establecidas” debían “presentar personalmente las solicitudes de inscripción en el Ayuntamiento de residencia, en el impreso proporcionado por la Oficina del Censo Electoral” en cuyo caso el interesado “deberá acreditar su identidad y el tiempo de residencia en España en la forma que se determine”.

En la Resolución del 15 de octubre de 2010 de la OCE se determinaron los datos “personales” y de “residencia” *preimpresos* en las comunicaciones que enviaría la OCE, a saber: nombre, primer y segundo apellidos; fecha y lugar de nacimiento; sexo; país de nacionalidad; título escolar o académico; provincia y municipio de inscripción; dirección postal; fecha desde la cual (el interesado) reside legal e ininterrumpidamente en España y una Clave de Tramitación Telemática (CTT) asociada al Número de Identificación de Extranjero (NIE) a quien va dirigida la comunicación. Estableció, asimismo, que “para realizar la solicitud de inscripción bastará con que el interesado cumplimente el dato del NIE en la comunicación recibida, la firme y la remita” a la Delegación Provincial de la OCE correspondiente por correo postal que no necesita franqueo. También que la solicitud, igualmente, podría realizarse de forma telemática accediendo a la sede electrónica del INE. Y que, en el caso de que la OCE “haya podido comprobar el cumplimiento de los requisitos exigidos excepto la vigencia del permiso de residencia”, el interesado recibirá una comunicación para que éste pueda realizar la solicitud firmando y remitiendo la comunicación recibida a la Delegación Provincial de la OCE correspondiente junto a fotocopia de su NIE o “certificado de residencia expedido por la Comisaría de Policía”. La solicitud, indicó este documento, también se podría realizar personalmente en las sedes de los ayuntamientos correspondientes a la residencia de los interesados aportando la documentación

pertinente. Como plazos estableció que las solicitudes deberían realizarse entre el 1 de diciembre de 2010 y el 15 de enero de 2011. El 14 de enero de 2011, la OCE amplió el plazo de inscripción hasta el 25 de enero del mismo año, indicando como motivo la incorporación de Cabo Verde a la lista de países que habían firmado con España acuerdo de reciprocidad en materia de sufragio (Oficina del Censo Electoral, 2011 a).

Asimismo, la OCE instruyó a los ayuntamientos sobre el proceso de forma que estuvieran al corriente del tema y pudieran atender las correspondientes solicitudes de inscripción en el CERE que realizarían los interesados tras recibir una comunicación personalizada por parte de la OCE. En esta comunicación, asimismo, se indicó que, si de la tarjeta de identidad de extranjero correspondiente no pudiera deducirse que el interesado lleva al menos cinco años de residencia en España, para poder inscribirse el interesado necesitaría aportar un “certificado de residencia aportado por la Comisaría de Policía” (Oficina del Censo Electoral, 2010 b).

La OCE, asimismo, envió 350.287 cartas de invitación a los extranjeros que cumplían los requisitos para que se inscriban en el CERE para participar en las elecciones locales del 22 de mayo de 2011 (de los que 343.960 eran latinoamericanos procedentes de los seis países con acuerdo bilateral), en dos modelos: uno para aquellos que, según los datos en poder de la OCE, cumplían con todos los requisitos, y otro para aquellos que iban a tener que demostrar que llevaban residiendo en España al menos cinco años de forma legal y sin interrupción. En este último caso se instruía al destinatario que, si quería participar en el proceso, además de enviar por correo postal o por Internet la solicitud pertinente debía aportar también “una fotocopia de la tarjeta de identidad de extranjero en vigor o un certificado expedido por la comisaría de la policía” para acreditar que el interesado llevaba cinco años o más residiendo en España (Oficina del Censo Electoral 2011 b y c).

El proceso de solicitud de certificado por la Policía resultó un trámite que dificultó especialmente la inscripción, tal como precisan los representantes de las asociaciones de inmigrantes latinoamericanos en España más relevantes en el marco de un grupo focal realizado para esta tesis doctoral que se detalla en el próximo capítulo de este trabajo. Diversos analistas también han criticado esta situación apuntando “la lentitud con la que se ha llevado a cabo el

registro de los posibles votantes” merced a “la falta de información y el desconocimiento por parte del extranjero (sobre todo del extracomunitario) de las condiciones materiales y formales a cumplir para poder ejercitar el derecho de sufragio” (Cebrián, 2011, p. 8- 9). El FISI señaló que una de las lecciones de este proceso electoral de 2011 fue la constatación de la necesidad de “aplicar políticas de sensibilización, formación y empoderamiento” para “estimular la inclusión y la voluntad de participación de los inmigrantes en las convocatorias electorales” (Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, p. 61). Igualmente, el FISI recordó que los ciudadanos de otros países de la UE que residen en España no tienen que volver a inscribirse en cada nueva convocatoria electoral a diferencia de lo que sucede con los inmigrantes de otros países, como se está analizando en este estudio.

Los medios de comunicación se hicieron eco de la situación destacando que si bien partidos como el PP y el PSOE hicieron campañas de información sobre esta primera experiencia de voto de ciudadanos latinoamericanos residentes en España, y a pesar de las cartas de comunicación que se enviaron desde la OCE y de la campaña que realizaron asociaciones de inmigrantes, la información no llegó de forma apropiada a los interesados (Sanmartín, 2011 y Ocio Latino, 2010).

Estos hechos constituyen parte de las causas de que apenas 51.205 latinoamericanos se pudieran inscribir en el citado CERE. Se inscribieron 25.694 ecuatorianos, 12.657 colombianos, 5.098 peruanos, 5.044 bolivianos, 1.254 chilenos y 648 paraguayos (Instituto Nacional de Estadística, 2011 a). Unas cifras claramente bajas si se comparan con el hecho de que desde la Administración, como se ha indicado, se enviaron 343.960 cartas de convocatoria a latinoamericanos para tal inscripción y, más aún, cuando se hablaba de un universo de alrededor de 500.000 personas, 472.000 según el cálculo de Moya y Viñas (2011) y de diversos políticos citados por medios de comunicación (Carretero, 2011; Gil, 2011).

En este contexto, en la encuesta el 72,5% de los consultados manifiesta que no se inscribió en el CERE y solo lo hizo, pues, el 27,5%. El porcentaje de encuestados que manifiesta haberse inscrito es sensiblemente superior al porcentaje de la población total concernida que se inscribió en el CERE (14,9%), por lo que por un lado es preciso recordar que la encuesta no

pretende representar un valor estadístico completo y, por otro lado, que entre la población inmigrante la disposición a participar en encuestas de este tipo podría conllevar una mayor predisposición hacia la participación política.

Por nacionalidades, por encima del promedio entre quienes afirman haberse inscrito en el CERE, aunque de forma muy ligera, se encuentran los bolivianos, chilenos y peruanos (Tabla 26).

Tabla 26. Inscripción en el CERE (%)

Inscripción en el CERE (%)							
	Tot.	Bolivia	Chile	Colombia	Ecuador	Paraguay	Perú
Sí	27,5	30,3	30	26,2	23,9	25	30
No	72,5	69,7	70	73,8	76,1	75	70

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Latinoamericanos en España. Marzo 2012.

Al señalar los motivos por los que no realizaron la mencionada inscripción el 26% indica que fue por falta de información. El segundo motivo esgrimido es que se carece de la nacionalidad habilitante, con un 22,5%. En ambos casos hay un sustrato común: la falta de información ya que los encuestados en este caso son nacionales de los seis países latinoamericanos que tienen suscritos con España acuerdos de reciprocidad en materia de sufragio. Entre ambos motivos se tiene que casi la mitad de los encuestados, un 48,5%, carecía de la información pertinente.

En tercer lugar, el 21% responde que el proceso no le interesaba, lo que ratifica que una parte destacable del colectivo no tiene predisposición hacia la participación política, incluido en este tema el ejercicio del derecho de sufragio. Al respecto, expertos en la materia como Ainhoa Uribe abordan las razones de lo que en general se reconoce como una menor participación de la población inmigrante en el ejercicio del derecho de sufragio. Sobre las “razones de esta menor tasa de participación política” Uribe apunta que estas pueden ser “muy diversas” y responden “a

la cultura política de los extranjeros y a los mecanismos a través de los cuales estas personas adquieren valores, actitudes y conocimientos sobre el sistema político, esto es, a su socialización política” (Uribe, 2010, p. 21).

En cuarto lugar, el 9,8% de los encuestados indica que no podía votar o no contaba con tal derecho, es decir, se trata de personas que, a pesar de ser nacionales de los países con acuerdo, probablemente no cumplían con el requisito establecido de llevar al menos cinco años de residencia legal, inmediatamente anterior e ininterrumpida en España. En quinto lugar, el 7,5% manifiesta que no tenía la documentación pertinente, por lo que se puede inferir que se trata de personas que, a pesar de llevar cinco o más años en España, no contaron con documentos de residencia legal durante todo o parte de este tiempo. Otros motivos apuntados son que no se tuvo la edad suficiente, un cambio de domicilio (por lo que no se habría recibido la correspondiente convocatoria) y falta de tiempo para realizar el trámite. Por nacionalidades, por encima del promedio en cuanto a falta de información (el promedio es 48,5%) se sitúan los bolivianos, chilenos y peruanos (Tabla 27).

Tabla 27. Motivos de no inscripción en el CERE (%)

Motivos de no inscripción en el CERE (%). Se pueden elegir varios.							
	Tot.	Bolivia	Chile	Colombia	Ecuador	Paraguay	Perú
No lo sabía/ Falta de información	26	21,8	35	12,9	28,6	22	35,7
No puede votar/ No tiene derecho	9,8	8,7	0,7	19,4	20	10	0
No tiene nacionalidad	22,5	43,5	20,4	16,1	8,6	25	21,4
No tiene documentación	7,5	8,7	8,1	6,5	2,9	11,5	7,1
No ha tenido la edad suficiente	3,5	0	6,1	3,2	2,9	2	7,1
No le interesa	21	13	15,5	38,7	25,7	18,5	14,3
Falta de tiempo	1,7	4,3	0	0	5,7	0	0
Cambio de domicilio	2,2	0	6	0	0	0	7,1
Ninguno	1	0	0	0	2,9	3	0
Otros	0,5	0	0	3,2	0	0	0
N/S	5,4	0	8,2	3,2	5,7	8	7,1
N/C	0	0	0	0	0	0	0

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Latinoamericanos en España. Marzo 2012.

Entre los encuestados, solo un 8,6% expresa haber votado en las elecciones del 22 de mayo de 2011, menos de la tercera parte del grupo formado por quienes manifiestan haberse inscrito en el CERE (27,5% de los encuestados). Este dato, a pesar de no conllevar contundencia estadística, resulta relevante a nivel general ya que no existen datos oficiales sobre el porcentaje de quienes realmente votaron en las elecciones del 22 de mayo de 2011 entre los 51.205 inscritos en el CERE. Por nacionalidades, por encima del promedio entre quienes señalan haber votado se encuentran los bolivianos, ecuatorianos y peruanos (Tabla 28).

Tabla 28. Voto en las elecciones del 22 de mayo de 2011 por nacionalidades (%)

Votó en las elecciones del 22 de mayo de 2011 (%)							
	Tot.	Bolivia	Chile	Colombia	Ecuador	Paraguay	Perú
Sí	8,6	12,1	8	7,1	8,7	7	8,7
No	91,4	87,9	92	92,9	91,3	93	91,3

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Latinoamericanos en España. Marzo 2012.

6.10. Consideraciones finales

No obstante la identidad cultural e histórica con el país de acogida así como un marco legal en muchos sentidos preferente, el sentimiento de integración política por parte de los latinoamericanos residentes en España es débil al menos en las primeras etapas de su estancia en el país. Una información incompleta o inadecuada así como la necesidad de contar con ingresos económicos por encima de cualquier otro imperativo serían las causas de esta situación. Esta es la conclusión inicial de la encuesta “Latinoamericanos en España”, realizada para esta tesis doctoral en 2012, tras las elecciones locales de 2011.

En este marco, los encuestados no perciben que los derechos civiles y políticos tengan especial relevancia en su proceso de integración. Así, si bien el 70,1% manifiesta sentirse muy o bastante integrado, solo el 0,4% lo atribuye al disfrute de derechos políticos. Entre los motivos para sentirse integrados, el 29,7% señala que en general se siente cómodo. Asimismo, entre doce temas que serían principales fuentes de preocupación, la falta de derechos políticos no es mencionada por ninguno de los participantes; si bien no sorprende que más de la mitad elija la falta de empleo en este caso, no deja de resultar llamativa la carencia total de preocupación por los derechos políticos. En la misma línea, entre los motivos para sentirse integrados, en una escala decimal y comparando únicamente entre derechos económicos y sociales y derechos políticos, los encuestados califican con 9 puntos los aspectos relativos a los derechos económicos y sociales mientras que los derechos políticos se califican con 7,5 puntos. Sobre los derechos que se echan en falta, los derechos políticos solo son elegidos por el 3,6% de los encuestados. El derecho que los encuestados más echan en falta es el de poder contar con igualdad de condiciones en el acceso a las funciones y los cargos de la función pública, un derecho que la CE reserva para los nacionales (artículos 13 y 23); este dato encaja claramente con la línea central de las respuestas de la encuesta, que ratifica que el colectivo analizado está mucho más interesado en su integración económica, en el empleo y las condiciones económicas, que en su integración política, hecho que habla del desconocimiento que existe sobre la vinculación entre decisiones políticas y administrativas y la economía en general.

En torno a la actitud que se percibe sobre las facilidades que la Administración brinda a los inmigrantes para el reconocimiento y el ejercicio de derechos, el 36,9% de los encuestados indica considerar que la Administración ofrece muchas o bastantes facilidades. El 30% señala que se conceden algunas facilidades y el restante 31% opina que hay pocas o ninguna facilidad. Teniendo en cuenta que en este tipo de encuestas los consultados suelen ser especialmente críticos con las autoridades, se puede inferir que la Administración es percibida en general como proclive al reconocimiento de los derechos de los inmigrantes por parte del colectivo concernido en este trabajo.

En el bloque que analiza la actitud y el comportamiento electoral de los residentes latinoamericanos en España, se tiene que el 66% manifiesta que votaba cuando vivía en su país

de origen, el 14,3% lo hacía algunas veces y el 19,7% señala que votaba nunca o casi nunca. Es interesante anotar que en cuatro países de procedencia de los colectivos mayoritarios analizados, Bolivia, Ecuador, Paraguay y Perú, el voto es obligatorio (no hacerlo muchas veces acarrea sanciones administrativas y hasta multas económicas), por lo que se presuponía que los encuestados procedentes de estos países responderían de forma abrumadora señalando que votaban siempre o casi siempre. Sin embargo, esta suposición no se cumplió principalmente en los casos de peruanos (el 25% dice que no votaba nunca o casi nunca en su país de origen) y ecuatorianos (el 19,6% responde que en Ecuador no votaba nunca o casi nunca), lo que evidencia que incluso cuando el voto es obligatorio la participación electoral por parte de sectores destacables del colectivo estudiado no es tan relevante como cabría esperar. Asimismo, la participación de los encuestados en las elecciones de sus países de origen una vez que viven en España desciende; en los casos en los que el voto es obligatorio, los gobiernos de tales países instalan colegios electorales en recintos acondicionados para la ocasión en las ciudades en las que se cuenta con las colonias más numerosas de aquellos países en España, pero solo el 15,1% de los encuestados indica que en tales comicios vota siempre o casi siempre, el 74,3% manifiesta que no lo hace nunca o casi nunca, y el 10,6% responde que solo lo hace algunas veces. Estos datos continúan respaldando la afirmación de que la participación política canalizada a través de la participación electoral no es especialmente valorada por el colectivo.

En cuanto a la valoración que hacen los encuestados sobre los partidos políticos españoles y la predisposición de los consultados para crear o apoyar partidos formados por inmigrantes, es importante reiterar que la encuesta se realizó en marzo de 2012, cuando no existía el partido Podemos y el partido Ciudadanos solo tenía representación en Cataluña, por lo que estas dos formaciones no forman parte de la encuesta. Asimismo, se consideró a CiU y a UPyD porque en aquellas fechas CiU era una coalición destacable en Cataluña y porque parecía que UPyD iba a emprender el camino de la expansión. Las valoraciones sobre los actores políticos relevantes surgidos con posterioridad a 2012 serán analizadas en el marco de una futura línea de investigación. Igualmente, hay que considerar que la Ley de Partidos (Congreso 2002) solo permite que formen y se afilien a partidos políticos los españoles y el resto de ciudadanos de la UE; está claro, no obstante, que sí pueden hacerlo los inmigrantes que han obtenido la nacionalidad española, una nacionalización que efectúa la mayor parte de latinoamericanos que

viven en España, tal como se ha expuesto anteriormente en esta tesis. En este marco, el 73,2% de encuestados responden que no se sienten representados por ningún partido político español; sin embargo, este hecho no implica que los consultados estén dispuestos a formar un partido político, pues solo lo haría el 31,5%. Más adeptos presenta la opción de apoyar un partido formado por inmigrantes ya que afirma que respaldaría esta vía un 60.8%. Así, pues, los encuestados no se sienten representados en general por las opciones políticas disponibles y la mayoría tampoco estaría dispuesta a formar partidos políticos pero sí apoyaría una eventual formación formada por personas de origen inmigrante.

Sobre el reconocimiento y el ejercicio del derecho al sufragio activo y pasivo de los inmigrantes en España, el 37,5% manifiesta de forma errónea que cree que ningún inmigrante cuenta con derecho al voto activo y el 19,2% señala su creencia de que todos los inmigrantes tienen derecho al sufragio pasivo, igualmente de forma errónea. Asimismo, el trabajo evidencia la falta de información sobre candidatos de origen inmigrante; tanto en el Congreso de los Diputados como en circunscripciones autonómicas y locales, personas de origen inmigrante han sido candidatas en elecciones políticas e, incluso, algunas han resultado elegidas en los últimos años. Así, el 81,5% de los consultados indica su desconocimiento sobre la existencia de tales candidaturas, solo el 3,1% manifiesta recordar que ya ha habido candidatos de origen inmigrante en elecciones españolas mientras que apenas el 0,4% sabe identificar a alguno de tales candidatos por sus nombres.

Preguntados sobre las preferencias que tendrían entre los partidos políticos mayoritarios y su intención de voto, la mayoría sitúa en un muy holgado primer lugar al PSOE. Más de la mitad de los encuestados responde que para ellos el PSOE es el partido que más se preocupa por los inmigrantes, por los derechos económicos y sociales, porque los inmigrantes obtengan documentación en España, por la integración y por la igualdad de oportunidades para los inmigrantes. La mitad indica que el PSOE es el partido que más se preocupa por los derechos políticos y el 45,4% que es el partido que más se preocupa por la economía del país. El PP no llega al 10% en ninguna de las respuestas. Tras el PSOE, en segundo lugar los encuestados responden que ningún partido se preocupa por los temas citados o prefieren la opción “no sabe-no contesta”, respuestas elegidas por alrededor de un 40% de los consultados. En intención de

voto, el 49,9% señala que si las elecciones generales fueran mañana y pudiera votar lo haría por el PSOE mientras que el 10,4% se decanta por el PP. El 23,3% no contesta, el 13,3% indica que votaría en blanco o no iría a votar y el 2,9% señala que votaría por otros partidos. Quienes eligen al PSOE expresan que lo hacen principalmente porque este partido, para ellos, es el que más defiende a los inmigrantes, mientras que quienes prefieren al PP argumentan una cuestión de identificación ideológica.

El último apartado de la encuesta está dedicado a la experiencia en las elecciones locales del 22 de mayo de 2011, cita que generó especiales expectativas porque se trataba de la primera ocasión en la que extranjeros residentes en España de países que no son miembros de la UE y que aún no habían adquirido la nacionalidad española podían ejercer el derecho de sufragio merced a los correspondientes acuerdos de reciprocidad firmados por España y sus países de origen. En este marco, el estudio avala la afirmación de que la desinformación jugó un papel clave en la escasa participación de los inmigrantes latinoamericanos en las elecciones locales celebradas el 22 de mayo de 2011. Asimismo, evidencia las limitaciones de los mencionados acuerdos, limitaciones detalladas en el capítulo anterior.

En este contexto, los acuerdos de reciprocidad en materia de sufragio en elecciones municipales establecen normas un tanto complejas que se resumen la Resolución de 15 de octubre de 2010 de la OCE:

Los Canjes de Notas constitutivos de Acuerdo entre el Reino de España y la República de Chile, la República de Colombia, la República del Ecuador, la República de Paraguay, la República del Perú, y de Nueva Zelanda, sobre participación en las elecciones municipales de los nacionales de cada país residentes en el territorio del otro, establecen los siguientes requisitos: 1. Los ciudadanos nacionales de los países citados en el párrafo anterior podrán ejercer el derecho de sufragio activo en las elecciones municipales. 2. Deberán estar en posesión de la correspondiente autorización de residencia en España. 3. Deberán haber residido en España, legal e ininterrumpidamente durante, al menos, los cinco años anteriores a su solicitud de inscripción en el censo electoral. 4. Ejercerán el derecho de voto en el municipio de su residencia habitual, en cuyo padrón deberán

figurar inscritos. 5. La inscripción en el censo electoral de extranjeros residentes en España, requisito indispensable para poder ejercer el derecho de sufragio, se hará a instancia de parte. Esta instancia se presentará en el Ayuntamiento en cuyo padrón municipal figure inscrito. El plazo de inscripción se realizará para cada elección (Oficina del Censo Electoral, 2010 a).

Y es que el primer obstáculo que los mencionados convenios de reciprocidad en materia de sufragio en elecciones locales exigen es que quienes se acogen a ellos lleven residiendo en España de forma legal y sin interrupción durante al menos cinco años. Una exigencia a todas luces con escaso sentido si se considera que todos los países que han firmado estos convenios de reciprocidad tienen también suscritos con España, desde hace varias décadas, convenios de doble nacionalidad que, conforme a la legislación española pertinente (el Código Civil, esencialmente), permiten a los nacionales latinoamericanos concernidos acogerse a los correspondientes convenios de doble nacionalidad cuando llevan residiendo de forma legal y sin interrupción al menos dos años. En consecuencia, la mayor parte de estas personas suele haberse acogido a los respectivos convenios de doble nacionalidad antes de llevar cinco años de residencia en España.

En el tema de la inscripción en el CERE, si bien en los casos en los que la Administración contaba con toda la información pertinente se dio la opción de realizar tal inscripción por vía telemática, en los casos en los que por algún motivo la Administración no podía constatar el tiempo mínimo de residencia requerido (cinco años), los interesados tenían que probar este periodo de residencia con un certificado expedido por la Policía.

Así, de acuerdo con la encuesta, los motivos por los que los consultados (en este caso únicamente los nacionales encuestados procedentes de los seis países latinoamericanos cuyos países tienen suscritos con España acuerdos de reciprocidad en materia de sufragio) no se inscribieron en el CERE (reconocieron no haberse inscrito el 72,5% de los encuestados) fueron la falta de información (26%), la creencia de que no se posee una nacionalidad habilitante, que en realidad es una causa homologable a la de la falta de información ya que los encuestados son nacionales de los países con acuerdo de reciprocidad en la materia (22,5%), y la falta de interés (21%). En cuarto lugar, el 9,8% señala la consideración de que no se tenía derecho para ejercer el

voto en estos comicios, por lo que se puede inferir que principalmente se alude a que aún no se contaba con los cinco años de residencia mínima exigidos. Y, en quinto lugar, el 7,5% indica argumenta falta de documentación pertinente. Según los datos expresados a través de la encuesta, únicamente votó el 8,6% de los consultados.

La encuesta, en suma, comprueba que la participación de los latinoamericanos que podían haber estado habilitados para ejercer el derecho al voto en los comicios de 2011 fue marginal básicamente por las citadas limitaciones de los acuerdos de reciprocidad en la materia, por la forma con la que se desarrolló el proceso de inscripción en el CERE para las elecciones de 2011, y por la débil vocación de participación política del colectivo expresada por los encuestados, tal como se ha detallado en los párrafos precedentes. El hecho es que para que voten en las elecciones de 2011, la Administración envió 343.960 comunicaciones personalizadas para que se inscriban en el CERE a los latinoamericanos residentes en España que cumplieran con los requisitos pertinentes, pero solo se apuntaron 51.215 de los convocados, menos del 15% del total. Las cifras correspondientes en este terreno registradas en las siguientes elecciones locales celebradas en España, en 2015, son incluso menos halagüeñas, tal como se detalla en el próximo capítulo de esta tesis doctoral.

Así, pues, en el proceso de articulación de lo que se considera en esta tesis doctoral como la construcción de una ciudadanía iberoamericana con epicentro en España que se encuadra en el concepto de ciudadanía postnacional, y en referencia al reconocimiento de un derecho tan angular en democracia como es el derecho de sufragio a favor de residentes que no han adquirido la nacionalidad del país de acogida, por un lado se requieren mecanismos de puesta en práctica más eficaces y eficientes que los desarrollados hasta el momento en el marco del derecho de sufragio en comicios locales en España.

Por otro lado, es vital que la población concernida desarrolle una mayor consciencia sobre la relevancia del derecho de sufragio y la directa vinculación del ejercicio de este derecho con la vida en sociedad en niveles que naturalmente incluyen los temas socioeconómicos y laborales, principal preocupación de todo migrante que, naturalmente, no es ajena al conjunto de la sociedad. El derecho de sufragio es, por su propia naturaleza, un derecho facultativo pero esto

no impide profundizar en la promoción de los elementos sustanciales de la cultura política democrática, uno de cuyos pilares es el derecho de sufragio.

**CAPÍTULO VII: GRUPO FOCAL.
RECOMENDACIONES DE LAS
ASOCIACIONES DE INMIGRANTES
LATINOAMERICANOS SOBRE
EL EJERCICIO DEL
DERECHO DE SUFRAGIO**

CAPÍTULO VII: GRUPO FOCAL. RECOMENDACIONES DE LAS ASOCIACIONES DE INMIGRANTES LATINOAMERICANOS SOBRE EL EJERCICIO DEL DERECHO DE SUFRAGIO

En este capítulo se analizan los datos obtenidos en el grupo focal realizado para esta tesis doctoral, encuentro para el que se contó con los representantes de las asociaciones de inmigrantes latinoamericanos más representativas en España. Se analiza la participación que tales entidades tuvieron durante la puesta en marcha de los acuerdos de reciprocidad en materia de sufragio suscritos por España con países latinoamericanos, la opinión que les merece a sus representantes el contenido de tales acuerdos, y la forma con la que se efectuó el proceso de inscripción en el CERE para las elecciones locales de mayo de 2011. Particularmente se exponen las principales recomendaciones de los representantes al respecto.

Asimismo, en este capítulo se concluye comparando las cifras de participación de latinoamericanos residentes en España en las mencionadas elecciones de 2011 respecto de los datos registrados en los siguientes comicios de ámbito local realizados en España, celebrados en mayo de 2015.

7.1. Diseño del grupo focal. Selección de los participantes

El grupo focal se efectuó el 7 de mayo de 2014 en la sede central de la SEGIB, en Madrid. Se invitó a representantes de seis de las asociaciones de mayor relevancia entre las colectividades de residentes latinoamericanos: Félix Rosado, de la Asociación Cultural de Colombianos (ACULCO); Yolanda Villavicencio, de la Asociación América España Solidaridad y Cooperación (AESCO); Rosario Zanabria, de la Asociación de Ciudadanos Peruanos Residentes en España ARI-PERÚ; Liliana Olmedo, de la Federación de Asociaciones de

Paraguayos en España (FAPRE); Mónica González, de la Federación de Asociaciones Argentinas en España y Europa (FEDEAR), y Vladimir Paspuel, de la Asociación Rumiñahui Hispano Ecuatoriana (por orden alfabético de los nombres de las entidades).

El asociacionismo de los inmigrantes y el fortalecimiento de sus medios de expresión social permiten que el colectivo representado tenga “mayor capacidad de expresión hacia el resto de la sociedad sobre su realidad, sus necesidades y su aportación a la comunidad” (Kuznetsov, G., 2012, p. 85). De allí la relevancia y la pertinencia de elegir a representantes de las citadas asociaciones de inmigrantes como participantes de este grupo focal.

El objetivo fundamental del grupo focal fue recabar y analizar la opinión de los citados representantes sobre la realización y la puesta en práctica de los acuerdos de reciprocidad en materia de sufragio firmados por España con países latinoamericanos. Asimismo, se aborda la valoración que se hace desde el asociacionismo del colectivo latinoamericano en España sobre el proceso de articulación de la convocatoria y la inscripción en el CERE de las personas llamadas a votar en los comicios locales del 22 de mayo de 2011.

Por la naturaleza de las coincidencias y diferencias que existen entre una encuesta y un grupo focal, algunas de las preguntas de la encuesta elaborada para esta tesis doctoral y desarrollada en el capítulo VI de este trabajo coinciden con las preguntas planteadas en el grupo focal que se expone en el presente capítulo. Un trabajo de campo como la encuesta permite realizar determinado tipo de preguntas individuales cuya viabilidad no encaja en el marco de un grupo focal, y viceversa. Asimismo, la encuesta de este trabajo tiene un objetivo amplio, cual es el análisis de la integración de los inmigrantes consultados a través de su participación (o de su apatía) política y, concretamente, por medio del derecho de sufragio. Por su parte el grupo focal de esta tesis está concentrado en la suscripción de los acuerdos de reciprocidad en materia de sufragio entre España y países latinoamericanos, en las limitaciones de tales acuerdos así como en la articulación en la práctica de los mismos a través de mecanismos como la inscripción en el CERE. En este grupo focal, igualmente, no se abordan preguntas cuya respuesta resulta implícita por la naturaleza de los participantes convocados, como el conocimiento sobre los citados acuerdos de reciprocidad o de las candidaturas de origen inmigrante.

Así, las preguntas que coinciden entre la encuesta y el grupo focal son las referidas a la percepción sobre la actitud de las administraciones; el sentimiento de representación por partidos políticos españoles; los derechos que se echan en falta o se deben reforzar; las facilidades que brindan las administraciones para el reconocimiento y el ejercicio de los derechos de los inmigrantes; el apoyo a un partido político de inmigrantes, y la inscripción en el CERE.

Las preguntas de la encuesta que no forman parte de lo tratado en el grupo focal son las relativas al sentimiento de integración; los motivos para sentirse integrado; el principal problema percibido; la jerarquía de motivos para sentirse integrado; el voto en el país de origen; el voto desde España en elecciones de los países de origen; la predisposición a crear partidos políticos; los partidos que se consideran más preocupados por los problemas de los inmigrantes así como por otros aspectos de la realidad social y económica del país (economía, derechos económicos y sociales, derechos políticos, integración); la intención de voto; los motivos de voto a los partidos mayoritarios; el conocimiento sobre el derecho al voto de los inmigrantes en general y sobre el derecho al sufragio pasivo en particular; el conocimiento de candidatos de origen inmigrante, y el voto en las elecciones locales de 2011.

Particularmente, el grupo focal contiene preguntas referidas a la relevancia y el reconocimiento de los derechos políticos y a si se tomó en cuenta la opinión de las asociaciones de inmigrantes para la redacción de los mencionados acuerdos de reciprocidad.

Los temas planteados en el grupo focal se dividen en los siguientes cinco bloques:

Los derechos civiles y políticos reconocidos a los inmigrantes en España

Preguntas:

1. En general, como latinoamericanos residentes en España ¿qué derechos civiles y políticos echan en falta los miembros de las entidades que ustedes representan?
2. ¿Consideran que estos derechos son relevantes para la integración?
3. ¿Consideran que la Administración facilita el reconocimiento y el ejercicio de los derechos civiles y políticos a favor de los inmigrantes?

Opinión de los inmigrantes en la redacción de las leyes sobre derechos civiles y políticos

Preguntas:

4. ¿Consideran que los poderes Ejecutivo y Legislativo en España están contando realmente con la opinión de los inmigrantes residentes en España y, concretamente, con la de los inmigrantes latinoamericanos?
5. ¿Se han tomado en cuenta sus opiniones para la redacción de los acuerdos de reciprocidad en materia de sufragio en elecciones locales suscritos por España con países latinoamericanos?

Sentimiento de representación por los partidos políticos

Preguntas:

6. ¿Consideran que los inmigrantes latinoamericanos se sienten representados por los partidos políticos mayoritarios españoles?
7. ¿Consideran importante o necesario que haya candidaturas de inmigrantes en los procesos electorales?

Acuerdos de reciprocidad en materia de sufragio

Preguntas:

8. ¿Cómo valoran los acuerdos de reciprocidad suscritos por España con países latinoamericanos en materia de sufragio en elecciones locales?
9. ¿Cómo valoran el hecho de que tales acuerdos exijan cinco años de residencia a quienes se acojan a ellos cuando un latinoamericano en España puede solicitar la obtención de la nacionalidad española con solo dos años de residencia legal e ininterrumpida en España?
10. ¿Cómo valoran el hecho de que tales acuerdos solo contemplen el ejercicio del derecho al voto activo pero no el derecho al sufragio pasivo?

El proceso de inscripción en el CERE y las elecciones locales del 22 de mayo de 2011

Preguntas:

11. ¿Consideran que se ha dado suficiente difusión e información sobre los acuerdos de reciprocidad en materia de sufragio?
12. ¿Cómo califica el proceso de inscripción en el CERE llevado a cabo en el marco de las elecciones locales celebradas en España el 22 de mayo de 2011?
13. ¿Qué virtudes y qué deficiencias encontraron en el mencionado proceso?
14. ¿Por qué creen que solo se inscribieron 51.205 personas en el CERE para las elecciones de mayo de 2011 cuando estaban convocadas 343.960?
15. ¿Qué consideran necesario realizar para que los inmigrantes latinoamericanos cuyos países han firmado tratados con España de ejercicio del derecho de sufragio en elecciones locales participen en los correspondientes procesos electorales? ¿Dar mayor difusión, determinar trámites ágiles y menos engorrosos?

Cada uno de los bloques de temas se ha redactado seleccionando las respuestas más relevantes en cada caso descartando reiteraciones y explicaciones implícitas.

7.1.1. Perfiles de las asociaciones participantes

Los participantes en el grupo focal fueron seleccionados atendiendo al contenido de los temas a tratar, siguiendo a Hueso, A. y Cascant, M^a J. (2012). En tal sentido resultó fundamental contar con los líderes o representantes de las asociaciones que mayor participación tienen en temas no solo de asociacionismo sino también en lo referente a la participación cívica y política de los inmigrantes latinoamericanos residentes en España.

Madrid es la región elegida para la realización de este grupo focal puesto que es la zona en la que se concentra la mayor parte de colonias más numerosas de latinoamericanos residentes en España y donde, igualmente, se concentra el núcleo asociativo de dichos colectivos. Asimismo, las asociaciones en Madrid se diferencian de las asociaciones formadas por población en general por su “mayor inclinación a realizar actividades de naturaleza política” actuando “con

mayor frecuencia como vehículos de intermediación” entre inmigrantes y “la arena política”. En este marco, en Madrid “el contacto con los medios de comunicación es común entre las asociaciones de inmigrantes” y, en lo que respecta concretamente a asociaciones latinoamericanas en esta región, “estas muestran altos niveles de movilización política”. Igualmente, en Madrid las asociaciones de inmigrantes “son más proclives a implicarse en los procesos electorales promoviendo la participación electoral” y, también en mayor medida, cuentan entre sus socios con personas que han resultado elegidas en alguna convocatoria electoral ya sea en sus países de origen o en España, en este último caso, claro está, cuando también cuentan con nacionalidad española (Sánchez-Hernández, G., y Morales, L. y González-Ferrer, A., 2005, p. 16 y 17).

En este marco se seleccionó a las entidades cuyos datos e historia más resaltantes se detallan a continuación.

ACULCO

La Asociación Cultural de Colombianos (ACULCO, 2017) se fundó en Madrid en 1992. En 1999 ACULCO creó el foro CONIBEROAMÉRICA (Confederación de Asociaciones Iberoamericanas) para impulsar “la consolidación, la coordinación y la participación cívica y política de los inmigrantes latinoamericanos”. Entre 2002 y 2009 abrió sedes en Colombia, Reino Unido, Chile e Italia, así como en otras ciudades españolas: Alicante, Barcelona, Valencia y Zaragoza.

Tiene como misión apoyar la inserción social, laboral y cultural de los colectivos migrantes en Europa, concretamente en España, Italia y Reino Unido, y colaborar con el desarrollo de los países de origen de tales migrantes de acuerdo con los principios de democracia participativa, solidaridad, ayuda mutua, desarrollo humano sostenible, equidad y justicia social en el marco de la visión de una “sociedad inclusiva”. Es una organización aconfesional y apolítica. Su visión comprende lograr “la plena ciudadanía” para tales colectivos.

AESCO

La Asociación América-España Solidaridad y Cooperación (AESCO, 2017) se fundó en 1991 en Madrid y ha sido declarada de utilidad pública. Fue creada con el fin de fomentar la solidaridad a través de proyectos de cooperación entre Europa y Latinoamérica y promover programas de acción social para ayudar a colectivos vulnerables. Asimismo, desarrolla un papel dinamizador de “redes de migrantes” e incide en el “diseño de políticas públicas”.

Brinda servicios de asesoría jurídica integral, formación y prácticas en empresas, banco de alimentos, apoyo escolar, retorno voluntario y atención psicológica. Tiene sedes en Madrid, Barcelona y Valencia. En el ámbito de la cooperación internacional, ha trabajado apoyando a las víctimas de la violencia que ha sacudido Colombia durante las últimas décadas. También coopera en Ecuador y Perú, particularmente con la población rural promoviendo la autogestión.

ARI- PERÚ

La Asociación de Ciudadanos Peruanos Residentes en España ARI-PERÚ (ARI-PERÚ 2017) fue fundada en 1990. Trabaja por “la defensa de los derechos y libertades de los ciudadanos extranjeros en el ámbito de las migraciones internacionales, las políticas de igualdad y no discriminación” así como la “cultura de paz”. Es representante para España y Europa de la Federación Mundial de Instituciones de Peruanos (FEMIP), miembro de la Secretaría de Asociaciones Latinoamericanas en Valencia, de la Red Europea de Lucha contra el Racismo (ENAR), de la Federación de Asociaciones Peruanas (FEDAP), de la Red de Asociaciones de Inmigrantes y Codesarrollo (REDCO), de la Federación de Asociaciones Latinoamericanas en Cataluña (FEDELATINA), de la Organización Mundial de la Comunidad Peruana en el Exterior (OMCOPEX), del Lobby Europeo de Mujeres Migrantes (LOBBIEMM), de la Red Transnacional de Mujeres, y del Consejo de Víctimas de Delitos de Odio y Discriminación (COVIDOD).

Entre sus grupos de trabajo cuenta con uno denominado *Think Tank* formado por expertos en migraciones y líderes sociales y políticos creado con el fin de “incidir en los tomadores de decisión sobre la política migratoria a nivel transnacional en el marco europeo y español para formar parte del “debate de referencia a nivel internacional con incidencia en España”. Es un “foro de análisis” sobre “diversidad, migración y ciudadanía”.

FAPRE

El objetivo principal de la Federación de Asociaciones de Paraguayos en España (FAPRE, 2017) es el análisis de la situación general de los paraguayos que residen en el país así como las causas y consecuencias que genera la migración partiendo desde el enfoque social, pasando por el aspecto legal y abarcando la globalidad del tema.

Esta organización se concentra en el papel de la mujer inmigrante realizando labores pedagógicas de información y prevención de abusos mediante congresos, charlas, talleres y otras actividades de difusión y concienciación.

FEDEAR

La Federación de Asociaciones Argentinas en España y Europa (FEDEAR) se creó en 1998 y agrupa a 46 asociaciones en Europa.

De acuerdo a Óscar Strada Bello (FEDEAR, 2017), actual presidente de FEDEAR, uno de los fines fundamentales de la entidad es “coordinar acciones para no superponer esfuerzos, y así fortalecernos, convirtiéndonos en interlocutores válidos con el Estado, tanto Español como de nuestro país de origen”. Su principal objetivo es “reivindicar ante las autoridades españolas y argentinas que el colectivo de argentinos en el exterior forma parte indisoluble de la nación argentina y, como tal, reclama el derecho a tener una circunscripción electoral propia, dentro del

marco de la llamada “Provincia 25”, programa que puso en marcha el anterior Gobierno Argentino” para que los migrantes argentinos gocen efectivamente “de la condición de ciudadanos”. Como resultado del último congreso de la entidad se elaboró un “anteproyecto de ley del migrante”, en cuyo primer capítulo reconocía a la comunidad de argentinos en el exterior como parte de la nación argentina con derecho a representación así como la posibilidad de realizar convenios con asociaciones argentinas en el exterior para “garantizar el voto exterior”.

RUMIÑAHUI

La Asociación Rumiñahui Hispano Ecuatoriana (RUMIÑAHUI, 2017) tiene por objeto trabajar “por los derechos y las obligaciones de las personas migradas y sus familiares”. Su fin es crear un espacio de encuentro para inmigrantes con el objeto de promover “el análisis, la reflexión y la propuesta respecto al fenómeno migratorio para actuar como interlocutores entre los inmigrantes y los órganos de Gobierno, las diferentes instituciones públicas y privadas, las asociaciones, las ONGs o la sociedad civil”. También realizar actividades y programas para fomentar la integración, la información, la concienciación, la sensibilización y el acercamiento entre las poblaciones autóctona e inmigrante. Asimismo, trabaja en desarrollo, codesarrollo y acción social. En resumen, tiene por objeto ser “un canal de participación activa de la sociedad mediante acciones de integración, cooperación y codesarrollo a través del respecto a los Derechos Humanos” y en el marco de la “unión de sociedades y pueblos”.

Sus ámbitos de actuación son la integración de inmigrantes, la intervención integral en barrios, el retorno voluntario, la prevención de la drogadicción y las áreas de familias, género, cultura, empleo y educación. Mediante acuerdos con el Ministerio de Empleo y Seguridad Social mantiene programas de integración laboral para inmigrantes y servicios de acogida, orientación e información para inmigrantes de origen ecuatoriano, entre otros.

7.1.2. Perfiles de los responsables participantes

Las personas participantes fueron elegidas porque lideran el asociacionismo de las colonias latinoamericanas nacionales correspondientes. Se trata de profesionales que trabajan en los ámbitos de la integración, la cultura y la cooperación, principalmente. Dos de las seis personas participantes, asimismo, cuentan en sus trayectorias profesionales con experiencia política representativa pues han sido elegidas diputadas en la Asamblea de la Comunidad de Madrid. A continuación se resume cada uno de los perfiles de las personas participantes.

Félix Rosado Martín, promotor intercultural y responsable de Comunicación de ACULCO, es experto en asociacionismo, periodista y escritor. Licenciado en Ciencias de la Información y titulado como profesor en Lengua y Literatura. Ha trabajado en los periódicos La Estrella y La Estrella Digital, Tiempo Iberoamericano, El Diario de Ávila y la Agencia EFE.

Yolanda Villavicencio Mapi, fundadora y presidenta de AESCO, fue diputada en la Asamblea de Madrid en la VIII Legislatura (2007-2011) por el Partido Socialista de Madrid-PSOE. Es Licenciada en Economía y Ciencias Empresariales, especialista en Cooperación al Desarrollo y máster en Migraciones y Relaciones Intracomunitarias. Fue la primera mujer de origen latinoamericano en ocupar un escaño como diputada en el legislativo madrileño, donde fue Vicepresidenta de la Comisión de Educación, Portavoz Adjunta de Inmigración y Vocal en la Comisión de la Mujer. A partir de su experiencia en la Asamblea de Madrid escribió el libro “Una sudaca en el Parlamento” (Villavicencio, 2011). Ha volcado su labor en la integración de los inmigrantes en España y en la canalización de recursos para países latinoamericanos, particularmente para Colombia, Ecuador y Perú, con el fin de ejecutar proyectos de desarrollo local promoviendo la participación de la comunidad beneficiada. Dirige programas sociales en ramas como la lucha contra la violencia de género, la promoción de la formación, el empleo y el emprendimiento.

Rosario Zanabria Gutiérrez es fundadora y Presidenta de ARI-PERÚ, de la Red Transnacional de Mujeres Peruanas y del Lobbie Europeo de Mujeres Migrantes. Asimismo, es representante para España de la Federación Mundial de Instituciones Peruanas y miembro permanente de la Cumbre Social y del Consejo de Víctimas de los Delitos de Odio, entre otras entidades. En cuanto a su formación académica es Licenciada en Derecho y en Ciencias Políticas y Sociología, y máster en Derecho Comparado y Dirección y Administración de Fundaciones. Es Vocal del FISÍ y de los foros de lucha contra la Trata de Seres Humanos y de Confluencia de la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género, así como activista defensora de los derechos humanos, de las políticas de igualdad y no discriminación.

Liliana Olmedo Fretes, integrante activa de FAPRE, es graduada en Derecho, diplomada en Cooperación Internacional e Integración Social y técnica en lucha contra la violencia de género. Pertenece al Grupo Federal de Latinos Socialistas, actividad mediante la que trabaja con líderes de asociaciones y movimientos sociales abordando temas políticos relacionados con la inmigración en España. Es Consejera Delegada de Cooperación Internacional al Desarrollo del Ayuntamiento de Majadahonda y está a cargo de la Secretaría de Inmigración del PSOE- Majadahonda, llevando a cabo programas de integración social de colectivos inmigrantes. Asimismo, es Presidenta fundadora de la Asociación de Paraguayos de Majadahonda, entidad que desarrolla diversas acciones de integración social.

Mónica González González, representante de FEDEAR en el grupo focal, es actualmente diputada en la Asamblea de Madrid por el Partido Socialista de Madrid- PSOE (X Legislatura), donde es Vicepresidenta Segunda de la Comisión Permanente, Vocal de la Comisión de Políticas Sociales y Familia y Portavoz de la Comisión para las Políticas Integrales de la Discapacidad. También es Vocal del Foro para la Inmigración de la Comunidad de Madrid y coordinadora federal del foro PSOE- Latinos Socialistas. Ha sido concejala del Ayuntamiento de Alcalá de Henares. Es diplomada en Turismo. Tiene amplia trayectoria en la lucha contra la discriminación y la intolerancia.

Vladimir Paspuel Revelo, presidente de Rumiñahui, es licenciado y máster en Intervención Comunitaria. Es Vicepresidente Primero del FISJ y vocal principal del Consejo para la Eliminación de la Discriminación Racial o Étnica y de los foros regionales para la inmigración de las comunidades autónomas de Madrid y Murcia. Promueve e imparte cursos, seminarios y ponencias sobre la situación del extranjero en España, la migración, la cooperación y el desarrollo entre la población inmigrante en diversos foros así como en su calidad de profesor universitario en materias de inmigración en las universidades del País Vasco, Autónoma de Madrid y Pontificia de Comillas.

Como directora y moderadora del grupo focal actuó la autora de esta tesis doctoral como investigadora conocedora del tema a analizar.

La dinámica empleada es la habitual en grupos focales: de acuerdo con la metodología descrita por Ivankovich- Guillén, C. I., y Araya- Quesada, Y. (2011), la moderadora anima a los participantes a opinar sobre los temas que se plantean obteniendo interacción, contraposición de opiniones de forma inmediata y conclusiones concretas en cada una de las preguntas realizadas.

7.2. Los derechos civiles y políticos reconocidos a los inmigrantes en España

El primer tema que se aborda en el grupo focal es la relación de los inmigrantes con el reconocimiento y el ejercicio de los derechos civiles y políticos desde la perspectiva de las asociaciones de los latinoamericanos residentes en España. Estas son las preguntas planteadas:

1. En general, como latinoamericanos residentes en España ¿qué derechos civiles y políticos echan en falta los miembros de las entidades que ustedes representan?
2. ¿Consideran que estos derechos son relevantes para la integración?
3. ¿Consideran que la Administración facilita el reconocimiento y el ejercicio de los derechos civiles y políticos a favor de los inmigrantes?

En opinión de Félix Rosado (AESCO), los inmigrantes “no se están planteando” de forma significativa este tipo de temas que, indica, están eclipsados por “el tema del derecho al trabajo”. Para él existe “un deterioro en la reivindicación de derechos políticos”. Considera que en épocas pasadas “hubo un momento en el que quizá esto interesó muchísimo, sobre todo a las asociaciones que, a veces, son un poco lejanas de la población”, reconoce. El dirigente opina que la vertiente de los derechos civiles y políticos “se puso en la agenda política pero la población no tenía tanto interés en ello y ahora menos por la situación de crisis” puesto que, indica, “la población inmigrante es la más afectada por el recorte de los derechos sociales”. Concluye reafirmando que “la necesidad de derechos políticos no se manifiesta en los espacios colectivos, lúdicos, culturales o de mayor participación”.

En la misma línea, Liliana Olmedo (FRAPE) señala que “los recortes de derechos sociales, sobre todo en la atención sanitaria, son los que más preocupan a la población inmigrante”. No tiene dudas al señalar que los derechos civiles y, sobre todo, políticos, no se encuentran entre las prioridades de la población inmigrante representada. No obstante, apunta que los inmigrantes con un grado mayor de vocación participativa sí tienen interés en el tema de los derechos políticos y, particularmente, en el derecho de sufragio. Por consiguiente, señala, estas personas están al tanto de los acuerdos de reciprocidad en materia de sufragio y, en este sentido, se interesan por el ejercicio del sufragio pasivo, el derecho a ser elegidos, algo que no contemplan los citados acuerdos de reciprocidad, tal como se explica detalladamente en el capítulo anterior de esta tesis doctoral.

Yolanda Villavicencio (AESCO), igualmente, expresa que los derechos civiles y políticos “son derechos necesarios y relevantes para la integración” pero que ahora “hay mucho desinterés en torno a ellos porque las personas están más preocupadas por su empleo”. Asimismo, estima que en este sentido “hay muchas diferencias según las nacionalidades de los inmigrantes” puesto que el trato dispensado desde la Administración y el Gobierno españoles parte de conceptos como el de la reciprocidad y puesto que, por otro lado, los Estados de los que proceden los inmigrantes aplican políticas diversas en el trato que dan a sus emigrantes. Sobre este último

punto precisa que “incluso entre los Estados latinoamericanos hay países que no se implican con sus nacionales residentes en el extranjero”.

Vladimir Paspuel (Rumiñahui), sin embargo, considera que los derechos civiles y políticos, como el resto de derechos, en todo momento forman parte de un marco de igualdad de trato que deben recibir los inmigrantes. “La igualdad en los derechos entre inmigrantes y autóctonos es lo medular que reivindicamos como asociaciones. En todos los contextos, incluidos el social y el político”, indica. Reclama el reconocimiento de la titularidad y del ejercicio del derecho de sufragio de forma global, por lo que su visión se puede enmarcar en la categorización de ciudadanía cosmopolita: “Pedimos el derecho al voto vinculado a la residencia más no a la nacionalidad para los ciudadanos de todos los países latinoamericanos y para el resto del mundo”. Es más, según su punto de vista los convenios de reciprocidad en materia de sufragio “marginan a los inmigrantes del resto de países (de aquellos países con los que no se han suscrito acuerdos), a los que les resulta muy difícil suscribir estos convenios”. Así, recuerda que “hay muchos ciudadanos muy bien insertados que jamás podrán ejercer su derecho al voto (en tanto no se nacionalicen como españoles) porque no se puede articular la reciprocidad con los gobiernos de sus países de origen”.

De una manera similar opina Rosario Zanabria (ARI-Perú). Indica: “Los inmigrantes en España demandamos un trato igualitario, el pleno ejercicio de derechos y libertades”. Específicamente sobre el derecho de sufragio considera que la gran mayoría de los inmigrantes tiene “vocación de participación activa en la sociedad”. Precisa que desde la asociación que ella representa, al igual que se hace desde Rumiñahui, conceptualmente “se vincula el derecho al voto a la residencia”. Por ello expresa su consideración de que “se debería reformar la CE para eliminar la necesidad de reciprocidad para que los inmigrantes puedan votar en elecciones locales”. Añade que ARI-PERÚ nunca ha estado de acuerdo con el principio de reciprocidad “porque está condicionado al proceder de los gobiernos y limita la participación ciudadana”. Subraya que “los derechos de asociación y al ejercicio del derecho al sufragio activo y pasivo son reivindicaciones latentes” y que, concretamente desde la comunidad peruana, se reivindica “el derecho de sufragio en el país de origen y en el de destino, en Perú y en España”.

Liliana Olmedo (FAPRE) señala que la exigencia de reciprocidad “limita y margina a otros colectivos también latinoamericanos” con cuyos países de origen no se ha podido suscribir o ratificar acuerdos en materia de sufragio precisamente por trabas respecto al tema de la reciprocidad. La dirigente es consciente de que tal exigencia de reciprocidad es obligatoria en tanto no se reforme el artículo 13.2 CE.

Tal como señalan principalmente los representantes de AESCO, FRAPE y ACULCO, las asociaciones de inmigrantes se han ocupado tradicionalmente y hoy más que nunca de las tareas destinadas a facilitar la integración social, económica y laboral, la primera preocupación de cualquier inmigrante, y de brindar acogida e integración a los recién llegados en el nivel más elemental. Y es que la “integración socioeconómica -en el trabajo, la escuela y el barrio- precedería a la incorporación a los asuntos públicos, en línea con la obtención progresiva de derechos” (Echazarra de Gregorio, 2011, p. 59). Asimismo, al margen de la coyuntura económica y laboral, en general el “deseo de incorporación al mercado de trabajo español es señalado como el principal motivo a la hora de iniciar un proyecto migratorio por parte de la población de origen latinoamericano afincada en España” (Vicente Torrado, T., 2006, p. 8).

Existe una posición por parte de asociaciones de inmigrantes expresada fundamentalmente en este grupo focal por ARI-PERÚ, FRAPE y Rumiñahui para que se elimine la exigencia de reciprocidad en materia de derecho de sufragio. Para ello, tal como se ha desarrollado en esta tesis doctoral, resultaría indispensable una reforma del artículo 13 CE. En este contexto, en 2012 el Grupo Parlamentario IU- ICV- EUiA, CHA presentó en el Congreso de los Diputados una Proposición No de Ley para modificar la CE de modo que incorpore “el reconocimiento del derecho al voto de las personas migradas en todas las elecciones, a partir de los tres años de residencia”. Conscientes de la enorme magnitud de semejante propuesta, los autores del documento añadieron en el mismo que mientras tal modificación no se produzca se debe ampliar la firma de convenios de reciprocidad (Congreso, 2012, p. 7).

7.3. Opinión de los inmigrantes en la redacción de las leyes sobre derechos civiles y políticos

El segundo bloque de preguntas del grupo focal gira en torno al proceso de redacción de leyes que atañen a los inmigrantes en relación a los derechos en general y a los derechos civiles y políticos en particular. Uno de los objetivos del FISÍ (Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, 2017) es contar con la opinión (no vinculante) de los representantes de entidades como las asociaciones de inmigrantes en la preparación de legislación que atañe al colectivo. A continuación, las preguntas correspondientes.

4. ¿Consideran que los poderes Ejecutivo y Legislativo en España están contando realmente con la opinión de los inmigrantes residentes en España y, concretamente, con la de los inmigrantes latinoamericanos?
5. ¿Se han tomado en cuenta sus opiniones para la redacción de los acuerdos de reciprocidad en materia de sufragio en elecciones locales suscritos por España con países latinoamericanos?

Villavicencio recuerda que el instrumento de consulta preceptiva a través del FISÍ resulta “insuficiente” porque, indica, el FISÍ “es un organismo encorsetado, no tiene la independencia y la autonomía necesarias para que los intereses reales de los colectivos puedan ser expresados”. Añade que “no existe una fuerza social, ni de derecho ni de hecho”. Opina que “el derecho al voto no puede ser un premio sino que merece ser tratado como un derecho fundamental desde el establecimiento de un inmigrante en el país de acogida, sobre todo en el nivel local, que es donde se puede dar una participación política o cívica”. Al respecto resalta que, en su opinión, “los partidos políticos, al ver que la de los inmigrantes no es una población votante no la toman en cuenta”. En este marco subraya que, a pesar de lo que se señala en la legislación de creación y de desarrollo del FISÍ, las asociaciones de inmigrantes no fueron consultadas para redactar los acuerdos de reciprocidad en materia de sufragio.

Sobre el papel del FISII, igualmente, Paspuel no solo critica que se trate de un organismo “encorsetado” sino que también apunta que este foro “es un órgano de segundo nivel, sometido” porque no es vinculante y está “dominado por la Administración”. “Desde allí ya aparece una discriminación, porque se crea un órgano de segundo nivel y simplemente consultivo”, señala. Añade: “Para redactar estos convenios de reciprocidad no nos han consultado, los hacen a nivel bilateral, entre gobiernos, y luego nos informan, no somos sujetos activos, ni allá, en nuestros países, ni acá, en España”. Al respecto apunta la responsabilidad sobre el particular que, en su opinión, recae tanto en el Gobierno Español como en los gobiernos latinoamericanos correspondientes. “Por ejemplo”, abunda, “también existen convenios entre España y la mayoría de países latinoamericanos sobre Seguridad Social sobre los que jamás se nos ha consultado”. También recuerda que los ecuatorianos en España perdieron “la preferencia para poder acceder al permiso de trabajo en España mediante un acuerdo entre gobiernos”, aludiendo al hecho de que en 1995 los gobiernos de Ecuador y España acordaron modificar el artículo 8 del convenio hispano- ecuatoriano de doble nacionalidad de tal forma que los ecuatorianos en España quedaron excluidos de la preferencia de la que gozaban para poder ser contratados laboralmente al margen de la “situación nacional de empleo”. De la preferencia para poder ser contratados laboralmente al margen de la situación nacional de empleo siguen gozando chilenos y peruanos puesto que los convenios de doble nacionalidad con Chile y Perú no han sufrido modificaciones en tal sentido (Ministerio de Empleo y Seguridad Social, 2014 b).

Zanabria ratifica que para la redacción de los convenios de reciprocidad en materia de sufragio en elecciones locales el Gobierno Español “tenía la obligación” de consultar con las asociaciones que están representadas en el FISII pero que tal consulta no se produjo, al menos no “formalmente”. “La Administración”, añade, “cuenta con que tiene este órgano de apoyo y pedimos que se dé una mayor participación, que nos tomen en cuenta porque, a pesar de que el órgano existe, no cumplen con lo que se estipula al respecto”. De la misma manera reconoce que por el lado de la representación de los inmigrantes “el movimiento asociativo tampoco ha sido capaz de crear una estructura alternativa que nos facilite la interlocución más allá del FISII, no hemos creado ningún organismo que tenga una incidencia política”. La dirigente apunta un elemento medular en lo que respecta a la responsabilidad en la debilidad de iniciativas o actitudes proactivas de los propios inmigrantes en el proceso del reconocimiento de derechos

civiles y políticos. Indica: “No hemos llegado al nivel de conciencia adecuado para que la Administración tome en cuenta nuestro potencial como votantes porque, si fuera así, podríamos hacerlo visible. Es como si dijéramos “no queremos participar porque nos tratan como ciudadanos de segunda”.

7.4. Sentimiento de representación a través de los partidos políticos

El tercer bloque de preguntas se dedica a la representación que realizan los partidos políticos sobre los intereses de los inmigrantes y sobre la pertinencia de candidaturas de inmigrantes en elecciones en España. Resulta pertinente apuntar en este contexto que el artículo 6 CE establece las funciones que ejercen los partidos políticos como “expresión fundamental del pluralismo político, concurriendo a la formación y manifestación de la voluntad popular como instrumento fundamental de participación política”. Las preguntas formuladas son las siguientes.

6. ¿Consideran que los inmigrantes latinoamericanos se sienten representados por los partidos políticos mayoritarios españoles?
7. ¿Consideran importante o necesario que haya candidaturas de inmigrantes en los procesos electorales?

Zanabria señala que “si tenemos una Ley de Extranjería tan poco apropiada no nos deberíamos sentir representados por los partidos políticos porque no generan un trato igualitario con los nacionales, somos ciudadanos de segunda categoría”. Sobre la inclusión de españoles de origen inmigrante en las listas electorales de los actuales partidos políticos, en este caso latinoamericano, considera que se trata de “un parcheo” pues, en su opinión, cuando los partidos incluyen a un inmigrante en sus listas electorales “se considera que ya está garantizada la participación política, pero esto no es así”. Recuerda que eso, además, “no tiene que ver con los convenios de reciprocidad en materia de sufragio en elecciones locales porque para ir en la lista (electoral) primero tienes que ser español” ya que los mencionados acuerdos de reciprocidad solo

contemplan el reconocimiento del derecho al sufragio activo. Asimismo, destaca que para ir en una lista electoral se debe “ser relevante y activo en el partido político en cuestión”.

Paspuel señala que los inmigrantes “difícilmente” pueden sentirse representados por los partidos políticos mayoritarios en España porque, para él, “lo que hacen estos partidos es utilizarnos para decir “sí trabajamos con los inmigrantes, no discriminamos, los aceptamos” pero todo es para la foto porque a la hora de la decisión, no contamos”. Sobre las candidaturas de inmigrantes en listas de partidos relevantes, manifiesta que “ya ha habido experiencias en las que nos ponen en la cola y, si algún inmigrante accede a un acta de concejal, es porque ha corrido la lista, ha renunciado el que estaba en el lugar precedente de la lista”. No obstante, en su opinión formar un partido político latinoamericano o de inmigrantes “es el fracaso más grande porque en primer lugar esto es apostar por el gueto y, en segundo lugar, los autóctonos difícilmente nos van a votar”. Recuerda que ha habido candidaturas de movimientos de inmigrantes que no han llegado a obtener “ni una veintena de votos”.

En un análisis sobre el papel de los partidos políticos respecto de la inmigración realizado en 2014, Antonio López Álvarez concluye que los partidos políticos de ámbito nacional “no ofrecen soluciones plausibles a los problemas que la inmigración plantea” porque “sus políticas suelen girar en torno a una idea: el mercado laboral” y, en consecuencia, la entrada o la limitación de la entrada de inmigrantes en el país se legisla al compás de la expansión o contención de los ciclos económicos” (López Álvarez, A., 2014, p. 212).

Jiménez Arce apunta que la exclusión de los extranjeros en la creación de partidos políticos, contenida en la Ley Orgánica de Partidos Políticos 6/2002, de 27 de junio, es justificada por algunos para “salvar el riesgo de que surjan partidos políticos de corte étnico, religioso, o que defiendan intereses nacionales “extranjeros”. Esto, añade, a despecho de que “en el actual panorama político español existen partidos que, por ejemplo, defienden “intereses nacionales singulares”, como el Partido Nacionalista Vasco, el Bloque Nacionalista Gallego o Ezquerra Republicana de Catalunya “sin que ello sea percibido como una amenaza para la estabilidad del sistema político vigente”. Por ello, aunque se llegaran a crear partidos políticos

con un determinado carácter religioso o cultural “no estaríamos ante un hecho excepcional y desconocido en el sistema de partidos políticos español” (Arce Jiménez, C., 2012, p. 416).

7.5. Acuerdos de reciprocidad en materia de sufragio

En el siguiente bloque se aborda el contenido de los acuerdos de reciprocidad en materia de sufragio así como sus principales limitaciones. Las preguntas se exponen a continuación.

8. ¿Cómo valoran los acuerdos suscritos por España con países latinoamericanos de reciprocidad en materia de sufragio en elecciones locales?
9. ¿Cómo valoran el hecho de que tales acuerdos exijan cinco años de residencia a quienes se acojan a ellos cuando un latinoamericano en España puede solicitar la obtención de la nacionalidad española con solo dos años de residencia legal e ininterrumpida en España?
10. ¿Cómo valoran el hecho de que tales acuerdos solo contemplen el ejercicio del derecho al voto activo pero no el derecho al sufragio pasivo?

Villavicencio indica que desde las asociaciones mayoritarias de inmigrantes latinoamericanos “se cuestionó muchísimo” que se exijan cinco años de residencia en España para quienes quieran acogerse a tales acuerdos porque, efectivamente, un latinoamericano puede solicitar la nacionalidad española con solo dos años de residencia legal e ininterrumpida en el país gracias a los acuerdos de doble nacionalidad. Y porque, entre quienes no han querido o no han podido acogerse a tales acuerdos de doble nacionalidad, se termina “excluyendo a muchas personas” del disfrute de los acuerdos en materia de sufragio.

Olmedo estima que la exigencia de cinco años de residencia en España es un requisito que “tiene que ver con temas históricos que ligan a España con ciertos tratados suscritos con ciertos países”, en referencia al Consejo de Europa y a la UE, tal como se analiza en este trabajo.

Sobre el hecho de que los mencionados acuerdos en materia de sufragio no contemplen el derecho al sufragio pasivo, Villavicencio indica que es algo que convierte al derecho reconocido en tales acuerdos en un “medio derecho”. “Es un tema sobre el que si recurrimos ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos podríamos tener respuesta”, apunta. Y recuerda que “no sucede lo mismo con acuerdos en la materia que benefician a ciudadanos de otros países cuyos ciudadanos pueden votar y ser elegidos en elecciones locales en España, como los ciudadanos de la UE”.

Zanabria opina sin ambages que la exclusión del derecho al sufragio pasivo “es una discriminación” y resalta que en países como Perú “los españoles residentes sí pueden ser elegidos en elecciones locales”, subrayando que en este aspecto España “no aplica el principio de reciprocidad”.

El hecho de que los acuerdos de reciprocidad en materia de sufragio analizados no contemplen el derecho al sufragio pasivo da pie a casos como el de la boliviana Iris Urquidi, quien tuvo que renunciar a ser candidata a concejala en la lista de Ahora Madrid para el Ayuntamiento de Madrid en las elecciones locales de 2015. Urquidi lleva diez años en España y ganó en las correspondientes elecciones primarias realizadas en su partido. Puede votar pero no puede ser votada porque no se ha nacionalizado como española (El diario es, 2015).

En torno al derecho de poder ser elegido, la legislación que subyace en la exclusión del derecho al sufragio pasivo se remite al artículo 177 de la LOREG, apartado que especifica que serán elegibles en comicios municipales los extranjeros que sean ciudadanos de la UE (artículos 17.1 y 19.1 del TUE) o posean nacionalidad de países que otorguen tal derecho a los españoles “en los términos de un tratado” así como que cumplan con los requisitos para ser elegibles y no hayan sido desposeídos del derecho de sufragio pasivo en su Estado de origen. Por tanto, la posibilidad de ser elegibles “queda reducida a los españoles y los ciudadanos de la UE” (Uribe Otalora, A., 2011, p. 13). Si bien la STC 48/2003 avaló la exclusión de los residentes extranjeros del derecho de sufragio pasivo, es preciso recordar que las argumentaciones correspondientes aportadas por el TC en dicha sentencia “son como mínimo cuestionables, especialmente en el ámbito del sufragio pasivo en las elecciones europeas y municipales” (Arce Jiménez, C., 2012, p.

417) puesto que, tal como se ha apuntado en el quinto capítulo de este trabajo, resulta paradójico que los inmigrantes no comunitarios que pueden votar a través de los acuerdos de reciprocidad en materia de sufragio que ha suscrito España no gocen del derecho de ser elegidos.

7.6. El proceso de inscripción en el CERE y las elecciones locales del 22 de mayo de 2011

Las elecciones de mayo de 2011 en relación con la articulación del derecho de sufragio de los inmigrantes latinoamericanos es el tema del que se ocupa el siguiente bloque de consideraciones. Las preguntas son las que siguen.

11. ¿Consideran que se ha dado suficiente difusión e información sobre los acuerdos de reciprocidad en materia de sufragio?
12. ¿Cómo califican el proceso de inscripción en el CERE llevado a cabo en el marco de las elecciones locales celebradas en España el 22 de mayo de 2011?
13. ¿Qué virtudes y qué deficiencias encontraron en el mencionado proceso?
14. ¿Por qué creen que solo se inscribieron 51.205 personas en el CERE para las elecciones de mayo de 2011 cuando estaban convocadas 343.960?
15. ¿Qué consideran necesario realizar para que los inmigrantes latinoamericanos cuyos países han firmado tratados con España de ejercicio del derecho de sufragio en elecciones locales participen en los correspondientes procesos electorales? ¿Dar mayor difusión, determinar trámites ágiles y menos engorrosos?

Zanabria no tiene dudas y expresa que “la inscripción en el CERE para las citadas elecciones se realizó de forma muy deficiente”, y que la convocatoria para tal inscripción se hizo “tarde y mal y sin dar tiempo suficiente para que la gente pudiera registrarse”. En primer lugar, señala que “la escasa información que hubo se produjo a destiempo, con trampa”, afirmando que la Administración debe “facilitar y simplificar el proceso, no complicarlo”. Especifica que “se exigieron trámites administrativos que tenían que ser realizados en horarios laborables. También

señala que en dicho proceso hubo “desinformación” y que los funcionarios encargados de desarrollarlo “discrecionalmente trasladaban la información, en muchos casos encontrábamos requisitos más allá incluso que los que la propia instrucción demandaba”. Comenta que cuando en el FISI se hizo el correspondiente seguimiento desde la Administración se respondió con frases como esta: “Infórmennos sobre los problemas para introducir inmediatamente el mecanismo corrector” pero que “el problema” es que las asociaciones de inmigrantes no tienen “capacidad en tan poco tiempo de hacer el acompañamiento, conocer las incidencias, actuar inmediatamente” y que en el mencionado proceso “todo fue muy precipitado, engorroso”. “Demandamos procesos simplificados y adaptados a la realidad del posible elector”, expresa. Añade lo que considera una causa no contrastada pero que se sospecha desde las asociaciones de inmigrantes sobre las limitaciones detectadas en el mencionado proceso de inscripción en el CERE: “Hablar de inmigración en las campañas electorales significa votos en contra. La consigna es que no hay que mencionar a la inmigración ni a favor ni en contra, hay que ignorarla. Hace falta voluntad política de querer visibilizar para que el procedimiento sea sencillo y para simplificar los procesos”. La dirigente concluye indicando que “la reivindicación y la invocación va en dos vías, hacia la comunidad inmigrante, informándola, y hacia la Administración Española, para que utilice un mecanismo de información y difusión efectivo a través de medios como la televisión con espacios cedidos, por ejemplo”.

Paspuel se manifiesta de manera similar. “Se tiene que facilitar la inscripción. Hubo trámites que dificultaban y hubo un tiempo muy corto para registrarse”. Considera que existe una desigualdad de trato en lo que respecta al requerimiento de datos que poseen las autoridades españolas ya que, de acuerdo a ley, la Administración no debe solicitar a los nacionales españoles documentos de identidad o la realización de trámites administrativos cuyas pruebas ya constan o deberían constar en los registros públicos mientras que en el caso de la inscripción en el CERE la Administración muchas veces exige al inmigrante que pruebe que cuenta con los requisitos para poder acogerse a los acuerdos de reciprocidad en materia de sufragio e inscribirse en el CERE, como el hecho de tener que probar que se lleva al menos cinco años residiendo de forma legal e ininterrumpida en España. “Que sea igual que con los españoles, los datos los tienen ellos, la Administración, simplemente hay que decir “usted tiene todos los requisitos, le enviamos la carta (de convocatoria a elecciones)” como llega a todos los españoles sin necesidad

de un trámite previo más allá del empadronamiento. Es una discriminación frente a los autóctonos”, opina. Según Paspuel, existiría una motivación más allá de lo legalmente establecido en este terreno, en línea con lo expresado anteriormente por Zanabria: “No les interesaba, no querían, no quieren que seamos fuertes e inclinemos los resultados electorales. Porque es un hecho que en algunas circunscripciones sí tenemos esa capacidad de definir. No les interesa a los partidos políticos que tengamos posibilidad de decisión. Hay un temor de que los inmigrantes descubramos que nos convertimos en la llave para definir resultados electorales”. “Es un gran desafío en nuestro trabajo como organizaciones. Frente a los europeos vamos a decir “yo también soy ciudadano europeo”, indica. Asimismo, señala una responsabilidad por parte de los correspondientes gobiernos de países latinoamericanos pues, considera, “deberían implicarse más en los convenios que atañen a sus migrantes”. Expresa: “Mientras el Gobierno Español ha sido muy buen gestor de sus emigrantes y cuando los españoles han ido a vivir a Latinoamérica se ha adelantado a hacer convenios y a facilitarles la vida, nuestros gobiernos latinoamericanos solo lo han ido haciendo porque lo hemos exigido”.

Olmedo reitera que también subyace en este tema el hecho de que no existe una clara consciencia entre el colectivo inmigrante sobre la importancia de los derechos políticos. “El pensamiento del latinoamericano es que tiene que trabajar de todas maneras para comer, no depende de esto, de las elecciones. El trabajo lo tenemos que hacer nosotros presionando para facilitar los procesos de sufragio, que sean más ágiles”. Al respecto reconoce que existe un reto por cumplir por parte de las asociaciones de inmigrantes: “Es necesario que la gente se concientice de que si no vota luego no puede ejercer otros derechos”.

Mónica González (FEDEAR) apunta a una doble responsabilidad. “No nos tienen en cuenta porque no votamos y no votamos porque decimos que no nos tienen en cuenta”, manifiesta. Añade: “Cuando se hizo el proceso (de inscripción en el CERE) fue muy sobre la fecha de las elecciones municipales, en 2011, a solo unos meses, el plazo era corto. Desde unos partidos se hizo más difusión que desde otros. Las responsabilidades son compartidas”. Si bien el acuerdo de reciprocidad hispano- argentino en materia de sufragio no ha podido ser ratificado, González considera que el interés de la colectividad argentina en España por la participación electoral no sería relevante antes de la correspondiente adquisición de la nacionalidad española.

Indica: “El colectivo argentino pasa absolutamente, vota cuando está nacionalizado, no hay un interés, nadie viene a preguntarnos cómo agilizamos la puesta en marcha del convenio, no hay una demanda del colectivo”. Subraya que para responder a esta situación existe “una responsabilidad compartida por parte de la Administración y de los colectivos de inmigrantes”, precisando que “hay colectivos más activos como el ecuatoriano, el paraguayo, y hay otros colectivos menos activos como el argentino, que no está activo en el tema del derecho al voto como sí lo está en el tema de derechos humanos o en el de la cooperación al desarrollo”.

Para González “queda un camino por recorrer pero la Administración no se va a mover si los colectivos no presionamos”. “En el fondo”, expresa, “los acuerdos de reciprocidad en materia de sufragio en elecciones locales son un atajo para no modificar la CE (de modo que el derecho al voto se haga más extensivo). No hay reivindicación del colectivo. Los políticos en todo el mundo se mueven bajo la presión de los colectivos”. En este sentido la dirigente apunta que la diáspora argentina “presiona para que haya una ley para favorecer los derechos de los argentinos en el exterior”. Sobre el acuerdo hispano- argentino de reciprocidad en materia de sufragio en comicios locales recuerda que “está parado en la Comisión de Exteriores del Congreso de los Diputados” ya que en provincias argentinas como Formosa y La Rioja se excluye expresamente el voto de los extranjeros, por lo que no se puede cumplir con el requerimiento de reciprocidad que establece la CE.

Al margen del caso específico de los argentinos y refiriéndose a los colectivos de inmigrantes cuyos países sí cuentan con acuerdo de reciprocidad en materia de sufragio con España, la dirigente señala que lo que se demanda es que el proceso de inscripción en el CERE “sea permanente” y que se redacte “un nuevo reglamento del Censo que lo haga menos rígido”. Al respecto apunta que “los resultados son evidentes, no ha llegado a materializarse el objetivo de una inscripción masiva. Los esfuerzos fueron muy sobre la hora”. Asimismo, expresa el reto de las asociaciones que, indica, deben fijarse “objetivos de cifras por ciudades”. Añade: “Lo que se hizo en 2011 era lo que se podía hacer. También hay que ver lo que pasa en otros países. En Sudamérica estamos mucho más avanzados en derecho migratorio”; en países como Perú, por ejemplo, un extranjero residente puede votar y ser elegido en comicios locales al llevar dos años de residencia legal en el país. González precisa que, en su opinión, “hay dos líneas de trabajo”.

“La primera”, expresa, “sería para los que apostamos por seguir en Europa con el fin de llegar a un documento de consenso entre varias organizaciones y hacer pública una solicitud de un cambio en la legislación sobre la inscripción en el censo electoral”. La segunda línea de trabajo, señala, es aquella destinada “a los ciudadanos que retornan o migran hacia otros países” pues “es importante que como españoles que ya somos trabajemos en la inscripción en el CERE y todos sean convocados directamente”.

Para Villavicencio “sería necesario que pase algo a nivel político y algo a nivel técnico”. Explica: “En el nivel técnico el procedimiento es muy sencillo: el Ministerio del Interior puede pasar directamente a la JEC el listado de todos los residentes de más de cinco años y activarlos como votantes y no pedirles a los propios inmigrantes que hagan un trámite. Hay desconexión con organismos, con comisarías, delegaciones del Gobierno”. En el segundo aspecto considera que hace falta una verdadera voluntad política para que los inmigrantes voten. Señala: “La población cada vez cree menos en los partidos y está muy desmotivada. Podría ser parte de la agenda bilateral para homologar los criterios. Los españoles o los nacionalizados allá (en los países latinoamericanos) no tienen tanto problema para ejercer el derecho una vez inscritos en los consulados”.

Las asociaciones echan en falta campañas específicamente dirigidas al colectivo de inmigrantes para que éstos conozcan sus derechos políticos y para que se inscriban en el CERE. De hecho, fueron las propias asociaciones las que promovieron una campaña para el voto en las elecciones locales de 2011 bajo el lema “Contamos contigo. Inscríbete. Tu voto cuenta” (Ocio Latino, 2010). También se realizó una campaña específica por parte del PSOE bajo el lema “Inscríbete para votar” (PSOE, 2010). Sin embargo, apenas hubo difusión por parte de las administraciones.

En este apartado es relevante la reclamación presentada ante la JEC por AESCO el 4 de enero de 2011 sobre el proceso de inscripción en el CERE. Se trata del único escrito de queja presentado oficialmente ante la JEC en el marco del proceso de inscripción en el CERE de 2011.

El escrito, firmado por el entonces presidente de AESCO, Juan Carlos Rois, señala que bajo el “estrecho cauce administrativo” que supone la inscripción en el CERE “se limita el derecho al sufragio de forma inapropiada”. Aludiendo a testimonios recabados de cientos de inmigrantes que la entidad documentó, la queja señala, para empezar, que las cartas de convocatoria para la inscripción en el CERE no habían llegado a todos los potenciales receptores dada la “tremenda movilidad geográfica” que desarrollan los inmigrantes en búsqueda de empleo (“caso no achacable a la OCE”, señala el escrito) pero, añade, tampoco había llegado a miles de personas a sus domicilios *padronales*, aún cuando estos domicilios no habían variado. “Ello de facto supone la limitación de este derecho (al sufragio) a un porcentaje elevado de personas” a lo que se suma, indica, el hecho de que no se había realizado “campaña institucional alguna”.

Igualmente, la queja de AESCO recoge que al haberse establecido como cauce exclusivo para acreditar el derecho en las solicitudes de inscripción la tarjeta de identificación de extranjero (deduciendo que de los datos que esta contiene se debe concluir si el extranjero en cuestión cumple con el requisito de llevar residiendo en España al menos cinco años de forma legal e ininterrumpida) o un certificado policial que lo acredite “se ha provocado una limitación imperdonable del derecho de prueba”, mecanismo que desarrolla la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992, de 26 de noviembre), pues se impide que se presenten otros medios de prueba de estancia legal de una duración mínima de cinco años. El escrito, en este sentido, recalca que deberían aceptarse como prueba “otros medios admisibles en derecho, como puede ser la aportación de las resoluciones administrativas en las que se acordó la renovación de los permisos (de residencia), los documentos que acreditan las sucesivas solicitudes y renovaciones, y cualesquiera otros medios admisibles en derecho”.

Según el documento de AESCO, administraciones locales encargadas de tramitar las solicitudes en muchas ocasiones denegaron el derecho de presentación de las correspondientes solicitudes de inscripción en el CERE por no haber sido presentadas acompañadas de un certificado policial de prueba de la residencia legal del interesado en España durante al menos cinco años, certificado policial cuya obtención estaba implicando unos trámites engorrosos y largos que solo podían realizarse en horario laborable y cuya emisión, en muchos casos, se

demoraba hasta treinta días. Asimismo, AESCO indica que tampoco habían sido admitidas como prueba del citado periodo de residencia de un lustro las tarjetas de residencia de larga duración a pesar de que la “práctica totalidad” de tales tarjetas “acreditan el periodo de cinco años de estancia legal en España, conforme al art. 32 de la Ley de Extranjería”. Asimismo, en la misma línea que expresa el representante de Rumiñahui en el grupo focal, AESCO destaca que la Administración “goza de instrumentos suficientes para verificar la vigencia del periodo de cinco años de estancia legal en España sin obligar al administrado a ejercer una cadena diabólica de pruebas que, haya querido o no por la normativa, en realidad condicionan e impiden el ejercicio de este derecho”.

Por todo lo expuesto AESCO solicitaba a la JEC que “resuelva y dictamine aclarando lo oportuno respecto del procedimiento arbitrado y de los medios de prueba establecidos así como respecto de las prácticas administrativas señaladas”, y que se aclare y resuelva sobre “la obligación de pago de una tasa para ejercer un derecho electoral y la remisión a plazos de entrega de la certificación policial a plazos fuera de los establecidos”.

Así, pues, estas serían algunas de las causas de que haya sido escaso el número de inscripciones que se registraron en el CERE correspondiente a las elecciones locales de 2011. Tal como se ha desarrollado en el capítulo anterior de esta tesis doctoral, apenas 51.205 personas se registraron en el CERE, cifra que equivale a menos del 15% de los convocados.

Moya y Viñas señalan que el número de registrados fue tan bajo que se pone en cuestión la utilidad de los acuerdos de reciprocidad en materia de sufragio. Baja participación que, reiteran los autores, en línea con las consideraciones de los representantes de asociaciones contenidas en el grupo focal que se expone en este capítulo, tiene su causa, entre otros elementos, en la exigencia de la citada inscripción en el CERE, un trámite que, subrayan, no se requiere a los españoles. Los mecanismos articulados, indican Moya y Viñas, plantean “serias dudas sobre si la traslación práctica del requisito de inscripción previa no está realmente limitando mucho el impacto de los convenios firmados con terceros países”. En esta primera experiencia de ampliación del derecho de sufragio, apuntan, “ha pesado una relativa imprevisión, traducida en la carencia de una campaña generalizada de información, un mal cálculo en el envío

de las comunicaciones y una inadecuación del procedimiento establecido” para elaborar el CERE, factores que “pueden haber reducido significativamente las ya de por sí bajas tasas de participación extranjera”. Para estos analistas, “el modelo actual falla enormemente por la exigencia de inscripción individualizada y previa de los potenciales votantes extranjeros”. Esta exigencia, indican, “distorsiona completamente el sistema de sufragio pues introduce un requisito que resta automaticidad al proceso electoral” sobre todo, añaden, si se compara este proceso “con el previsto para el censo de españoles, quienes reciben en cada convocatoria electoral municipal una comunicación con los datos para ejercitar el sufragio (colegio electoral, mesa, etc.)” de forma directa (Moya y Viñas 2011, p. 225- 229).

En este contexto, el propio PECI reconoció sobre la participación de los extranjeros en las elecciones del 22 de mayo de 2011 que “la campaña de inscripción para el voto de los extranjeros presenta datos que no son alentadores y que llevan a la necesidad de analizar las causas de esta baja inscripción”. Añadió que “se ha identificado una demanda de formación y transferencia de buenas prácticas en metodologías específicas para la participación de la población de origen extranjero y de la participación ciudadana en general” (Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2011, p. 264). El hecho que estaba llamado a convertirse en un hito en la historia electoral española, con la incorporación de votantes procedentes de países más allá de Europa, no marcó la relevancia esperable (Moya y Viñas, 2011).

Precisamente con motivo de los resultados del proceso de inscripción en el CERE de 2011, en la Proposición No de Ley presentada en 2012 ante el Congreso por el Grupo Parlamentario de IU- ICV- EUiA, CHA, además de la ambiciosa y discutible propuesta de una reforma constitucional para que todos los inmigrantes voten en todas las elecciones en España a partir de los tres años de residencia en el país, se pedía que se firme la mayor cantidad posible de acuerdos de reciprocidad en la materia y que se posibilite un “acceso automático al censo de las elecciones municipales de todas las personas con derecho a voto reconocido como fruto de la firma de estos convenios” (Congreso, 2012, p. 7), tal como ya se ha apuntado en este capítulo.

Resumiendo, se puede considerar que los trámites que implicó e implica la inscripción en el CERE, conjuntamente con el hecho de que los inmigrantes priorizan su integración económica

y laboral frente a su integración política, son las explicaciones inmediatas del escaso número de latinoamericanos inscritos en el CERE.

De todas formas, es relevante anotar que, en general, los inmigrantes votan en menor medida que los autóctonos, incluso cuando ya han adquirido la nacionalidad del país de destino, según datos de la Encuesta Social Europea. (Echazarra de Gregorio, A, 2011, p. 64). Los hechos demuestran “no sólo que los inmigrantes residentes permanentes no quieren naturalizarse” sino también que “cuando adquieren el derecho al voto, el abstencionismo y el desinterés por los asuntos políticos predomina” (Zapata-Barreiro, R., 2001, p. 37). Asimismo, en lo referente directamente a esta tesis doctoral, de los datos de la Encuesta Social Europea se desprende principalmente que “la integración lingüística es la pieza angular de la incorporación en otras esferas, incluyendo la electoral” (Echazarra de Gregorio, A., 2011, p. 74). Esto último refuerza la hipótesis central de este trabajo: que la vinculación jurídica entre España y los diversos países latinoamericanos está avalada por la vinculación histórica y cultural entre España y Latinoamérica y, en este contexto, la lengua común constituye un elemento angular de la cultura común a ambos lados del Atlántico. A pesar de las dificultades descritas, la suscripción de tratados de reciprocidad para el ejercicio del derecho de sufragio en elecciones locales es una medida central en este sentido que, asimismo, refleja la voluntad política y la viabilidad práctica de la consecución de acuerdos con países latinoamericanos que configuran una ciudadanía iberoamericana en diversos aspectos.

7.7. Participación de inmigrantes latinoamericanos en las elecciones locales de 2011 y de 2015

La comparación entre las cifras de participación en las elecciones locales celebradas en España el 22 de mayo de 2011 y en la siguiente cita electoral de ámbito también local, realizada el 27 de mayo de 2015, ratifica que las dificultades para la participación electoral del colectivo analizado no solo se mantuvieron sino que se profundizaron entre ambos comicios.

En 2011 se enviaron convocatorias para la inscripción en el CERE a 343.960 bolivianos, colombianos, chilenos, ecuatorianos, paraguayos y peruanos (Instituto Nacional de Estadística, 2010) y solo se llegaron a inscribir 51.205 personas: 25.694 ecuatorianos, 12.657 colombianos, 5.098 peruanos, 5.044 bolivianos, 1.254 chilenos y 648 paraguayos (Instituto Nacional de Estadística, 2011 a).

En 2015 se enviaron 330.624 comunicaciones de convocatoria a los nacionales residentes de los seis países latinoamericanos con acuerdo (Instituto Nacional de Estadística, 2014 a y 2014 b) y el número de personas registradas efectivamente se redujo a 21.557: 5.458 ecuatorianos, 5.751 colombianos, 3.952 bolivianos, 3.107 peruanos, 1.303 paraguayos y 998 chilenos (Instituto Nacional de Estadística, 2015).

Esto significa que, mientras en 2011 se registraron 51.205 personas, menos de un 15% (14,9%) de los convocados, es decir, de las personas que cumplían con los requisitos establecidos en los correspondientes convenios, en 2015 se registraron 21.557 personas, menos del 7% de los convocados (6,52%).

La prensa ha documentado casos de irregularidades en la inscripción en el CERE de 2015 como el de un nacional boliviano al que la Delegación Provincial de Valencia de la OCE negó la inscripción argumentando que el solicitante no formuló la petición correspondiente en el CENSO. El interesado emprendió una demanda judicial argumentando que sí realizó tal petición en persona pero que por irregularidades en el funcionamiento del Ayuntamiento de Gandía fue privado de recoger la pertinente documentación (Notimérica, 2015).

7.8. Consideraciones finales

Para el grupo focal elaborado para esta tesis doctoral se contó con los representantes de seis de las asociaciones de inmigrantes latinoamericanos más representativas en España, con sede central en Madrid, región donde las asociaciones de inmigrantes latinoamericanos son más

numerosas y más activas en todos los niveles, incluyendo el de participación política. Se trata de las entidades Asociación Cultural de Colombianos (ACULCO); Asociación América España Solidaridad y Cooperación (AESCO); Asociación de Ciudadanos Peruanos Residentes en España ARI-Perú; Asociación Rumiñahui Hispano Ecuatoriana, y las federaciones de Asociaciones Argentinas en España y Europa (FEDEAR) y de Paraguayos en España (FAPRE).

Los participantes a nivel individual, asimismo, poseen destacadas trayectorias en el trabajo por la integración de los latinoamericanos en España. Dos de ellos son o han sido miembros elegidos de la Asamblea de Madrid: Yolanda Villavicencio (AESCO), diputada entre 2007 y 2011 (VIII Legislatura) y Mónica González (FEDEAR), actual diputada (X Legislatura, iniciada en 2015). La autora de esta tesis doctoral ejerció como directora y moderadora del grupo focal.

Sobre el primer bloque de preguntas, acerca del reconocimiento de la titularidad y el ejercicio de derechos políticos en favor de los inmigrantes, los representantes de AESCO, FRAPE y ACULCO indican que los derechos políticos no resultan una prioridad para los inmigrantes, pues se trata de derechos eclipsados por la necesidad de estabilidad económica y laboral, por los derechos al trabajo, a la sanidad y a la vivienda, principalmente. Los representantes de ARI-PERÚ y Rumiñahui, por su parte, subrayan que, a pesar de la coyuntura económica, los derechos civiles y políticos forman parte de la agenda prioritaria de los inmigrantes; ambos portavoces profundizan respecto del derecho de sufragio y señalan su consideración de que éste debería estar vinculado a la residencia de larga duración por lo que debería reformarse el artículo 13 CE para eliminar la exigencia de reciprocidad.

En el bloque referido a la consulta con las asociaciones de inmigrantes en la redacción de normas que les atañen, en cumplimiento de preceptos como los contenidos entre los objetivos del FISI, los representantes de las asociaciones que forman parte del FISI (ARI-PERÚ, Rumiñahui, AESCO y ACULCO) señalan que tales asociaciones no fueron consultadas en torno a la redacción y la suscripción de acuerdos de reciprocidad en materia de sufragio en comicios locales. Los representantes de AESCO y Rumiñahui, asimismo, apuntan que el propio FISI es un organismo con innumerables limitaciones y escasa operatividad. El representante de Rumiñahui

resalta, igualmente, una responsabilidad por la debilidad de tales acuerdos achacable a los gobiernos latinoamericanos concernidos, mientras que la representante de ARI-PERÚ indica, asimismo, una responsabilidad de las propias asociaciones de inmigrantes por no ser capaces de crear estructuras, mecanismos y condiciones reales de participación y coordinación con las administraciones en este terreno.

En el bloque referido al sentimiento de representación por parte de los partidos políticos y la viabilidad y el acierto de la creación de partidos políticos de inmigrantes, la representante de ARI-PERÚ apunta que los partidos políticos no toman en consideración a los inmigrantes de forma igualitaria respecto de los autóctonos. Más aún, precisa que cuando los inmigrantes (naturalmente los nacionalizados también como españoles) van como candidatos en listas electorales, no suelen ocupar los puestos prioritarios. En la misma línea opina el representante de Rumiñahui que, más aun, estima que la creación de partidos de inmigrantes solo ocasionaría aislacionismo para tales inmigrantes y candidaturas con muy escaso apoyo electoral.

Acerca del contenido de los acuerdos de reciprocidad en materia de sufragio y las exigencias y limitaciones que presentan (solo pueden acogerse a ellos quienes lleven al menos cinco años de residencia ininterrumpida en España y, además, solo contemplan el derecho al voto activo), la representante de AESCO subraya que desde las asociaciones de inmigrantes se cuestionó la exigencia de cinco años de residencia habida cuenta de que, en el caso de los latinoamericanos, los correspondientes convenios de doble nacionalidad permiten que los residentes concernidos soliciten la nacionalidad española con solo dos años de residencia legal en España. La representante de FAPRE apunta que, en su opinión, este hecho tributa de compromisos adquiridos por España mediante acuerdos con otros entornos, como el de la UE y el Consejo de Europa, compromisos que limitarían el margen de acción del Gobierno Español respecto de acuerdos con países como los latinoamericanos. Sobre la exclusión del derecho de sufragio pasivo, la representante de AESCO señala que ello convierte al derecho reconocido en los acuerdos de reciprocidad en un “medio derecho”, y que debería haber igualdad de trato respecto de los nacionales de la UE, que sí tienen reconocido el derecho al sufragio pasivo. Para la representante de ARI-PERÚ se trata “de una discriminación”, resaltando que en países como Perú los españoles sí pueden elegir y ser elegidos.

Entrando de lleno en el proceso de inscripción en el CERE para las elecciones locales de 2011, los representantes de las asociaciones expresan de forma unánime que el proceso debe mejorarse sustancialmente. Los datos hablan por sí solos: se enviaron cartas de convocatoria a 343.960 bolivianos, chilenos, colombianos, ecuatorianos, paraguayos y peruanos, pero solo se inscribieron 51.205 de los convocados, menos del 15%. En palabras de la representante de ARI-PERÚ, la convocatoria se hizo tarde y de forma errónea, exigiendo trámites administrativos sobre los que no se informó adecuadamente ni se capacitó correctamente a los funcionarios y empleados públicos encargados de aplicarlos. El representante de Rumiñahui se manifiesta de forma similar y añade que el hecho de que muchos inmigrantes deban demostrar que llevan residiendo legalmente en España al menos cinco años conlleva una desigualdad de trato ya que los nacionales españoles no están obligados a presentar documentos y pruebas que ya constan en poder de la Administración. Para la representante de AESCO, igualmente, se requiere que la Administración determine por su cuenta y de forma exhaustiva qué inmigrantes pueden estar convocados y dejar de hacer recaer en los inmigrantes concernidos la carga de la prueba de que, por ejemplo, llevan al menos cinco años de residencia legal en el país.

La representante de FAPRE, por su parte, también pone sobre la mesa en este contexto la responsabilidad de los propios inmigrantes y de las asociaciones correspondientes en la toma de conciencia sobre la relevancia de los derechos políticos y, en particular, del derecho de sufragio. La representante de FEDEAR, de la misma manera, apunta a una responsabilidad compartida entre los inmigrantes, por un lado, y la Administración, por otro lado; en cualquier caso, la dirigente tiene claro que la mayor responsabilidad recae sobre el colectivo de inmigrantes y sobre las asociaciones que los representan para movilizarse y buscar respuestas por parte de las administraciones. La representante de FEDEAR señala que la solución en el caso concreto de las dificultades de inscripción en el CERE podría empezar por que esta inscripción sea permanente (actualmente los interesados deben registrarse antes de cada cita electoral) y con una nueva normativa que flexibilice el mecanismo de este censo.

Los representantes de AESCO y de Rumiñahui, igualmente, hablan de una responsabilidad de los gobiernos de los países de los que proceden los inmigrantes latinoamericanos en cuestión en el sentido de que deberían negociar con el Gobierno Español de forma que se facilite en fondo y forma que sus nacionales en España se acojan a convenios como los de reciprocidad en materia de sufragio en comicios locales.

La opinión de los representantes de las asociaciones más representativas de inmigrantes latinoamericanos se puede resumir señalando en primer lugar que, en tanto no se reforme la CE de modo que se elimine el requisito de reciprocidad con los países de origen para que los inmigrantes concernidos puedan votar en comicios locales en España, la Administración está llamada a mejorar el mecanismo de convocatoria de los inmigrantes para los comicios locales que les correspondan así como a simplificar y hacer mucho más viable el mecanismo de inscripción en el CERE. En segundo lugar, los representantes de las asociaciones estiman que las limitaciones de los acuerdos de reciprocidad en materia de sufragio deberían ser revertidas concretamente en lo que respecta a la exigencia de cinco años de residencia en España como mínimo que se exige a los inmigrantes respectivos para poder acogerse a tales acuerdos, y para que tales acuerdos contemplen también el derecho de sufragio pasivo. En tercer lugar, los participantes en el grupo focal reconocen que tienen la responsabilidad de tratar de influir en las administraciones para que tales modificaciones se produzcan, así como de concienciar y hacer campañas de divulgación entre los colectivos que representan, subrayando la relevancia de la participación política y, en este caso, del derecho de sufragio. Todo ello sin obviar el hecho de que dos de los seis representantes de las asociaciones participantes en el grupo focal abogan explícitamente por una extensión del derecho de sufragio para todos los residentes al margen de su procedencia y de acuerdos bilaterales (además de al margen de la reciprocidad que se exige actualmente), una opinión que no comulga con la hipótesis central de esta tesis doctoral, cual es la existencia y la necesidad de fortalecimiento de una ciudadanía postnacional iberoamericana que se articula a través de acuerdos como los de reciprocidad en materia de sufragio en elecciones locales que subrayan la identidad cultural entre España y los países latinoamericanos a través de acuerdos internacionales y leyes nacionales.

En lo que respecta a la comparación de las cifras de inscripción en el CERE en los procesos electorales locales de 2011 y de 2015, se tiene que entre ambos procesos la situación empeoró. Así, mientras en 2011 solo se inscribieron 51.205 de los 343.960 convocados, en 2015 apenas se registraron 21.577 de los 330.624 llamados a registrarse. Es decir, mientras en 2011 se inscribió el 14,9% de los convocados, en 2015 apenas se registró el 6,52%. Cifras que evidencian los problemas y las dificultades relacionadas con el desarrollo normativo y el proceso en puesta en marcha del CERE, tema que será objeto de una futura línea de investigación.

CAPÍTULO VIII: CONCLUSIONES

CAPÍTULO VIII: CONCLUSIONES

8.1. Comprobaciones y/o refutaciones de la hipótesis y de las *subhipótesis*

8.1.1. Comprobación o refutación de la hipótesis central

El objetivo de esta tesis doctoral ha sido analizar la extensión del derecho de sufragio en comicios locales en España beneficiando a nacionales de países latinoamericanos residentes en el país. Tal extensión del derecho de sufragio es un hito en el proceso de extensión de derechos entre los latinoamericanos residentes en España y, por reciprocidad, de los residentes españoles en Latinoamérica, proceso que se gesta través de acuerdos internacionales que se vienen suscribiendo desde hace varias décadas.

El primer punto de inflexión en este contexto se sitúa en la suscripción de acuerdos de doble nacionalidad que España empezó a firmar con países latinoamericanos a partir de 1958. En este punto se inicia un camino recorrido durante las últimas décadas que establece una vinculación jurídica de hecho sustentada en los particulares lazos históricos y culturales iberoamericanos y que tiene como cimientos diferentes acuerdos en materias diversas, como la seguridad social. El segundo hito en este terreno es la suscripción de acuerdos en materia de sufragio en comicios locales firmados por España y países de Latinoamérica, tema este último que se analiza de forma particular en esta tesis doctoral por constituir una vinculación de primer nivel en la extensión del derecho de sufragio, el derecho político de ciudadanía por excelencia. La sucesión de acuerdos en diferentes terrenos configura lo que se puede considerar una ciudadanía iberoamericana con un modelo particular que tiene como epicentro a España y que se erige como un modelo de ciudadanía postnacional según la teoría correspondiente del filósofo, sociólogo y politólogo Jürgen Habermas. Lo desarrollado en esta investigación así lo comprueba.

La hipótesis central de este trabajo es que los conceptos de ciudadanía y nacionalidad, tradicionalmente muy ligados, son cada vez más independientes. El reconocimiento del derecho de sufragio a favor de personas inmigrantes que no gozan de la nacionalidad del país de acogida es tanto causa como consecuencia de la desvinculación entre nacionalidad y ciudadanía. Tal desvinculación permite hablar de la configuración de ejemplos de ciudadanía postnacional, como la ciudadanía europea, en línea con el desarrollo conceptual pertinente de Jürgen Habermas.

Se comprueba la hipótesis central ya que los conceptos de ciudadanía y nacionalidad son cada vez más independientes. El concepto de ciudadanía ha pasado de basarse en una noción excluyente – los ciudadanos se definían por aspectos de los que otras personas carecían- originada en la Grecia clásica mediante la que únicamente eran ciudadanos las personas que ostentaban determinadas categorías (varones, propietarios, etc.), reafirmado con matices incluso por los autores y las sociedades en torno al discurso de Marshall, a una idea incluyente desligada del concepto de nacionalidad en muchos sentidos que señala que pueden ostentar la condición de ciudadanos determinados extranjeros residentes en un país sin que se les exija adoptar la nacionalidad del país en cuestión, lo que les abre las puertas para ejercer incluso el derecho político por excelencia, cual es el derecho de sufragio. Derecho este último que ejemplifica como pocos la evolución del concepto de ciudadanía a lo largo de la historia partiendo de una noción excluyente llegando a lo que hoy en día podemos calificar como concepto esencialmente incluyente.

El reconocimiento de la titularidad y el ejercicio del derecho de sufragio, en este contexto, ha ido ampliándose progresivamente de modo que incluye a todos los varones, a los propietarios, a las mujeres y, en la actualidad, poco a poco, a los inmigrantes que, eso sí, aún deben cumplir con determinados requisitos como se analiza en esta tesis doctoral.

8.1.1.1. Primera *subhipótesis*

La primera *subhipótesis* de este trabajo es que los latinoamericanos residentes en España cuentan con un marco legal diferenciado, beneficioso, respecto del resto de colectividades inmigrantes gracias a las particulares relaciones históricas y culturales hispano-latinoamericanas.

La legislación nacional así como los acuerdos que España mantiene a nivel bilateral internacional permiten comprobar la primera *subhipótesis* de esta tesis doctoral.

En este marco, la legislación española sobre los derechos civiles y políticos de los inmigrantes en España hace una especial diferencia respecto de los nacionales de los países que forman la “comunidad histórica” de España, empezando por la CE, que señala que España podrá celebrar acuerdos de doble nacionalidad con países iberoamericanos (artículo 11) y que habla de la comunidad histórica española en clara referencia a la comunidad iberoamericana (artículo 56). Ya la Constitución de 1931 establece que por “reciprocidad” se concederá la “ciudadanía” española a los residentes procedentes de Portugal y de “países hispánicos de América”. La reforma de 1954 del Código Civil traslada a la práctica legislativa esta preferencia determinando que, mientras los extranjeros en general requieren vivir en España de cinco a diez años (dependiendo de los casos) para acceder a la nacionalidad española, las personas procedentes de Filipinas y de “países iberoamericanos” solo requerirán dos años de residencia para obtener la nacionalidad española sin perder la nacionalidad de origen. El Código Civil actual mantiene esta preferencia indicando que solo requerirán dos años de residencia en España para acceder a la nacionalidad española los nacionales de origen de países iberoamericanos, Andorra, Filipinas, Guinea Ecuatorial o Portugal así como los sefardíes.

Si bien el Código Civil no menciona en este marco únicamente a países iberoamericanos, la CE (artículo 11) solo cita textualmente para esta preferencia a quienes procedan de Iberoamérica. Merced a esta preferencia y al hecho de la identidad cultural entre latinoamericanos y españoles, entre 2011 y 2015 más del 70% de concesiones de nacionalidad española correspondió a latinoamericanos. Es cierto, asimismo, que España mantiene firmados

acuerdos de doble nacionalidad no solo con países latinoamericanos sino que también los mantiene suscritos con Andorra, Filipinas, Guinea Ecuatorial y Portugal pero, igualmente, en este aspecto resulta relevante el hecho de que las colonias de los países latinoamericanos en España son mucho más numerosas que las colectividades en el país de los otros países citados. España también mantiene convenios en diferentes materias con países latinoamericanos, como la sanidad, la seguridad social o la homologación de estudios oficiales.

Asimismo, los acuerdos bilaterales de reciprocidad en materia de sufragio que España ha firmado a partir de 2009 tienen como contraparte principalmente a países latinoamericanos, en lo que a bloques regionales se refiere. Contando el acuerdo suscrito en 1990 con Noruega, seis de los doce países con los que España mantiene estos acuerdos son latinoamericanos: Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay y Perú.

8.1.1.2. Segunda *subhipótesis*

La segunda *subhipótesis* de esta tesis doctoral se centra en el que marco legal particular del que gozan los latinoamericanos residentes en España daría pie a la configuración de lo que se podría denominar “ciudadanía iberoamericana” en línea con el concepto de ciudadanía postnacional, por la vía de hecho y de derecho.

En un sentido se comprueba parte de esta segunda *subhipótesis*, es decir, se está configurando un bloque iberoamericano unido más allá de declaraciones de buenas intenciones. En otro sentido, sin embargo, se refuta parte de esta *subhipótesis* ya que la llamada ciudadanía iberoamericana, cuyos hitos se concentran en tratados de doble nacionalidad y de reciprocidad en materia de sufragio, se han suscrito entre España y países latinoamericanos de forma bilateral, no a nivel multilateral. Es decir, no hay un espacio de ciudadanía iberoamericana homologable al de la ciudadanía europea; solo existe un tratado, en este caso sobre seguridad social, que articula un auténtico espacio de conjunción de los países iberoamericanos a nivel de vinculación jurídica.

La relación histórica y cultural que existe entre España y los países latinoamericanos es la base de la vinculación legal que se ha ido gestando desde hace décadas a ambas orillas del Atlántico. Los acuerdos de doble nacionalidad suscritos a partir de 1958 (el primero en su género fue el acuerdo hispano-chileno de doble nacionalidad, de 1958) son el punto de partida en esta conexión. La CE y el Código Civil validan esta vinculación señalando que España suscribirá preferentemente acuerdos de doble nacionalidad con países de Iberoamérica. Si bien en este contexto se habla de otros países que también fueron colonia española, en la práctica los acuerdos de doble nacionalidad benefician sobre todo a las colectividades de latinoamericanos en España en virtud de su dimensión y porque las particulares vinculaciones culturales, a su vez, son una de las principales causas de que los latinoamericanos migrantes elijan España como país de residencia.

En esta línea y enlazando con el concepto actual de ciudadanía postnacional que define Habermas, España extiende el derecho político por antonomasia reconociendo el derecho de sufragio entre personas que no han adoptado la nacionalidad española, es decir, concede derechos de ciudadanía (y uno tan relevante como el de sufragio) al margen de la nacionalidad correspondiente. Por bloques regionales, Latinoamérica es la región que concentra el mayor número de países con los que España ha suscrito los acuerdos bilaterales de reciprocidad en materia de sufragio mediante los que se realiza la mencionada extensión del derecho de sufragio.

No se trata de algo casual ya que, en primer lugar, los latinoamericanos forman la colectividad regional más numerosa en España. Y, en segundo lugar, los sistemas democráticos de la mayoría de países latinoamericanos permiten que exista la requerida reciprocidad.

Tales acuerdos de reciprocidad unidos a los de doble nacionalidad, principalmente, entre otros diversos acuerdos que España mantiene suscritos con países latinoamericanos que benefician a los migrantes de España en Latinoamérica y de Latinoamérica en España, permiten comprobar la segunda *subhipótesis* de este trabajo: que se puede hablar de la configuración de hecho y de derecho de lo que bien puede denominarse “ciudadanía iberoamericana”. Al respecto es preciso anotar que tal ciudadanía tiene la particularidad de que tiene como eje articulador a España, de modo que España comparte elementos de ciudadanía con los países latinoamericanos

de forma bilateral. A diferencia de lo que ocurre con la ciudadanía europea, que es compartida de forma extendida y multilateral por los nacionales de los países que forman parte de la UE, la ciudadanía iberoamericana que se está gestando, desde el análisis que desarrolla este trabajo, tiene como epicentro a España y como zonas de repercusión a cada uno de los países latinoamericanos, pues los correspondientes convenios que articulan tal ciudadanía se aplican de manera bilateral entre España y cada uno de los países concernidos. Esta articulación, en cualquier caso, es la base para un concepto y una realidad mucho más vertebrados de ciudadanía iberoamericana que aglutine a los diferentes países iberoamericanos (España y Latinoamérica), unos con otros. Un ejemplo de que este es el fin esperable a partir de la situación actual es que, partiendo de la base de acuerdos que España mantiene suscritos con países latinoamericanos (de manera bilateral), se han empezado a gestar acuerdos multilaterales iberoamericanos. El primer ejemplo de ello es que a partir de los acuerdos bilaterales que España ha suscrito con países latinoamericanos en materia de seguridad social, en 2007 se firmó el Acuerdo Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social (Organización Iberoamericana de Seguridad Social, 2007).

En una futura línea de investigación se tratará el tema del modelo de este acuerdo en materia de seguridad social como referencia para la consolidación a través de acuerdos similares de lo que hoy se articula a partir de España como eje de la ciudadanía iberoamericana. La ciudadanía iberoamericana, pues, si bien puede ser analizada desde la perspectiva del concepto de la ciudadanía europea, presenta sus propias sinergias y desarrolla su modelo propio como un ejemplo de ciudadanía postnacional.

Igualmente, en virtud de la naturaleza semántica del término iberoamericano y, sobretodo, merced al hecho de que Portugal forma parte a todos los efectos de la comunidad iberoamericana, es preciso añadir en torno a esta *subhipótesis* que Portugal forma parte del espacio de la ciudadanía iberoamericana. De hecho, Portugal y España, al igual que lo que sucede con los países latinoamericanos y España, mantienen suscritos acuerdos como los de doble nacionalidad. En esta línea, asimismo, Portugal también forma parte del mecanismo de cumbres iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno así como del mencionado Acuerdo Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social.

8.1.1.3. Tercera *subhipótesis*

La tercera *subhipótesis* de esta tesis doctoral señala que no parece existir una fuerte relación entre el cambio legislativo en materia de sufragio y el interés político de los inmigrantes latinoamericanos. Es decir, el reconocimiento de sufragio no va ligado a un aumento del interés político de los beneficiados. La integración económica y laboral es el elemento más destacado a la hora de migrar mientras que apenas se tienen en cuenta las repercusiones que a medio y largo plazo tiene la ampliación en favor de los inmigrantes de derechos políticos y, particularmente, del derecho de sufragio.

Se comprueba esta tercera *subhipótesis* ya que, efectivamente, según se ha analizado, no existe un mayor interés por la participación política por parte del colectivo concernido a pesar de la extensión del derecho de sufragio en comicios locales en España. El interés se sigue concentrando en las necesidades económicas y laborales.

Al respecto, la encuesta realizada para este trabajo evidencia la ausencia de relación al menos directa entre la ampliación de derechos políticos entre los inmigrantes, concretamente el derecho de sufragio, y el interés que estos muestran y desarrollan por la participación política.

Resulta pertinente considerar que, a la luz de la citada encuesta, a pesar de la identidad cultural e histórica así como de la existencia un marco legal en muchos sentidos preferente, el sentimiento de integración política por parte de los latinoamericanos residentes en España es débil al menos en las primeras etapas de su estancia en el país. Una información incompleta o inadecuada así como la necesidad de tener ingresos económicos por encima de cualquier otro imperativo serían las causas de esta situación. Así, los encuestados no perciben que los derechos civiles y políticos tengan especial relevancia en su proceso de integración. Si bien el 70,1% manifiesta sentirse muy o bastante integrado, solo el 0,4% lo atribuye al disfrute de derechos políticos. Entre los motivos para sentirse integrados, el 29,7% señala que en general se siente cómodo. Asimismo, entre doce temas que serían principales fuentes de preocupación, la falta de derechos políticos no es mencionada por ninguno de los participantes; si bien no sorprende que más de la mitad elija la falta de empleo en este caso, no deja de resultar llamativa la carencia

total de preocupación por los derechos políticos. En la misma línea, entre los motivos para sentirse integrados, en una escala decimal y comparando únicamente entre derechos económicos y sociales y derechos políticos, los encuestados califican con 9 puntos los aspectos relativos a los derechos económicos y sociales mientras que los derechos políticos se califican con 7,5 puntos.

Igualmente, sobre los derechos que se echan en falta, los derechos políticos solo son elegidos por el 3,6% de los encuestados. El derecho que los encuestados más echan en falta es el de poder contar con igualdad de condiciones en el acceso a las funciones y los cargos de la función pública, un derecho que la CE reserva para los nacionales (artículos 13 y 23); este dato encaja claramente con la línea central de las respuestas de la encuesta, que ratifica que el colectivo analizado está mucho más interesado en su integración económica, en el empleo y las condiciones económicas que en su integración política, hecho que habla del desconocimiento que existe sobre la vinculación entre decisiones políticas y administrativas y la economía en cualquier punto del Globo.

Puesto que la encuesta se efectuó después de la primera experiencia de aplicación de los acuerdos de sufragio estudiados en esta tesis doctoral, y en vista de los resultados sobre participación de los concernidos que se inscribieron en el CERE en un volumen ciertamente marginal, se puede inferir que el cambio legislativo no tuvo una incidencia relevante en el interés por la participación política del colectivo. No obstante, este dato debe estar matizado de forma destacada por el hecho de que tanto a través de la encuesta como del grupo focal realizados para este trabajo se percibe que el escaso número de inscripciones en el CERE se debió también en gran medida a una serie de deficiencias en su difusión e implementación.

8.1.1.4. Cuarta *subhipótesis*

La cuarta *subhipótesis* de este trabajo indica que el reconocimiento del sufragio no va ligado a un aumento en la participación política de los inmigrantes. Es decir, no existe una sólida relación causal entre el reconocimiento del derecho y el fin que se persigue (el sufragio).

Se comprueba la cuarta *subhipótesis* de trabajo y se estudian las causas de que no exista una sólida relación entre el reconocimiento del derecho de sufragio y el ejercicio real de tal derecho. En la investigación, asimismo, se concluye que, a lo señalado en la tercera *subhipótesis* (la falta de interés de los ciudadanos implicados) se suma el hecho de que los mecanismos de aplicación de los acuerdos de reciprocidad en materia de sufragio no se han desarrollado de forma óptima, algo que incide directamente en el escaso número de inscritos en el CERE.

En efecto, los datos de participación electoral de las personas concernidas en las elecciones en las que se han aplicado los acuerdos de reciprocidad en materia de sufragio en comicios locales indican una muy escasa participación. En 2011 solo se inscribieron 51.205 de los 343.960 convocados (el 14,9%) mientras que en 2015 apenas se registraron 21.577 de los 330.624 llamados a hacerlo (el 6,52%).

De acuerdo con la encuesta, los motivos por los que los consultados (en este caso únicamente los nacionales encuestados procedentes de los seis países latinoamericanos cuyos países tienen suscritos con España acuerdos de reciprocidad en materia de sufragio) no se inscribieron en el CERE (reconocieron no haberse inscrito el 72,5% de los encuestados) fueron la falta de información (26%), la creencia de que no se posee una nacionalidad habilitante, que en realidad es una causa homologable a la de la falta de información ya que los encuestados son nacionales de los países con acuerdo de reciprocidad en la materia (22,5%), y la falta de interés (21%). En cuarto lugar, el 9,8% señala la consideración de que no se tenía derecho para ejercer el derecho de sufragio en estos comicios, por lo que se puede inferir que principalmente se alude a que aún no se contaba con los cinco años de residencia mínima exigidos. Y, en quinto lugar, el 7,5% indica falta de documentación pertinente. Según los datos expresados a través de la encuesta, únicamente votó el 8,6% de los consultados.

Al respecto, los representantes de las asociaciones participantes en el grupo focal expresan de forma unánime que el proceso de inscripción en el CERE debe mejorarse sustancialmente. Consideran que en tanto no se reforme la CE de modo que se elimine el requisito de reciprocidad con los países de origen para que los inmigrantes concernidos puedan

votar en comicios locales en España, la Administración está llamada a mejorar el mecanismo de convocatoria de los inmigrantes para los comicios locales que les correspondan así como a simplificar y hacer mucho más viable el mecanismo de inscripción en el CERE.

8.1.1.5. Quinta subhipótesis

La quinta *subhipótesis* de esta investigación consiste en que no existe relación de proporcionalidad entre los condicionantes de periodos de residencia mínimos exigidos contenidos en los acuerdos de reciprocidad en materia de sufragio suscritos por España con países latinoamericanos y el marco legal favorable que desde hace décadas existe en España para la mayoría de los inmigrantes latinoamericanos.

Se comprueba la quinta *subhipótesis* a la luz del estudio de la legislación que atañe a los inmigrantes latinoamericanos en España, particularmente los correspondientes convenios de doble nacionalidad.

En este marco, en torno a la actitud que se percibe sobre las facilidades que la Administración brinda a los inmigrantes para el reconocimiento y el ejercicio de derechos, entre los participantes en la encuesta realizada para este trabajo, el 36,9% indica considerar que la Administración ofrece muchas o bastantes facilidades. El 30% señala que se conceden algunas facilidades y el restante 31% opina que hay pocas o ninguna facilidad. Teniendo en cuenta que en este tipo de encuestas los consultados suelen ser especialmente críticos con las autoridades, se puede inferir que la Administración es percibida en general como proclive al reconocimiento de los derechos de los inmigrantes por el colectivo concernido en este trabajo.

En cuanto a la valoración que hace el colectivo sobre los partidos políticos españoles y la predisposición de los consultados para crear o apoyar partidos formados por inmigrantes, es importante reiterar que la encuesta se realizó en marzo de 2012, cuando no existía el partido Podemos y el partido Ciudadanos solo tenía representación en Cataluña, por lo que estas dos formaciones no forman parte de la encuesta. Asimismo, se consideró a CiU y a UPyD porque en

aquellas fechas CiU era una coalición destacable en Cataluña y porque parecía que UPyD iba a emprender el camino de la expansión. Las valoraciones sobre los actores políticos relevantes surgidos con posterioridad a 2012 serán analizados en el marco de una futura línea de investigación. Igualmente hay que considerar que la Ley de Partidos (Congreso 2002) solo permite que formen y se afilien a partidos políticos los españoles y el resto de ciudadanos de la UE; está claro, no obstante, que sí pueden hacerlo los inmigrantes que han obtenido la nacionalidad española, como ocurre con la mayor parte de latinoamericanos que viven en España, tal como se ha expuesto en esta tesis. En este marco, el 73,2% de encuestados responden que no se sienten representados por ningún partido político español; no obstante, este hecho no implica que los consultados estén dispuestos a formar un partido político, pues solo lo haría el 31,5%. Más adeptos presenta la opción de apoyar un partido formado por inmigrantes ya que un 60,8% de encuestados afirma que la respaldaría. Así, pues, los consultados no se sienten representados en general por las opciones políticas disponibles, la mayoría tampoco estaría dispuesta a formar partidos políticos pero sí apoyaría una eventual formación formada por personas de origen inmigrante.

En este contexto, los representantes las asociaciones participantes en el grupo focal estiman que las limitaciones de los acuerdos de reciprocidad en materia de sufragio deberían ser revertidas concretamente en lo que respecta a la exigencia de cinco años de residencia en España como mínimo que se exige a los inmigrantes respectivos para poder acogerse a tales acuerdos y para que tales acuerdos contemplen también el derecho de sufragio pasivo. Los participantes en el grupo focal, asimismo, reconocen que tienen la responsabilidad de tratar de influir en las administraciones para que tales modificaciones se produzcan, y de concienciar y hacer campañas de divulgación entre los colectivos que representan subrayando la relevancia de la participación política y, en este caso, del derecho de sufragio. Todo ello sin obviar el hecho de que dos de los seis representantes de las asociaciones participantes en el grupo focal abogan explícitamente por una extensión del derecho de sufragio para todos los residentes al margen de su procedencia y de acuerdos bilaterales (además de al margen de la reciprocidad que se exige actualmente), una opinión distinta a la de la hipótesis central de esta tesis doctoral, que señala la existencia y la necesidad de fortalecimiento de una ciudadanía postnacional iberoamericana que se articula a través de acuerdos como los de reciprocidad en materia de sufragio en elecciones locales.

8.2. Sugerencias para los actores concernidos

Puesto que esta tesis doctoral se concentra en la titularidad y el ejercicio del derecho de sufragio a favor de inmigrantes latinoamericanos en España (y, por reciprocidad, de inmigrantes españoles en países latinoamericanos, si bien estos últimos no son el sujeto de estudio de este trabajo), las sugerencias y recomendaciones que se desprenden de esta investigación están concentradas en el proceso de reconocimiento de la titularidad y el ejercicio del derecho de sufragio de los inmigrantes latinoamericanos en España.

8.2.1. Sugerencias para la Administración Española

Los acuerdos de reciprocidad en materia de sufragio en elecciones locales que firma España en el caso de países latinoamericanos deberían ser modificados para adaptarse a la realidad de la legislación española en el marco iberoamericano. La participación electoral en virtud de tales acuerdos por el momento está limitada, tal como lo demuestran las cifras electorales de 2011 y de 2015, y tal como lo indican la encuesta y el grupo focal elaborados para esta tesis doctoral.

En este contexto, en primer lugar, puesto que el desarrollo legal de los acuerdos de doble nacionalidad que España mantiene suscritos con los países latinoamericanos, sobre todo el Código Civil Español, requiere a quienes se quieren acoger a ellos un periodo de apenas dos años de residencia en el país, tales acuerdos en materia de sufragio deberían exigir para quienes quieran acogerse a ellos un periodo de residencia igual o menor y no los cinco años que se exigen actualmente si realmente se pretende que el derecho de sufragio por parte de los miembros de las colectividades concernidas sea significativo y coadyuve con la integración social.

En segundo lugar, tales acuerdos deben contemplar también el derecho al sufragio pasivo. El derecho de sufragio que se delimita en los acuerdos de reciprocidad en materia de sufragio que España ha suscrito con gobiernos latinoamericanos reconoce únicamente el derecho al sufragio activo más no al pasivo. En los casos de los acuerdos de esta naturaleza suscritos en el marco de la UE y con Noruega se reconoce el derecho tanto al sufragio activo como al pasivo. La CE admite que se incluya el derecho al sufragio pasivo cuando se firman acuerdos de reciprocidad en este terreno, tal como sucede en el ámbito de la UE. El derecho al sufragio pasivo impulsaría una mayor participación por parte del electorado latinoamericano y una mayor implicación respecto de la integración civil y política.

En tercer lugar, se debe mejorar y simplificar el proceso de inscripción en el CERE que, tal como se explica en este trabajo, conlleva una serie de trámites que desalientan a muchos de quienes quieren inscribirse en tal censo. Lo deseable sería que la JEC envíe la convocatoria a elecciones a todos los concernidos tal como hace con los nacionales españoles en cada cita electoral. Asimismo, las organizaciones sociales y los expertos en la materia apuntan la necesidad de que el CERE esté abierto de forma permanente.

Por otro lado, es recomendable que se cuente con la opinión de las organizaciones de inmigrantes más representativas a la hora de redactar la legislación pertinente de una manera eficaz y contando con aquellas entidades realmente representativas de los colectivos concernidos pues, si bien se ha solicitado el consejo de algunas entidades para redactar leyes como la llamada Ley de Extranjería, no parece que se haya tomado en cuenta la opinión sustancial de estas organizaciones habida cuenta, claro está, de que su intervención es meramente consultiva más no vinculante.

Igualmente, las Administraciones Públicas tienen el reto de efectuar campañas de información y sensibilización ante los nuevos electores. Estas campañas deberían ser parte inicial o formar parte de protocolos posteriores de los acuerdos internacionales pertinentes de modo que sean emprendidas en cada uno de los Estados signatarios para el colectivo al que se dirigen.

Por último, sería deseable una campaña de sensibilización sobre la relevancia de los derechos civiles y políticos para la integración de los inmigrantes. La encuesta de este trabajo indica que el electorado concernido no considera la falta o la debilidad en el disfrute de derechos civiles y políticos como un tema prioritario. Muy por encima se encuentran problemas como la falta de empleo. En esta línea, asimismo, los latinoamericanos residentes en España votan desde este país con menor asiduidad en las elecciones de sus países de origen respecto de lo que ocurría cuando vivían en dichos países.

El hecho de que temas relacionados con la manutención económica se encuentren en la cúspide de los problemas que afectan al colectivo es, desde luego, algo natural máxime en épocas de crisis económica. Pero no es menos cierto que el ejercicio de derechos civiles y políticos es una herramienta fundamental a la hora de poder mejorar socioeconómicamente, algo que los inmigrantes objeto de esta tesis no parecen contemplar ya que la mayoría o bien ignora que puede gozar en España del ejercicio de derechos como el de sufragio o simplemente soslaya la relevancia del ejercicio de este derecho en el país de acogida.

8.2.2. Sugerencias para los gobiernos de los países latinoamericanos

Los gobiernos de los países latinoamericanos de los que proceden los inmigrantes involucrados no habrían sopesado adecuadamente el condicionante de tiempo de residencia exigido en los acuerdos de reciprocidad en materia de sufragio que han suscrito con España.

Es más, si bien en los textos correspondientes a los países latinoamericanos en tales acuerdos, Colombia, Ecuador y Chile también piden que los españoles que quieran acogerse a ellos deben contar también con cinco años de residencia en los países respectivos, en los casos de Perú y de Bolivia este periodo es solo de dos años. Paraguay simplemente indica que el

solicitante deberá tener “radicación definitiva” en el país. Conjuntamente con el Gobierno Español, los gobiernos de los países latinoamericanos deberían modificar los acuerdos en este aspecto y cambiar el tiempo de residencia exigido reduciéndolo o incluso anulándolo.

Igualmente, en conjunto con su par español, los gobiernos latinoamericanos deben emprender la modificación de tales acuerdos para que contemplen también el ejercicio del derecho al sufragio pasivo.

En tercer lugar, los gobiernos latinoamericanos tienen ante sí el reto de crear y/o reforzar los mecanismos de diálogo y acción conjunta con sus colectividades de residentes en España de forma que se tomen en cuenta sus opiniones y recomendaciones a la hora de negociar con España acuerdos que los afectan directamente, como es el caso de los acuerdos de reciprocidad en materia de sufragio. Los protagonistas de tales acuerdos son quienes mejor conocen la realidad de su día a día y de los procesos de desarrollo de su mejor integración en el país de acogida. En el grupo focal realizado para este trabajo, los representantes de las asociaciones de inmigrantes latinoamericanos consultados dejaron claro que no existen o que son débiles los canales de comunicación y trabajo en conjunto con las administraciones de sus países de origen.

Asimismo, los gobiernos latinoamericanos deberían reforzar los mecanismos de difusión y concienciación sobre la relevancia de los derechos civiles y políticos en democracia tanto entre su población en general como, concretamente, entre sus colonias de residentes en el exterior y, en este caso, en España, aprovechando los canales que existen a través de los respectivos consulados y a través de las posibilidades de difusión que ofrecen las redes sociales e Internet en general.

8.2.3. Sugerencias para los colectivos de inmigrantes latinoamericanos en España

Los inmigrantes concernidos no han desplegado una acción determinante a la hora de obtener mejoras en el reconocimiento del derecho de sufragio. La mayoría de latinoamericanos residentes prefieren acogerse directamente a los convenios de doble nacionalidad que España mantiene con sus respectivos países antes de acogerse a los acuerdos de reciprocidad en materia de sufragio. Sin embargo, poder ejercer el derecho de sufragio incluso en los casos en los que no se ha obtenido la nacionalidad española resulta un paso fundamental en la integración civil y política en el país de acogida, un tema que debería figurar de forma prioritaria en la agenda de las organizaciones de inmigrantes.

En esta línea, los propios representantes de las asociaciones de inmigrantes latinoamericanas participantes en el grupo focal realizado para esta tesis doctoral reconocen que deben ejercer protagonismo para influenciar en tres frentes en este contexto: el Gobierno Español, los gobiernos de sus países de origen y las colectividades que ellos representan.

De cara a los gobiernos mencionados, la influencia se requiere para que, a la hora de redactar y suscribir acuerdos bilaterales o multilaterales que atañen a la diáspora, como los acuerdos relativos a la reciprocidad en materia de sufragio, los gobiernos tengan en cuenta la opinión de los inmigrantes.

De cara a los integrantes de las colectividades que representan, tal influencia debe ser la base para ejercer labores de difusión para concienciar sobre la importancia de la titularidad y el ejercicio de derechos civiles y políticos.

8.2.4. Sugerencias en conjunto para los gobiernos español, latinoamericanos y las asociaciones de inmigrantes latinoamericanos en España

Este trabajo ha analizado cómo la suscripción de acuerdos entre España y países latinoamericanos puede vertebrar lo que bien puede configurarse como ciudadanía iberoamericana teniendo como sustento en la ciencia política la idea de la ciudadanía postnacional cuyo mejor exponente son las tesis de Jürgen Habermas, considerado como uno de los pensadores que mayor solidez conceptual ha brindado a la articulación de la ciudadanía europea.

Más allá de los lazos históricos y culturales que unen a España con Latinoamérica, desde mediados del siglo pasado diversos acuerdos internacionales vienen uniendo a españoles y latinoamericanos. La firma de acuerdos de doble nacionalidad constituye el primer punto de inflexión en la construcción de la señalada ciudadanía iberoamericana. El segundo punto de inflexión significativo en este marco es la suscripción de acuerdos de reciprocidad en materia de sufragio en comicios locales que España ha firmado con países latinoamericanos a partir de 2009. Entre ambos hitos cronológicos, España viene suscribiendo con países latinoamericanos una serie de acuerdos que benefician a sus respectivas colectividades migrantes a ambos lados del Atlántico. Si bien se trata de acuerdos bilaterales, ya existe un primer acuerdo verdaderamente iberoamericano, el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social, que puede erigirse como un modelo a seguir para avanzar en el proceso de creación de los eslabones que, así, en la práctica, forman la cadena de la ciudadanía iberoamericana.

El reconocimiento de la titularidad y el ejercicio de derechos civiles y políticos de los inmigrantes resulta clave en los procesos de integración para reforzar sociedades cohesionadas. En el caso español, este reconocimiento de derechos a favor de los residentes latinoamericanos resulta en un círculo virtuoso como modelo de integración pues parte de la base de una identidad cultural e histórica compartida y, así, aprovecha las facilidades de integración diríase innatas de

los latinoamericanos en España gracias a los ejes comunes hispano- latinoamericanos (lengua, cultura, etc.). El legislador ha tomado buena nota de ello desde hace décadas.

Es cierto que los mencionados acuerdos de reciprocidad en materia de sufragio no se suscriben por parte de España únicamente con países latinoamericanos. La voluntad del legislador, de hecho, ha sido tratar de suscribir tales acuerdos con la mayor cantidad posible de países, al margen de sus vínculos históricos o culturales con España. Pero, como se ha visto, en la práctica ha resultado y resulta mucho más viable la firma de tales acuerdos con países latinoamericanos que con otro tipo de Estados por diversos motivos: el hecho de que los países latinoamericanos son en su mayoría democracias homologables según los estándares internacionales; la mayor identificación cultural y política entre España y Latinoamérica y, claro está, la voluntad de los gobiernos concernidos por trabajar en la integración, en este caso política, de sus colectivos en el país contraparte. La inmigración latinoamericana constituye mayoría como bloque regional en España mientras que cada vez es más relevante la migración española en Latinoamérica. Estas características han permitido, pues, que se amplíe el reconocimiento de un derecho de ciudadanía tan angular como el derecho de sufragio para latinoamericanos en España y para españoles en Latinoamérica.

Consolidar de manera consciente una ciudadanía iberoamericana fortalecerá la presencia, el papel y la relevancia en el mundo de España y de los países de Latinoamérica.

CHAPTER VIII:
CONCLUSIONS

CHAPTER VIII: CONCLUSIONS

8.1. Verifications and/or refutations of hypothesis and sub-hypotheses

8.1.1. Verification or refutation of the central hypothesis

The objective of this doctoral thesis has been to analyze the extension of the right of suffrage in local elections in Spain benefiting nationals of Latin American countries resident in the country. Such an extension of the right to vote is a milestone in the process of extending rights in favor of Latin Americans residing in Spain and, by reciprocity, in favor of Spanish residents in Latin America, a process that is generated through international agreements that have been signed several decades ago and still in force.

The first turning point in this context lies in the signing of dual nationality agreements that Spain began to sign with Latin American countries, starting in 1958. At this point begins a path taken during the last decades that establishes a legal link, based on the particular Ibero-American historical and cultural ties, in different matters, such as social security. The second milestone in this area is the signing of agreements on voting in local elections signed by Spain and Latin American countries, a subject that is analyzed in depth in this doctoral thesis because it constitutes a first-level link in the extension of the right of suffrage, the political right of citizenship par excellence. The succession of agreements in different areas creates what can be considered an Ibero-American citizenship with a particular model that has as its epicenter in Spain and which stands as a model of postnational citizenship according to the corresponding theory of the philosopher, sociologist and political scientist Jürgen Habermas.

The central hypothesis of this work is that the concepts of citizenship and nationality, traditionally closely linked, are increasingly independent. The recognition of the right to vote in favor of immigrants who do not enjoy the nationality of the host country is both a cause and a consequence of the separation between nationality and citizenship. Such delinking allows us to talk about the various examples of postnational citizenship, such as European citizenship, in line with the relevant conceptual development of Jürgen Habermas.

This central hypothesis is verified as the concepts of citizenship and nationality are increasingly independent. The concept of citizenship has gone from being based on an exclusive notion - citizens defined by aspects of which other people lacked - originated in classical Greece by means of which only those of certain categories (men, owners, etc.) were citizens, reaffirmed even by authors and societies around Marshall's speech, to an inclusive idea disconnected from the concept of nationality in many ways, which indicates that certain foreigners residing in a country can be considered as citizens without having obtained the nationality of the country in question, which opens the door for them to enjoy political right par excellence, which is the right to vote, the right that exemplifies as few others the evolution of the concept of citizenship throughout history starting from an exclusionary notion arriving at what today we can qualify like a concept essentially inclusive.

Recognition of the right to vote and the exercise of the right to vote in this context has been progressively extended to include all men, non-property owners, women and, presently, little by little, immigrants which, yes, still have to meet certain requirements as analyzed in this doctoral thesis.

8.1.1.1. First sub-hypothesis

The first sub-hypothesis of this work is that Latin Americans living in Spain have a different legal framework, which is beneficial, compared to other immigrant communities, thanks to the particular Hispanic-Latin American historical and cultural relations.

The national legislation and the agreements that Spain maintains at a bilateral international level, make it possible to verify the first sub-hypothesis of this doctoral thesis.

In this context, the Spanish legislation on the civil and political rights of immigrants in Spain makes a special difference with respect to the nationals of the countries that form the "historical community" of Spain, starting with the Spanish Constitution, which indicates that Spain can celebrate agreements of dual nationality with Ibero-American countries (article 11), and that speaks of the Spanish historical community in clear reference to the Ibero-American community (article 56). The Spanish Constitution of 1931 establishes that by "reciprocity" the Spanish "citizenship" will be granted to the residents coming from Portugal and of "Hispanic countries of America". The reform of 1954 of the Civil Code translates this preference into the legislative practice by determining that while foreigners in general need to live in Spain from five to ten years (depending on the cases) to access Spanish nationality, people from the Philippines and "countries Ibero-Americans" will only require two years of residence to obtain Spanish nationality without losing the nationality of their country of origin. The current Civil Code maintains this preference, indicating that the only people eligible to access Spanish nationality after only two years of residence in Spain will be the nationals of Ibero-America, Andorra, the Philippines, Equatorial Guinea, or Portugal, and Sephardics, independent of nationality.

Although the Civil Code does not mention only Ibero-American countries in this context, the Spanish Constitution (Article 11) only quotes textually for this preference to those who come from Latin America. Thanks to this preference and to the fact of cultural identity between Latin Americans and Spaniards, since 2011 until 2015 more than 70% of concessions of Spanish nationality corresponded to Latin Americans. It's also true that Spain maintains agreements of dual nationality not only with Latin American countries but also maintains them with Andorra, the Philippines, Equatorial Guinea and Portugal, but also in this respect it is relevant that the former Spanish Latin American colonies are much more numerous than the other countries mentioned. Spain also maintains agreements with Ibero-American countries, in diverse areas such as health, social security or the homologation of official studies.

Likewise, the bilateral reciprocal agreements on suffrage that Spain has signed since 2009 have as counterpart mainly Latin American countries, as far as regional blocks are concerned. Counting the agreement signed in 1990 with Norway, six of the twelve countries with which Spain maintains these agreements are Latin American: Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, and Peru.

8.1.1.2. Second sub- hypothesis

The second sub-hypothesis of this doctoral thesis focuses on the particular legal framework enjoyed by Latin Americans residing in Spain, and points out that this particularity would give rise to the configuration of what could be called "Ibero-American citizenship" in line with the concept of postnational citizenship, by way of in fact and in law.

In a sense, part of this second sub-hypothesis is verified, that is to say, an Ibero-American bloc is being set up beyond declarations of good intentions. In another sense, however, part of this sub-hypothesis is refuted since the so-called Ibero-American citizenship whose milestones are concentrated in treaties of dual nationality and reciprocity in matters of suffrage have been subscribed between Spain and Latin American countries individually, not at the multilateral level. That is, there is no Ibero-American citizenship space comparable to that of European citizenship; there is only one treaty, in this case on social security, that articulates an authentic space of union of the Ibero- American countries at the level of juridical connection.

The historical and cultural relationship that exists between Spain and Latin American countries is the basis of the legal relationship that has been developing for decades on both sides of the Atlantic. The double nationality agreements signed since 1958 (the first of its kind was the 1958 Spanish-Chilean agreement of double nationality) were the starting point in this journey. The Spanish Constitution and the Civil Code validate this linkage by noting that Spain will preferentially subscribe to dual nationality agreements with Latin American countries. Although in this context we speak of other countries that were also Spanish colonies, in practice dual nationality agreements mainly benefit the communities of Latin Americans in Spain by virtue of

their numbers and because the particular cultural linkages, in turn, are one of the main motivating factor that causes for Latin American migrants to choose Spain as their country of residence.

In line with the current concept of post-national citizenship defined by Habermas, Spain extends the political most relevant political right, because Spain extends the right of suffrage among people who have not adopted Spanish nationality, that is, it grants citizenship rights (and one as relevant as the one of suffrage) without considering the corresponding nationality. By regional blocs, Latin America is the region with the largest number of countries with which Spain has signed the bilateral reciprocity agreements in terms of suffrage through which the abovementioned extension of the right to suffrage is carried out (it is important to emphasize that bilateral agreements, that is to say, apart from agreements entered into by virtue of membership of political or economic blocs such as the EU and therefore outside of European citizenship).

This is not a coincidence because, to start with, Latin Americans form the largest regional group in Spain. And, secondly, the democratic systems of most Latin American countries allow for the required reciprocity, as required by the Spanish Constitution.

These reciprocity agreements, added to those of dual nationality and to other diverse agreements that Spain maintains with Latin American countries that benefit the migrants of Spain in Latin America and of Latin Americans in Spain, allow to verify the second sub-hypothesis of this work: it is possible to speak about the configuration, in fact and in law, of what may well be called "Ibero-American citizenship". In this regard, it should be noted that such citizenship has the particularity of having an articulating axis to Spain, so that Spain shares elements of citizenship with Latin American countries bilaterally. Unlike what happens with European citizenship, which is shared in an extended and multilateral way by the nationals of the countries that are part of the EU, the Ibero-American citizenship that is being developed, from the analysis that develops this work, has as epicenter to Spain and as areas of repercussion to each of the Latin American countries, since the corresponding agreements that articulate such citizenship are applied bilaterally between Spain and each of the countries concerned. This articulation, in any case, is the basis for a much more solid concept and reality of Ibero-

American citizenship that brings together the different Ibero-American countries (Spain and Latin America), with each other. An example that allows one to believe that this is the expected scenario is that, beginning with bilateral agreements subscribed by Spain with Latin American countries, have begun to develop into Ibero-American multilateral agreements. In this context, based on the bilateral agreements that Spain has signed with Latin American countries on social security, in 2007 was signed the Ibero-American Multilateral Agreement on Social Security (Ibero-American Social Security Organization, 2007).

In a future line of research, the subject of the model of this agreement on social security will be treated as a reference for the consolidation through similar agreements of what is now articulated from Spain as the axis of Ibero-American citizenship. The Ibero-American citizenship, therefore, although it can be analyzed from the perspective of the concept of European citizenship, presents its own synergies and develops its own model as an example of postnational citizenship.

Likewise, by virtue of the semantic nature of the Ibero-American term and, above all, due to the fact that to all effects Portugal is part of the Ibero-American community, it is necessary to add around this sub-hypothesis that Portugal is part of the space of Ibero-American citizenship. In fact, Portugal and Spain, like what happens with Latin American countries and Spain, have signed agreements such as dual nationality. In this line, Portugal is also part of the mechanism of Ibero-American summits of Heads of State and Government as well as of the aforementioned Ibero-American Multilateral Agreement on Social Security.

8.1.1.3. Third sub-hypothesis

The third sub-hypothesis of this doctoral thesis indicates that there does not seem to be a strong relation between the legislative change in the matter of suffrage and the political interest of the Latin American immigrants. That is, recognition of suffrage is not linked to an increase in the political interest of the beneficiaries. Economic and labor integration is the most important element when it comes to migrating, while are scarcely considered the medium and long-term

repercussions of enlargement in favor of immigrants of political rights and, in particular, the right to vote.

This third sub-hypothesis is proven, since, in fact, as analyzed, there is no greater interest in political participation by the group concerned despite the extension of the right to vote in local elections in Spain. Interest continues to be focused on economic and labor issues.

In this regard, the survey carried out for this work shows the absence of a direct relationship between the extension of political rights among immigrants, namely the right to vote, and the interest they show and develop through political participation.

It is important to consider that, in the light of this survey, despite cultural and historical identity as well as the existence of a preferential legal framework in many respects, the feeling of political integration by Latin American residents in Spain is weak at least in the early stages of their stay in the country. Incomplete or inadequate information as well as the need to have economic income above any other imperative would be the causes of this situation. Thus, respondents do not perceive that civil and political rights have particular relevance in their integration process. Although 70.1% feel very integrated, only 0.4% attribute this to the enjoyment of political rights. Among the reasons for feeling integrated, 29.7% say that they are generally comfortable. In addition, among the twelve issues that would be the main sources of concern, the lack of political rights is not mentioned by any of the participants; although it is not surprising that more than half choose the lack of employment in this case, the total lack of concern for political rights is striking. Along the same lines, among the reasons for feeling integrated, on a decimal scale and comparing only between economic and social rights and political rights, respondents rated with 9 points aspects of economic and social rights while political rights are qualified with 7.5 points.

Likewise, on the rights that are lacking, the political rights are only chosen by 3.6% of the respondents. The right that most respondents miss is to be able to have equal access to the functions and positions in the public sector, a right that the Spanish Constitution reserves only for nationals (Articles 13 and 23); this fact clearly fits with the central line of the survey

responses, which ratifies that the group analyzed is much more interested in their economic integration, employment and economic conditions than in their political integration, a fact that speaks to the lack of knowledge that exists on the link between political and administrative decisions and the economy.

Since the survey was carried out after the first experience of application of the suffrage agreements studied in this doctoral thesis, and in view of the results on participation of those involved, who registered in the CERE (“Censo de Extranjeros Residentes en España”), it can be inferred that the legislative change did not have a relevant effect on the interest for the political participation of those concerned. However, this statement should be considered jointly with the fact that through both, the survey and the focus group carried out for this work, it is perceived that the low number of registrations in the CERE was due in large part to a series of deficiencies in its diffusion and implementation.

8.1.1.4. Fourth sub-hypothesis

The fourth sub-hypothesis of this work indicates that the recognition of the suffrage is not tied to an increase in the political participation of the immigrants. That is to say, there is no solid causal relation between the recognition of the right and the aim pursued (the suffrage).

The fourth sub-hypothesis is verified and the causes of a strong relationship between the recognition of the right to vote and the actual exercise of that right are examined. The research also examines the causes of this situation by establishing that, in addition to what is stated in the third sub-hypothesis (the lack of interest of the citizens involved), the fact that the mechanisms of application of reciprocity agreements in terms of suffrage have not been developed in an optimal way, something that explains in part the small number of registered in the CERE.

In fact, the electoral participation data of the people involved in the elections in which the reciprocity agreements have been applied in the area of suffrage in local elections indicate

very little participation. In 2011, only 51,205 of the 343,960 participants were registered (14.9%), while in 2015 there were only 21,577 of the 330,624 called to register (6,52%).

According to the survey, the reasons why the respondents (in this case only the nationals surveyed from the six Latin American countries whose countries have signed reciprocal voting agreements with Spain) were not registered in CERE (72.5% of the respondents acknowledged they did not register) were the lack of information (26%), the belief that they do not have an enabling nationality, which is in fact a cause comparable to that of lack of information since respondents are nationals of countries with reciprocity agreement in the matter (22.5%), and a lack of interest (21%). Fourth, 9.8% point out that they believe they have the right to vote in these elections, so it can be inferred that they are mainly referring to the fact that they did not have the five years of minimum residence. And fifth, 7.5% indicate a lack of the required documentation. According to the data expressed by the survey, only 8.6% of the respondents voted.

In this regard, the representatives of the associations participating in the focus group carried out for this doctoral thesis unanimously express that the registration process in the CERE should be substantially improved. They consider that as long as the Spanish Constitution is not reformed in order to eliminate the requirement of reciprocity with the countries of origin so that the immigrants concerned can vote in local elections in Spain, the Administration is called to improve the mechanism for calling immigrants to the local elections that correspond to them as well as to simplify and make much more viable the mechanism of inscription in the CERE.

8.1.1.5. Fifth sub-hypothesis

The fifth sub-hypothesis of this research is that there is no proportionality relationship between the conditions of minimum required residence periods contained in the reciprocal agreements on suffrage subscribed by Spain with Latin American countries and the favorable

legal framework that has existed for decades in Spain for the majority of Latin American immigrants.

The fifth sub-hypothesis is verified in the light of the study of the legislation related to Latin American immigrants in Spain, particularly the corresponding dual nationality agreements.

In this context, about the perceived attitude related to the facilities that the Administration provides to the immigrants for the recognition and the exercise of rights, 36.9% of the respondents in the survey carried out for this investigation indicate that the Administration offers enough or many facilities. About 30% indicated that some facilities were granted, and the remaining 31% felt that there were few or no facilities. Considering that in this type of survey the respondents are usually especially critical of the authorities, it can be inferred that the Administration is generally perceived as open to the recognition of the rights of immigrants.

As for the collective assessment of Spanish political parties and the predisposition of those consulted to create or support parties formed by immigrants, it is important to reiterate that the survey was conducted in March 2012, when the Podemos Party did not exist and the Citizens' Party only had representation in Catalonia, so these two formations were not part of the survey. Likewise, CiU and UPyD were considered because at that time, CiU was a remarkable coalition in Catalonia and because it seemed that UPyD was supposed to grow. Assessments of relevant political actors emerging after 2012 will be analyzed in the framework of a future line of research. It should also be noted that the Law on Parties (Congress 2002) only allows Spanish and other EU citizens to form and join political parties; it is clear, however, that immigrants who have obtained Spanish nationality can do this, as is the case with most Latin Americans living in Spain, as is described in this thesis. In this context, 73.2% of respondents say that they do not feel represented by any Spanish political party; however, this fact doesn't imply that those consulted are willing to form a political party, as only 31.5% would do so. More people are willing to support the option of a party formed by immigrants (60.8%). Therefore, respondents do not generally feel represented by the political options available; the majority

would not be willing to form political parties but would support a possible party formed by people of immigrant origin.

In this context, the representatives of the associations participating in the focus group consider that the limitations of reciprocal agreements on voting should be specifically reversed with regard to the requirement of at least five years of residence in Spain, and so that such agreements also include the right to passive suffrage. The participants in the focus group recognize that they have a responsibility to try to influence administrations to make such changes and to raise awareness and campaign for dissemination among the groups they represent, stressing the importance of political participation and, in this case, of the right to vote. This is without prejudice to the fact that two of the six representatives of the associations participating in the focus group explicitly advocate for an extension of the right to vote to all residents regardless of their origin and bilateral agreements (in addition to the reciprocity that is currently demanded), an opinion that does not fit with the central hypothesis of this doctoral thesis. This central hypothesis, as mentioned, is the existence and the need to strengthen a post-national Ibero-American citizenship that is articulated through agreements such as the reciprocity agreements in the matter of suffrage in local elections that underline the cultural identity between Spain and Latin American countries through international agreements and national laws.

8.2. Suggestions for corresponding authorities

Since this doctoral thesis focuses on the ownership and exercise of the right of suffrage in favor of Latin American immigrants in Spain (and, by reciprocity, in favor of Spanish immigrants in Latin American countries, although the latter are not the subject of study of this work), the suggestions and recommendations that emerge from this research are concentrated in the process of recognition of the right to vote and the right to vote of Latin American immigrants in Spain.

8.2.1. Suggestions for the Spanish Administration

The reciprocity agreements on suffrage in local elections signed by Spain in the case of Latin American countries should be modified to adapt to the reality of Spanish legislation within the Ibero-American framework. The electoral participation under such agreements for the time being is limited, as evidenced by the 2011 and 2015 electoral figures, as indicated by the survey and the focus group prepared for this doctoral thesis.

In this context, in the first place, since the development of the agreements of double nationality that Spain maintains with the Latin American countries, especially the Spanish Civil Code, require that Latin Americans who want to become Spaniards as well have to demonstrate a period of just two years of residence in the country, such suffrage agreements should require a period of equal or lesser residence and not the five years that are currently required if it is really intended a significant extension of the right of suffrage.

Secondly, such agreements must also include the right to passive suffrage. The right to vote that is defined in the reciprocal agreements on suffrage that Spain has signed with Latin American governments recognizes only the right to active suffrage but it does not address the right to passive suffrage. In the case of agreements of this nature concluded within the EU framework and with Norway, the right to both, active and passive suffrage, is recognized. The Spanish Constitution admits that the right to passive suffrage should be included when reciprocity agreements are signed in this field, as is the case at EU level. The right to passive suffrage would encourage greater participation by the Latin American electorate and a greater involvement in civil and political integration in Spain.

Thirdly, the process of enrollment in the CERE should be improved and simplified. This process, as explained in this paper, involves a series of procedures that discourage those who want to enroll. What is desirable is that the JEC (“Junta Electoral Central”) send the call to elections to all concerned as it does with the Spanish nationals for each election. In addition, social organizations and experts in the field point to the need for CERE to be permanently open.

On the other hand, it's advisable to have the opinion of the most representative immigrant organizations when drafting the relevant legislation in an effective manner and counting on those entities that are really representative of the related groups. It seems that advice from associations of Latin Americans in Spain have not been take into account, given, of course, that their intervention is merely consultative but not binding according to current legislation.

Likewise, Public Administrations are challenged to carry out information campaigns and raise awareness of new voters. These campaigns should be an initial part of subsequent protocols of the relevant international agreements so that they are undertaken in each of the signatory States for the group to which they are addressed.

Finally, an awareness campaign on the relevance of civil and political rights for the integration of immigrants would be desirable. The survey of this work indicates that the consulted do not consider the lack or the weakness in the enjoyment of civil and political rights as a priority issue. Problems such as lack of employment are considered more important. Similarly, Latin Americans living in Spain vote from this country with less assiduity in the elections of their countries of origin than when they lived in those countries. The fact that issues related to economic support are at the top of the problems that affect the collective is, of course, natural, especially in times of economic crisis. But it is also true that the exercise of civil and political rights is a fundamental tool when it comes to socioeconomic improvement, something that the immigrants who are the object of this thesis do not seem to contemplate since the majority either ignores that they can enjoy rights such as suffrage, or simply overlooks the relevance of the exercise of this right in the host country.

8.2.2. Suggestions for the Latin American Governments

It seems that the governments of the Latin American countries from which the immigrants involved have not adequately weighed the condition of residence time required in the reciprocal agreements on suffrage that they have agreed to with Spain. Moreover, although in the texts corresponding to the Latin American countries in such agreements, Colombia, Ecuador, and Chile also reciprocally insist that Spaniards who wish to avail themselves of the rights under these agreements also have to demonstrate five years of residence in the respective countries, In the cases of Peru and Bolivia, this period is only two years. Paraguay simply states that the applicant must have "definitive registration". Together with the Spanish Government, the governments of Latin American countries should modify the agreements in this regard and change the required residence time by reducing or even annulling it.

Likewise, in conjunction with their Spanish counterparts, Latin American governments must modify these agreements so that they also contemplate the exercise of the right of passive suffrage.

Thirdly, Latin American governments are faced with the challenge of creating and/or strengthening mechanisms for dialogue and joint action with their communities of residents in Spain so that opinions and recommendations of the diaspora are taken into account when negotiating agreements with Spain that directly affect them, as in the case of reciprocal agreements on voting rights. The protagonists of such agreements are those who know best the reality of their daily lives and of the processes of development of their better integration in the host country. In the focus group carried out for this work, the representatives of the Latin American immigrant associations consulted made it clear that communication channels and working with the administrations of their countries of origin are weak or nonexistent.

Latin American governments should reinforce the mechanisms of diffusion and awareness of the relevance of civil and political rights in democracy both, among its population in general and, specifically, its colonies of residents abroad and, in this case, in Spain, taking

advantage of the channels that exist through the respective consulates and through the possibilities of diffusion offered by social media and the Internet in general.

8.2.3. Suggestions for organizations of Latin American immigrants in Spain

The immigrants concerned have not taken decisive action to obtain improvements in the recognition of the right to vote. The majority of Latin American residents prefer to avail themselves directly of the double nationality agreements that Spain maintains with their respective countries rather than joining the reciprocity agreements on the subject of suffrage. However, to be able to exercise the right to vote even in cases where Spanish nationality has not been obtained, is a fundamental step in civil and political integration in the host country, an issue that should be a priority in the agenda of immigrant organizations.

Accordingly, the representatives of the Latin American immigrant associations participating in the focus group for this doctoral thesis recognize that they must play a leading role in influencing the three fronts in this context: the Spanish Government, the governments of their countries of origin, and the communities they represent.

With regard to the governments mentioned above, influence is required so that, when drafting and signing bilateral agreements, such as those concerning reciprocity in suffrage, governments consider the opinions of immigrants.

With regard to the communities they represent, such influence should be the basis for raising awareness of the importance of the ownership and the exercise of civil and political rights.

8.2.4. Suggestions jointly for the Spanish and the Latin American governments and for the organizations of Latin American immigrants in Spain

This work has analyzed how the signing of agreements between Spain and Latin American countries can support what can well be characterized as Ibero-American citizenship, having as support in political science the idea of postnational citizenship whose best exponent is the thesis of Jürgen Habermas, considered as one of the thinkers who gave greater conceptual solidity to the articulation of European citizenship.

Beyond the historical and cultural ties that unite Spain with Latin America, since the middle of the last century several international agreements have united the Spanish and Latin Americans. The signing of agreements of dual nationality are the first turning point in the construction of the designated Ibero-American citizenship. The second significant inflexion point in this framework is the signing of reciprocity agreements on suffrage in local elections that Spain has signed with Latin American countries since 2009. Between both chronological milestones, Spain has signed with Latin American countries a series of agreements which benefit their respective diasporas on both sides of the Atlantic. Although it's a matter of bilateral agreements, there is already a first truly Ibero-American agreement, the Multilateral Ibero-American Agreement on Social Security, which can be set up as a model to follow in order to advance in the process of creating links that, in practice, form the chain of Ibero-American citizenship.

Recognition of the ownership and exercise of civil and political rights of immigrants is key to the integration processes to strengthen cohesive societies. In the case of Spain, this recognition of rights in favor of Latin American residents, results in a virtuous circle as a model of integration and as part of the base and exploits the facilities of the integration of Latin

Americans in Spain due to the common Spanish-Latin American heritage (language, culture, etc.). The legislator has taken a good note of this for decades.

It is true that the Spain's aforementioned reciprocal agreements on suffrage are not only with Latin American countries. The intent of the legislators, in fact, has been to try to enter into such agreements with as many countries as possible, regardless of their historical or cultural links to Spain. However, as has been seen, in practice it has turned out to be much more feasible to sign such agreements with Latin American countries than with other countries because most Latin American countries are democracies under international standards; because of the greater cultural and political identification between Spain and Latin America and, of course, thanks to the willingness of the governments concerned to work in the integration, in this case, in the political arena, of their groups in the counterpart country. Latin American immigration constitutes the majority as a regional block in Spain, while Spanish migration in Latin America is becoming more relevant. These characteristics have allowed, therefore, to broaden the recognition of a right of citizenship as important as the right of suffrage for Latin Americans in Spain and for Spaniards in Latin America.

To consciously consolidate an Ibero-American citizenship will strengthen the presence, the role, and the relevance in the world both of Spain and the countries of Latin America.

BIBLIOGRAFÍA

BIBLIOGRAFÍA

a. Publicaciones científicas

Abellán, Á. M. (1996). Notas sobre la evolución histórica del parlamento y de la representación política. *Revista de Estudios Políticos*, (92), pp. 163-175

Aguelo Navarro, P., y Chueca Sancho, Á.G. (2009 a). El derecho de voto de los extranjeros en España en perspectiva europea. *Documentos CIDOB Migraciones*, (19), pp. 1-45. Disponible en: http://www.cidob.org/es/publicaciones/documentos/migraciones/el_derecho_de_voto_de_los_extranjeros_en_espana_en_perspectiva_europea [08/03/2010]

_ (2009 c). La reforma de la Ley de Extranjería, una visión crítica desde los Derechos Humanos (Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social). *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, (22), pp.109-146

Agulló Mateu, R. (2012). El derecho de sufragio de los no nacionales en las elecciones locales. *Barataria Revista Castellano- Manchega de Ciencias Sociales*, (15), pp.15-29

Aja, E., y Moya, D. (2008). El derecho de sufragio de los extranjeros residentes. En Aja, E. Arango, J., Olivier, J. (Dirs.). *La inmigración en la encrucijada. Anuario de la Inmigración en España* (pp. 64-81). CIDOB. Barcelona: Bellaterra

Aláez Corral, B., y Costa, P. (2008). *Nacionalidad y ciudadanía*. Madrid: Fundación Coloquio Jurídico Europeo. Disponible en http://www.fcjuridicoeuropeo.org/wp-content/uploads/file/Libros_Publicados/Cuadernos_Fundacion/NACIONALIDAD_Y_CIUDADANIA.pdf [06/05/2017]

Almaraz Pestana, J. (2012). Hacia una formulación analítica de la sociedad mundial: de Rostow a Luhmann. *Papel Político*, 17 (2), 737-773. Disponible en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=77727810012> [17/05/2016]

Almond, G.A., y Powell, G.B. (1972). *Política Comparada*. Buenos Aires: Paidós.

Álvarez Rodríguez, A. (2012). El acceso a la nacionalidad: la perspectiva jurídica. *Anuario de la Inmigración en España*, (2012), 127-158.

Alzaga Villaamil, Ó.; Gutiérrez G., I.; Reviriego, P., F; Salvador, M., y Alguacil G-A., J. (2017). *Derecho político español, según la Constitución de 1978*. Sexta edición (primera edición en 1996). Madrid: Editorial Universitaria Ramón Areces. UNED: Madrid

Andrade, Q., K. (2011). *Derechos fundamentales de los extranjeros no comunitarios en España. Una aproximación especial al caso ecuatoriano* (tesis doctoral). Universidad de Sevilla, España.

Andrés, H. (2010). La exclusión de los extranjeros del derecho al voto: punto neurálgico de contradicción entre soberanía y democracia. *Segundo Simposio internacional "Fundamentos de la nueva civilización"*. Octubre de 2010. Centro Mundial de Estudios Humanistas. Disponible en <http://www.cmehumanistas.org/files/2a%20Andres.pdf> [24/07/2017]

__ (2008). El derecho de voto de los extranjeros en el ámbito universal. *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, (18), pp. 9-43.

Arango, J. (2013). *Excepcional in Europe? Spain's Experience with Immigration and Integration*. Washington, D.C.: Migration Policy Institute. Disponible en: <http://www.sem-ete.gr/wp-content/uploads/2014/07/TCM-Spaincasestudy.pdf> [22/05/2016]

Arango, J., & Sandell, R. (Eds.). (2004). *Inmigración: prioridades para una nueva política española*. Madrid: Real Instituto Elcano. Disponible en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/publicacion?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/publicaciones/informe+elcano+1 [8/07/2016]

Arce Jiménez, C. (2012). Los derechos políticos de los residentes extranjeros : la ciudadanía inclusiva. Sevilla : Defensor del Pueblo Andaluz. Disponible en : <http://www.defensordelpuebloandaluz.es/sites/default/files/derechos-politicos-residentes-extranjeros/files/assets/downloads/publication.pdf> [26/07/2017]

Aristóteles (2000). *Política*. Madrid: Gredos

Bailón Corres, M. J. (2009) Derechos humanos, generaciones de derechos, derechos de minorías y derechos de los pueblos indígenas; algunas consideraciones generales. *Revista del Centro Nacional de Derechos Humanos de México* (12), pp. 103- 128. Disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhumex/cont/12/art/art6.pdf> [08/07/2016]

Balaguer, F. (2008). El contenido esencial de los derechos constitucionales y el régimen jurídico de la inmigración. Un comentario a la STC 236/2007, de 7 de noviembre. *Revista de derecho constitucional europeo (ReDCE)*, (10), pp. 481- 505. Disponible en: <http://www.ugr.es/~redce/REDCE10/articulos/15FranciscoBalaguerCallejon.htm> [08/07/2016]

Beck, U. (1998). *La sociedad del riesgo. En camino hacia otra sociedad moderna*. Barcelona: Paidós

__ (1997). La reinención de la política: hacia una teoría de la modernización reflexiva. En Beck, U., Giddens, A. & Lash, S. (coord.). *Modernización reflexiva. Política, tradición y estética en el orden social moderno*. Madrid: Alianza Editorial

- Benhabib, S., & Zadunaisky, G. (2005). *Los derechos de los otros: Extranjeros, residentes y ciudadanos*. Barcelona: Gedisa
- Berganza, M. y Ruiz, J. (Coords.) (2005). *Investigar en comunicación. Guía práctica de métodos y técnicas de investigación social en comunicación*. Madrid: Mc Graw Hill
- Betrián, E.; Galitó, N.; Jové, G. y Macarilla, M (2013). La triangulación múltiple como estrategia metodológica. *REICE, Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*. N. 11, pp. 5-24.
- Bobes, V. (2000). “Ciudadanía” en Laura Baca Olamendi, Judit Bokser- Liwerant, Fernando Castañeda y otros (comps.). *Léxico de la política*, Fondo de Cultura Económica/ FLACSO/ SEP/ CONACYT/ Heinrich BöhlStiftung, México, pp. 50-53.
- Borja, R. (2014) Enciclopedia de la Política. México: Fondo de Cultura Económica. Disponible en <http://www.encyclopediadelapolitica.org/> [17/05/2016]
- Brimelow, P. (1995). *Alien nation: Common Sense About America's Immigration Disaster*. Nueva York: Random House
- Briones, G. (1996), Metodología de la investigación cuantitativa en las ciencias sociales. Disponible en <https://www.contrasentido.net/wp-content/uploads/2007/08/modulo3.pdf> [24/01/2016]
- Brubaker, W. R. (1989). *Immigration and the politics of citizenship in Europe and North America*. University Press of America
- Bueno, G. (2000). *España frente a Europa*. Barcelona: Alba Editorial
- Bustamante Donas, J. (2001). Hacia la cuarta generación de Derechos Humanos: repensando la condición humana en la sociedad tecnológica. *CTS+ I: Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología, Sociedad e Innovación*, 1 (3). Disponible en <http://www.oei.es/revistactsi/numero1/bustamante.htm> [16/07/2016]
- De Gouges, O. (2003). *Déclaration des droits de la femme et de la citoyenne* (pp. 223-226). París: Autrement
- Duverger, M. (1981). *Métodos de las ciencias sociales*. Barcelona: Ariel
- Caïs, J. (1997). *Metodología del análisis comparativo*. Madrid: CIS
- Callejo, J. y Viedma, A. (2006). *Proyectos y estrategias de investigación social: la perspectiva de la intervención*. Madrid: Mc Graw Hill
- Campbell, D.T., y Fiske, D.W. (1959). Convergent and Discriminant Validation by the Multitrait- Multimethod Matrix. *Psychological Bulletin*, N. 56 (2), pp. 81- 2015

Carrasco, M. (2010). El derecho de voto de los extranjeros en las elecciones municipales: nuevas realidades. *Cuadernos de Derecho Local*, (22), pp. 147-162.

Disponible

en

<http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3189474&orden=354312&info=link>
[29/05/2017]

Carrillo Salcedo, J. A. (2006). El sistema internacional de los Derechos Humanos y la globalización. En *El derecho internacional humanitario ante los retos de los conflictos armados actuales*, Marcial Pons. (pp. 29-38) Disponible en [http://espacioinvestiga.org/wp-content/uploads/2015/09/DE007-](http://espacioinvestiga.org/wp-content/uploads/2015/09/DE007-02_Sistema_internacional_derechos_humanos_y_globalizacion-Carrillo.pdf)

[02_Sistema_internacional_derechos_humanos_y_globalizacion-Carrillo.pdf](http://espacioinvestiga.org/wp-content/uploads/2015/09/DE007-02_Sistema_internacional_derechos_humanos_y_globalizacion-Carrillo.pdf) [28/04/2017]

Cassin, R. (1974). El problema de la realización efectiva de los derechos humanos en la sociedad universal. *AA. VV., Veinte años de evolución de los derechos humanos*. Instituto de Investigaciones Jurídicas (pp. 399-407)

Cea D'Ancona, M.A., (1998), *Metodología cuantitativa: estrategias y técnicas de investigación social*. Madrid: Síntesis

Cebrián, J.A. (2011). *Extranjería y derecho de sufragio en España*. Madrid: Fundación Ciudadanía y Valores (FUNCIVA). Disponible en

<http://digital.csic.es/bitstream/10261/50129/1/2011-Extranjer%C3%ADa%20y%20Derecho%20de%20Sufragio.pdf> [09/05/2017]

Conejero Paz, E. (2012). La política de inmigración en España. *3c Empresa: investigación y pensamiento crítico*, 1 (8), 3c Empresa. Disponible en

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4817961> [08/07/2016]

Crespo Navarro, E. (2004). La directiva 2003/109/CE del Consejo relativa al estatuto de los nacionales de terceros estados residentes de larga duración y la normativa española en la materia. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, (18), pp. 531- 552

De Lucas Martín, F. J. (2014). Superar el vínculo de nacionalidad: la potencialidad del artículo 15 de la DUDH. *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, (35), pp. 29-42.

_ (2001). Sobre las garantías de los derechos sociales de los inmigrantes. *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, (4). Disponible en <http://www.uv.es/CEFD/4/Delucas.html> [13/01/2015]

De Lucas, J., Añón, M.J., Galiana, Á., García, J., Mestre i Mestre, R., Miravet, P., Ruiz, M., Simó, C., Solanes, Á. y Torres, F. (2008). *Los derechos de participación como elemento de integración de los inmigrantes*. Bilbao: Fundación BBVA

Delgado- Iribarren G.C., M, y Arnaldo A., E. (2015). *El código electoral*. Madrid: La Ley

Denzin, N. K. (1975). *The Research Act. A Theoretical Introduction to Sociological Methods*. New York: Mac Graw Hill

_ (1970). *Sociological Methods: a Sourcebook*. Chicago: Aldime Publishing Company

Díez Bueso, L. (2008). La incorporación de la participación política de los inmigrantes al ordenamiento jurídico español. *Derechos y Libertades*, Vol.12 (18), pp. 125-140

Díez de Velasco, M. (1994). *Instituciones de Derechos Internacional Público*, Vol. 1. Madrid: Tecnos

Durán Ayago, A. (2015). Ciudadanía democrática vs. identidad nacional: los derechos políticos de los extranjeros en España. *BARATARIA. Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales*, (19), pp. 85-101

Durán Muñoz, R. (2011). Fuerza y efecto potenciales del voto de los inmigrantes. Elecciones municipales españolas de mayo de 2007. *Revista de Estudios Políticos, nueva época* (152), pp. 115- 141

Durkheim, E. (2000). *Las reglas del método sociológico*. Madrid: Alianza

Echazarra de Gregorio, A. (2011). La incorporación política de los nuevos ciudadanos: participación electoral y origen inmigrante. *Revista Española de Ciencia Política*, (25), pp. 57-77. Disponible en http://digital.csic.es/bitstream/10261/24404/3/CSIC-IPP-DT-2010-02_Corrochano.pdf [26/07/2017]

Elósegui, M. (2008). Las fronteras y los criterios jurídicos de adquisición de la nacionalidad. *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería* (18), pp. 279-295

Emmerich, G., & Peraza Torres, X. (mayo de 2011). Sufragio transnacional. Experiencias latinoamericanas de voto desde el exterior y voto de los extranjeros. *IV Congreso de la Red Internacional de Migración y Desarrollo* Quito, Ecuador. Disponible en: http://www.flacsoandes.edu.ec/web/imagesFTP/1308776663.Ponencia_Ernesto_Emerich_y_Peraza.pdf [10/08/2014]

Emmerich, G., y Olguín, V. (2007). *Tratado de ciencia política*. Barcelona: Anthropos Editorial

Fernández Rozas, J. C. (1991). Extranjería: principios de derecho internacional general. *Revista de Economía y Sociología del Trabajo*, (11), pp.39-51.

Disponible en: http://eprints.ucm.es/10553/1/EXTRANJERIA._PRINCIPIOS_DE_DERECHO_INTERNACIONAL_GENERAL.pdf [25/09/2017]

Feyerabend, P. (1987). *Contra el método*. Barcelona: Ariel

Ferrajoli, L. (2012). *Principia iuris*. Madrid: Editorial Trotta

Fichte, J.G. (1977). *Discursos a la nación alemana*. Madrid: Editorial Nacional

FUNDEU (2017). Hispanoamérica, Iberoamérica y Latinoamérica no son sinónimos. *Fundación del Español Urgente, FUNDEU*. Disponible en <http://www.fundeu.es/recomendacion/hispanoamericaiberoamericalatinoamerica/>

Gallardo, H. (2003). Nuevo Orden Internacional, derechos humanos y Estado de Derecho en América Latina. *Crítica Jurídica*, (22), 14, pp. 255- 269. Disponible en <http://web.archive.org/web/20070929002704/http://www.unibrasil.com.br/publicacoes/critica/22/n.pdf> [16/07/2016]

Gálvez Muñoz, L. A. (2014). El derecho de sufragio en el siglo XX. *Derechos y Libertades: Revista del Instituto Bartolomé de las Casas*, 18 (31), pp. 163-190.

Gálvez Muñoz, L. A. y Sieira S. (2011a). *Sinopsis artículo 13 de la Constitución Española*. Madrid: Congreso de los Diputados. Disponible en: <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=13&tipo=2> [05/04/2017]

_ (2011b). *Sinopsis artículo 11 de la Constitución Española*. Madrid: Congreso de los Diputados. Disponible en: <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=11&tipo=2> [08/05/2017]

García Ferrando, M., Ibáñez, J. & Alvira Martín, F. (1986). *El análisis de la realidad social: métodos y técnicas de investigación*. Madrid: Alianza

García Soriano, M.V. (2007). Sobre la viabilidad de la participación política de los extranjeros en las elecciones municipales. *Cuadernos constitucionales de la cátedra Fadrique Furió Ceriol*, (60/61), pp. 257-270

Gellner, E. (1997). *Nacionalismo*. Barcelona: Destino

Gil- Delgado, M. S. (2009). La Magna Carta: realidad y mito del constitucionalismo pactista medieval. *Historia Constitucional*, (10), pp. 243-262

Giner, S., Lamo de Espinosa, E. & Torres, C. (1998). *Diccionario de Sociología*. Madrid: Alianza Editorial

Goig Martínez, J. M. (2014). Las políticas migratorias como elemento determinante en la gestión de la diversidad. En Regueiro G, M.T., & Pérez A., S. (Eds). *Gestión de la Diversidad Cultural en las Sociedades Contemporáneas*. Valencia: Tirant Lo Blanch.

_ (2008 a). *Inmigración y derechos fundamentales. Jurisprudencia, legislación y políticas migratorias en España*. Madrid: Editorial Universitas Internacional, S.L.

_ (2008 b). Tribunal Constitucional y derechos de los extranjeros: comentario a la reciente jurisprudencia en materia de extranjería. *Teoría y realidad constitucional*, (22), pp. 625-649

Gómez Isa, F. (2004). La protección internacional de los derechos humanos. En *La protección internacional de los derechos humanos en los albores del siglo XXI* (pp. 23- 60). Bilbao: Universidad de Deusto

González Amuchastegui, J. (2004). *Autonomía, dignidad y ciudadanía: Una teoría de los derechos humanos*. Valencia: Tirant lo Blanch

González-Ferrer, A. y Morales, L. (2006). Las asociaciones de inmigrantes en Madrid: una nota de investigación sobre su grado de integración política. *Revista Española del Tercer Sector*, (4), pp. 129-174

Grawitz, M. B. J., y José, M. L. (1984). *Métodos y técnicas de las ciencias sociales*. Barcelona: Editorial Hispano Europea

Gros Espiell, H. (2008). Los derechos Humanos. *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas (1), de la Universidad de la Empresa (Uruguay)*, pp. 6-11. Disponible en <https://www.slideshare.net/udeadmin/facultad-ciencias-juridicas-revista-nmero-1-2008> [03/05/2017]

Güell, E. (2014). Ciudadanía y mundialización (tesina de máster). Universidad Pompeu Fabra, Barcelona. Disponible en https://www.academia.edu/3561382/Ciudadan%C3%ADa_y_Mundializaci%C3%B3n_El_proyecto_de_la_democracia_cosmopolita [16/05/2016]

Habermas, J. (2010). *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*. Madrid: Trotta

_ (2007). *Identidades nacionales y postnacionales*. Madrid: Tecnos

_ (2000). *La constelación posnacional*. Buenos Aires: Paidós

_ (1999). *La inclusión del otro. Estudios de teoría política*. Buenos Aires: Paidós

Heater, D. (2007) *Ciudadanía. Una breve historia*. Madrid: Alianza

Herder, J. (1969). *On Social and Political Culture*. Cambridge: University Press

Hernández- Rubio Cisneros, J.M. (1987), “Ciudadanía” en Salustiano del Campo (dir.). *Diccionario Unesco de Ciencias Sociales*. Barcelona: Planeta Agostini, vol. I, pp. 396- 399.

Hobbes, T., & Mellizo, C. (2000). *De Cive: elementos filosóficos sobre el ciudadano*. Madrid: Alianza Editorial

Horrach Miralles, J.A. (2009). Sobre el concepto de ciudadanía: historia y modelos. *Factótum* (6), pp. 1-22. Disponible en: <http://www.ses.unam.mx/curso2015/pdf/25sep-Horrach.pdf> [6/12/2015]

Huddleston, T. & Dag Tjaden J. (2012). *Cómo perciben los inmigrantes la integración en 15 ciudades europeas*, Fundación Rey Balduino & Migration Policy Group. Disponible en: http://www.cidob.org/es/publicaciones/monografias/monografias/como_perciben_los_inmigrantes_la_integracion_en_15_ciudades_europeas [24/07/2017]

Huddleston, T. & Niessen, J. (2011). *Migrant Integration Policy Index III España*. British Council & Migration Policy Group

Hueso, A., y Cascant, M^a J. (2012). Metodología y técnicas cuantitativas de investigación. *Cuadernos Docentes en Procesos de Desarrollo* (1). Valencia: Editorial Universidad Politécnica de Valencia, pp. 1-80. Disponible en <https://riunet.upv.es/handle/10251/17004> [25/01/2016]

Ivankovich-Guillén, C. I., y Araya-Quesada, Y. (2011). Focus groups: técnica de investigación cualitativa en investigación de mercados. *Ciencias Económicas*, 29 (1), PP. 545- 554. Disponible en <http://www.revistas.ucr.ac.cr/index.php/economicas/article/view/7057> [19/10/2015]

Izquierdo, A., López de Lera, D. y Martínez-Buján, R. (2002). Los preferidos del siglo XXI: la inmigración latinoamericana en España. En Castaño, F-J-G. & López, C-M. (Ed.). *La inmigración en España: contextos y alternativas* (1^a ed., pp. 237-249). Granada: Laboratorio de Estudios Interculturales de la Universidad de Granada

Janoschka, M., & Durán, R. (2013). Lifestyle migrants in Spain. Contested realities of political participation. En *Janoschka, Michael und Haas, Heiko (Hg.) Contested Spatialities, Lifestyle Migration and Residential Tourism*. London: Routledge, pp. 48-60.

Jáuregui, G. (2002). Del estado nacional a la democracia cosmopolita: política y derecho en la era global. *Anales de la Cátedra Francisco Suárez* (36), pp. 127- 150

Jick, T. D. (1979). Mixing Qualitative and Quantitative Methods: Triangulation in Action. *Administrative Science Quarterly*, pp. 602- 611

Juárez Pérez, P. (2010). Dieciocho años de ciudadanía de la unión: ¿Hacia una figura emancipada? *Cuadernos de Derecho Transnacional*, Vol.2, (2), pp. 261-289.

Kant, I. (2003). *La paz perpetua*. Biblioteca Virtual Universal. Disponible en <http://www.biblioteca.org.ar/libros/89929.pdf> [11/01/2017]

Kelsen, H. (2008). *The Law of The United Nations. A Critical Analysis of Its Fundamental Problems*. New Jersey: The Lawbook Exchange, LTI

Kymlicka, W. (1996). *Ciudadanía multicultural. Una teoría liberal de los derechos de las minorías*. Barcelona: Paidós

Kochenov, Dimitri. The European Citizenship Concept and Enlargement of the Union. *Romanian Journal of Political Science*, Vol. 3, No. 2, pp. 71- 97. Disponible en https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=926850 [18/08/2017]

Kuznetsov, G. (2012). Integración de inmigrantes. *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, (31), pp. 73-91

Lasagabaster Herrarte, I. (2009). Reciprocidad y derechos fundamentales: en especial el derecho de voto de los extranjeros. *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria*, (85), pp. 57-81

Lara Ramos, L. F. (2010). *Diccionario del Español de México*. El Colegio de México, 2 vols.

Lauterpacht, H. (1950). *International law and human rights*. New York: Shoe String Press Inc.

Layder, D. (1993). *New Strategies in Social Research*. Cambridge: Polity Press

Lijphart, A. (1971). Comparative Politics and the Comparative Method. *American Political Science Review*, 65 (3), 682-693

Lizcano Fernández, F. (2012). Conceptos de ciudadano, ciudadanía y civismo. *Polis Revista Latinoamericana* (32), pp. 1-24. Disponible en <https://polis.revues.org/6581> [19/10/2015]

Locke, J., y Mellizo Cuadrado, C. (2006). *Segundo tratado sobre el gobierno civil: un ensayo acerca del verdadero origen, alcance y fin del gobierno civil*. Madrid: Tecnos

López Álvarez, A. (2014). La inmigración y los partidos políticos en España. *Barataria. Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales*, (17), 203-213. Disponible en <http://revistabarataria.es/web/index.php/rb/article/view/65> [30/03/2017]

López Serrano, Aida (2015). Integración política de los inmigrantes en España: el caso latinoamericano, tesis doctoral. Disponible en <http://eprints.ucm.es/33132/1/T36393.pdf> [19/07/2017]

Lozano Escribano, T. (1996). Hacia la supranacionalidad iberoamericana: la doble nacionalidad entre España y los países de la Comunidad Iberoamericana. *Cuadernos de Estrategia*, (86), 247-268. Disponible en http://dadun.unav.edu/bitstream/10171/21002/1/ADI_VI_1982_08.pdf [14/04/2017]

Mariño, M.V. (2006). Desde el análisis de contenido del discurso: la necesidad de una apuesta decidida por la triangulación metodológica. Sevilla, Cádiz: IX Congreso IBERCOM

Marshall, T.H. (1997). Ciudadanía y clase social. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* (79), pp. 297-344

Martínez de Pisón, J. (2004). ¿Tienen derechos los inmigrantes? Derechos humanos y procesos migratorios: paradojas y posibilidades. Jornadas sobre *los inmigrantes como nuevos actores del desarrollo. Globalización, migración y derechos*, Universidad de Valencia, España. Disponible en <https://diversidad2009.files.wordpress.com/2009/03/tienen-derechos-los-inmigrantes.pdf> [24/07/2017]

Martínez S., M., Marco, M, J. y Uribe Otalora, A. (2007). *Sistemas electorales: un estudio comparado*. Madrid: Tirant lo Blanch

Masso Garrote, Marcos Francisco (1997). Aspectos políticos y constitucionales sobre la participación electoral de los extranjeros en el estado nacional. *Revista de Estudios Políticos* (97), pp. 159- 194

Mellado Prado, P. (2014). El derecho de sufragio en las elecciones municipales y europeas: las resistencias a la armonización de las legislaciones nacionales. *Revista de derecho de la Unión Europea*, (27), 281-300. Disponible en: <http://revistas.uned.es/index.php/REDUE/article/view/13599/12296> [16/02/2017]

Méndez Lago, M. (2008). El reconocimiento del derecho a la participación política de los inmigrantes: algunas experiencias. *Derechos y libertades: Revista del Instituto Bartolomé de las Casas*, (1, época 2), pp. 141- 160.

_ (2005). Los derechos políticos de los inmigrantes. En Hernández, M. & Pedreño, A. (Ed.), *La condición inmigrante: exploraciones e investigaciones desde la región de Murcia*, pp. 125-140. Disponible en <https://www.um.es/campusdigital/Libros/textoCompleto/la%20condicion%20inmigrante/LA%20CONDICION%20INMIGRANTE%20cap6.pdf> [29/09/2016]

Milá, M., J. (2004). El pacto internacional de derechos civiles y políticos. En *La protección internacional de los derechos humanos en los albores del siglo XXI* (pp. 185- 213). Bilbao: Universidad de Deusto

Miravet, P. (2006). Algunos problemas para la participación cívica y política de los inmigrantes. *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, nº 14. Disponible en: <http://www.uv.es/~afd/CEFD/14/pmiravet.pdf> [22/05/2016]

Monereo Pérez, J. L., y Triguero Martínez, L. A. (2009). El modelo de protección legal del trabajador extranjero tras la reforma realizada por la Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, *Aranzadi Social: Revista Doctrinal*, 19 (2), pp. 61-84

Mora Alemañy, R. (2013). ¿También los extranjeros son iguales ante la ley? *Revista de Derecho de la Universidad Nacional de Educación a Distancia, UNED*, (12), pp.561-594. Disponible en:

<http://e-spacio.uned.es/fez/eserv.php?pid=bibliuned:RDUNED-2013-12-6085&dsID=Documento.pdf> [19/07/2017]

Morlino, L. (2010). *Introducción a la Investigación Comparada*. Madrid: Alianza Editorial

Moya, D., y Viñas, A. (2011). El sufragio de los extranjeros en las elecciones municipales de 2011 en España. En Aja, E., Arango, J. y Olivier, J. (Dir.) *La hora de la integración. Anuario de la inmigración en España* (pp.214- 262), Barcelona: CIDOB, Diputación de Barcelona y Fundación Ortega-Marañón. Disponible en: http://www.cidob.org/es/publicaciones/anuarios/anuario_de_la_inmigracion_en_espana/la_hora_de_la_integracion_anuario_de_inmigracion_en_espana_edicion_2011 [19/07/2017]

_ (2010). *Sufragio y participación política de los extranjeros extracomunitarios en Europa*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer

Muñoz, R. D. (2011). Fuerza y efecto potenciales del voto de los inmigrantes. Elecciones municipales españolas de mayo de 2007. *Revista de Estudios Políticos*, (152), pp. 115-141

Navarro, L; Pasadas, S. y Ruiz, J. (2004). *La triangulación metodológica en el ámbito de la investigación social: dos ejemplos de uso*. Disponible en <http://digital.csic.es/bitstream/10261/82068/1/409413.pdf> [19/07/2017]

Nowak, M. (2004). El pacto internacional de derechos civiles y políticos. En *La protección internacional de los derechos humanos en los albores del siglo XXI* (pp. 161-184). Bilbao: Universidad de Deusto

Ortega Giménez, A. (2011). *El derecho al voto de los ciudadanos extracomunitarios en las próximas elecciones municipales españolas de 2011*. Ep, 60/2011. Madrid: Fundación Alternativas. Disponible en: http://www.fundacionalternativas.org/public/storage/estudios_documentos_archivos/f2182a701e41516e4b39ab1055152772.pdf [19/07/2017]

Ortega Giménez, A. y Heredia, L. (2008). El derecho al voto de los extranjeros en las elecciones municipales españolas. ¿Integración o interés? *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, (8), pp. 587-598

Ortega Giménez, A., López, A. y Cano, M.J. (24, 25 y 26 de noviembre de 2011). A vueltas con la integración del inmigrante: la extensión del derecho al voto de los ciudadanos extranjeros en España. *III Congreso Anual de la Red Española de Política Social (REPS): Los actores de las políticas sociales en contextos de transformación*, Universidad Pública de Navarra. Disponible en: http://www.unavarra.es/digitalAssets/149/149682_1000003.1_Ortega_DerechoVotoExtranjeros.pdf [19/07/2017]

Ortega Pérez, N. (2003). *España: Hacia una nueva política migratoria*. Migration Policy Institute. Disponible en <http://www.migrationpolicy.org/article/españa-hacia-una-nueva-pol%C3%ADtica-migratoria> [19/07/2017]

Palacios, T. (2005). Determinantes del marco jurídico de los inmigrantes en España y la Unión Europea. *Revista de la Universidad Cristóbal Colón*, 19, pp. 145-155. Disponible en: www.eumed.net/rev/rucc/19/ [19/07/2017]

Pastor R., J. A. (2011). Sobre la Universalidad del Derecho Internacional de los derechos humanos. *Anuario de Derechos Humanos. Nueva Época*, 12, pp. 267-286. Disponible en <file:///C:/Users/YOLANDAV/Downloads/38106-43694-2-PB.pdf> [28/4/2017].

Pedroza, L. (2013). *Extensiones del derecho de voto a inmigrantes en Latinoamérica: ¿Contribuciones a una ciudadanía política igualitaria? Una agenda de investigación*. Working Paper (57). Disponible en: http://www.desigualdades.net/Resources/Working_Paper/57-WP-Pedroza-Online.pdf?1381932929 [10/10/2014]

Pérez de Vargas Muñoz, J. (2002). Cuestiones de doble nacionalidad. *Revista de Derecho Privado*, 9, pp. 889-910. Disponible en <https://app.vlex.com/#vid/193985> [29/06/2017]

Pérez-Nievas, S., Vintila, C. D., Morales, L., & Paradés, M. (2014). *La representación política de los inmigrantes en elecciones municipales: un análisis empírico* (Vol. 72). CIS-Centro de Investigaciones Sociológicas. Madrid: España.

Presno Linera, M. (2011). La reforma del derecho de voto en España. *Biblioteca jurídica virtual del instituto de investigaciones jurídicas de la UNAM* (8), pp.81-117. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/juselec/cont/29/drl/drl3.pdf> [13/01/2015]

RAE (Real Academia Española) (2014). *Diccionario de la Lengua Española*, vigésima tercera edición. Disponible en <http://www.rae.es/obras-academicas/diccionarios/diccionario-de-la-lengua-espanola> [17/05/2016]

Renan, J. E. (1987). *¿Qué es una nación?* Madrid, España: Alianza Editorial

Riofrío Martínez-Villalba, J. C. (2014). La cuarta ola de derechos humanos: los derechos digitales. *Revista Latinoamericana de Derechos Humanos*, 25(1), pp. 15-45

Ripol, S. (2011). La Constitución Española y los derechos de participación política de los extranjeros. En CIDOB, Centro de Estudios y Documentación Internacionales de Barcelona (Ed.), *Políticas públicas y modelos de ciudadanía* (pp. 13-55). Barcelona: CIDOB

Rodríguez Ruiz, B. (2015). Participación y ciudadanía más allá del sufragio. Los derechos de participación de las personas extranjeras. *Revista de Estudios Políticos (nueva época)* (169), pp.45-74

_ (2010). Hacia un Estado post-patriarcal. Feminismo y ciudadanía. *Revista de Estudios Políticos*, nº 149, pp. 87-122.

Rubio Carracedo, J. (2007). *Teoría crítica de la ciudadanía democrática*. Madrid: Trotta

Sánchez-Hernández, G., & Morales, L. & González-Ferrer, A. (2005). La integración política de los inmigrantes: un estudio sobre las asociaciones de inmigrantes en Madrid y Murcia. *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, (12), pp. 1-27. Disponible en <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1307308&orden=53624&info=link> [01/07/2017]

Sánchez, J., M.A. (2009). El impulso del reconocimiento del derecho de sufragio de los inmigrantes a través de la vía legislativa. En *La integración de los extranjeros: un análisis transversal desde Andalucía* (pp. 323-366). Barcelona: Atelier Libros Jurídicos

Santolaya, P., & Revenga Sánchez, M. (2015). *Nacionalidad, extranjería y derecho de sufragio*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales

Santolaya, P. & Díaz-Crego, M. (2008). *El sufragio de los extranjeros: un estudio de derecho comparado*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales

Santolaya, P. (2013). *Procedimiento y garantías electorales*. Madrid: Civitas

Sartori, G. (2001). *La sociedad multiétnica. Pluralismo, multiculturalismo y extranjeros*. Madrid: Taurus

Sartori, G. (1994). Comparación y método comparativo. En Sartori, G. y Morlino, L (eds.), *La comparación en las ciencias sociales* (pp. 29-54). Madrid: Alianza Editorial

Sartori, G. (1991). Comparazione e Metodo Comparato. En Sartori, G., y Morlino, L. (eds.). *La comparazioni nelle scienze social*. Bologna: Il Mulino

Serrano, J. M. (2003). Sinopsis artículo 96 CE. Congreso de los Diputados de España. Disponible en: <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=96&tipo=2> [1/07/2014]

_ (2006). Integración sin derechos: de la irregularidad a la participación. *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho* (14). Ejemplar dedicado a Textos de las Jornadas Unión Europea, Políticas de Inmigración y Derechos Humanos. Disponible en: <http://www.uv.es/cefd/14/solanes.pdf> [13/01/2015]

Soysal, Y. N. (1994). *Limits of citizenship. Migrants and postnational membership in Europe*. Chicago: University of Chicago Press

Strohmayr, H., Carrasquilla, M.C. y Seidel, S. E. (2005). En Carrasquilla, M.C. y Seidel, S.E. (Eds.), *La participación ciudadana. Vía para la integración de las personas Inmigrantes. Rutas y caminos*. Murcia: Nexos

The Economist (2012). Democracy Index 2012. A report from The Economist Intelligence Unit. Disponible en <http://na-abk.marketo.com/rs/eiu2/images/Democracy-Index-2012.pdf> [14/09/2017]

Tomé da Mata, E. (2015). Participación de los ciudadanos de la Unión Europea en las elecciones al Parlamento Europeo y elecciones locales en España. *RIPS: Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 14 (1). Disponible en <file:///C:/Users/yolandav/Downloads/2297-11417-2-PB.pdf> [08/07/2015]

Torres del Moral, A. (2010). *Principios de derecho constitucional español* (6ª ed.). Madrid: Universidad Complutense de Madrid

Triguero, L. (2008). *El estatuto jurídico laboral del trabajador extranjero inmigrante* (1ª ed.). Albacete: Bomarzo

Truyol y Serra, A. (2000). *Los derechos humanos*. Madrid: Tecnos

Uribe Otorola, A. (2011). El inmigrante como sujeto titular del derecho de sufragio en la Unión Europea. *V Simposio internacional de inmigración, Derechos Humanos e inmigración: inmigración y participación política*, Fundación Ciudadanía y Valores, Valencia, España, pp. 2-24

Uribe Otorola, A. (2010). *Votos y vetos: el derecho de sufragio de los inmigrantes en la Unión Europea*. Madrid: Temas del Senado

Vacas, F. (2009). El principio de reciprocidad como condición del reconocimiento del derecho al sufragio de extranjeros en las elecciones municipales en España y sus implicaciones desde el Derecho Internacional. *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, (20), pp. 77-96

Vaccaro Alexander, Y. C. (2014). Reconocimiento de la titularidad y el ejercicio de los derechos civiles y políticos de los residentes latinoamericanos en España: El derecho al sufragio en elecciones locales. *Revista de Derecho de la Universidad Nacional de Educación a Distancia, UNED*, (14), pp. 687-716. Disponible en <http://e-spacio.uned.es/fez/view.php?id=bibliuned:RDUNED-2014-14-7210> [16/07/2016]

Vasak, K. (1977). A 30- Years Struggle. The Sustained Efforts to give Force of Law to the Universal Declaration of Human Rights. *Unesco Courier*, (10), pp. 29- 32. Disponible en <http://unesdoc.unesco.org/images/0007/000748/074816eo.pdf> [16/07/2016]

Velasco Arroyo, J.C. (2006). El Estado y la ciudadanía ante el desafío de la inmigración. *Revista Internacional de Filosofía Política*, N. 27, pp. 5- 19. Disponible en <http://ifs.csic.es/es/prensa/velasc13.pdf> [22/05/2016]

Verd, J.M. y López, P. (2008). La eficiencia teórica y metodológica de los diseños multimétodo. *Empiria, Revista de metodología de ciencias sociales*, N. 16, pp. 13-42

Vidal F., M.C. (2002). *Constitución y extranjería. Los derechos fundamentales de los extranjeros en España*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales

Vicente Torrado, T. (2006). La inmigración latinoamericana en España. *Madrid: Expert Group Meeting on International Migration and Development in Latin America and the Caribbean, United Nations Secretariat*. Disponible en http://www.un.org/esa/population/meetings/IttMigLAC/P13_Vicente.pdf [01/05/2017]

Villavicencio, Y. (2011). *Una sudaca en el parlamento*. Madrid: AESCO

Vitale, E. (2002). Reflexiones sobre el paradigma de los derechos fundamentales. *Isonomía*, (16), pp. 39- 52. Disponible en: <http://www.biblioteca.org.ar/libros/142296.pdf> [12/06/2016]

Vox (2012). Diccionarios Gratuitos. Larousse. Disponible en <http://www.diccionarios.com/> [17/05/2016]

Weber, M. (1977). *Economía y Sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica

Wolf, M. (2010). Europa de ciudadanos migrantes y sin ciudadanía. *La Factoría*, (45) Disponible en: <http://www.revistalafactoria.eu/articulo.php?id=532> [01/07/2014]

Zapata- Barrero, R. (2001). El turno de los inmigrantes: esferas de justicia y políticas de acomodación. Disponible en: http://www.observatoritercersector.org/pdf/centre_recursos/3_8_zap_02024.pdf [22/08/2017]

b. Textos legales y jurídicos nacionales e internacionales

Ámbito nacional

Comisión de Estudios del Consejo de Estado (2009). Informe de 24 de febrero de 2009 sobre las propuestas de modificación del Régimen Electoral General. Disponible en: <http://www.consejo-estado.es/pdf/REGIMEN-ELECTORAL.pdf> [02/03/2013]

Congreso (2012). Grupo Parlamentario IU, ICV-EUiA, CHA. Proposición No de Ley sobre la extensión del derecho a voto, en las elecciones municipales, a los extranjeros residentes legales, de *Boletín Oficial de las Cortes Oficiales*, 10 de febrero de 2012, núm. 33. Disponible en: www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/BOCG/D/D_033.PDF [25/07/2017]

Congreso (2009). Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, *Boletín Oficial del Estado* núm. 299, pp. 104986. Disponible en: www.boe.es/boe/dias/2009/12/12/pdfs/BOE-A-2009-19949.pdf [10/9/2013]

Congreso (2008 a). Diario de Sesiones. IX Legislatura. Núm. 64. 30 de julio de 2008. Disponible en http://www.congreso.es/public_oficiales/L9/CONG/DS/CO/CO_064.PDF [29/05/2017]

Congreso (2008 b). Proposición de Ley Orgánica para el reconocimiento del derecho de sufragio activo y pasivo a los ciudadanos extranjeros en España. Presentada por el Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana-Izquierda Unida- Iniciativa per Catalunya Verds. *Boletín Oficial de las Cortes Generales*. Disponible en http://www.congreso.es/public_oficiales/L9/CONG/BOCG/B/B_062-01.PDF [08/05/2017]

Congreso (2006). Grupos Parlamentarios Socialista e Izquierda Unida- Iniciativa per Catalunya Verds. Proposición No de Ley sobre la extensión del derecho a voto en las elecciones municipales a los extranjeros residentes legales para su debate en el Pleno de la Cámara. *Boletín Oficial de las Cortes Oficiales*, 11 de septiembre de 2006, núm. 428. Disponible en: http://www.congreso.es/public_oficiales/L8/CONG/BOCG/D/D_428.PDF [25/07/2017]

Congreso (2002). Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos. Boletín Oficial del Estado núm. 154, pp. 23600 a 23607. Texto consolidado y última modificación: 31 de marzo de 2015. *Boletín Oficial del Estado* núm. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2002/BOE-A-2002-12756-consolidado.pdf> [28/09/2016]

Congreso (1985). Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de bases del régimen local (LRBRL), Boletín Oficial del Estado, de 3 de abril de 1985, núm. 80, pp. 8945-8964. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1985-5392> [10/12/2012].

Congreso (1931). Constitución Española de 1931. Disponible en http://www.congreso.es/docu/constituciones/1931/1931_cd.pdf [14/05/2017]

Cortes Generales (2010). Diario de Sesiones. IX Legislatura. Núm. 281. 26 de marzo de 2010. Disponible en http://www.congreso.es/public_oficiales/L9/CORT/BOCG/A/CG_A281.PDF [25/07/2017]

Cortes Generales (2009). Diario de sesiones IX Legislatura. Núm. 140. 29 de mayo de 2009. Disponible en http://www.congreso.es/public_oficiales/L9/CORT/BOCG/A/CG_A140.PDF [25/07/2017]

Cortes Generales (1978). Constitución Española. Boletín Oficial del Estado, 29 de diciembre de 1978, núm. 311.1, edición especial. Disponible en <https://www.boe.es/boe/dias/1978/12/29/pdfs/A29313-29424.pdf> [05/05/2017]

Dirección General de los Registros y del Notariado (2007). Resolución de 25 de junio de 2007, en el recurso interpuesto contra Resolución dictada por el Encargado de Registro Civil Consular, en expediente sobre inscripción de nacimiento y opción a la nacionalidad española. Disponible en https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2007-15070 [05/05/2017]

España (2017). Código Civil. Disponible en https://www.boe.es/legislacion/codigos/codigo.php?id=034_codigo_civil_y_legislacion_complementaria&modo=1 [05/05/2017]

España (1954). Reforma de 1954 del Código Civil. Disponible en <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1954-10882> [15/05/2017]

Instituto Nacional de Estadística (2017 a). Estadística del Padrón de Españoles Residentes en el Extranjero a 1 de enero de 2017. Disponible en http://www.ine.es/prensa/pere_2017.pdf [07/04/2017]

Instituto Nacional de Estadística (2017 b). Cifras de población a 1 de enero de 2017. Datos provisionales. Disponible en http://www.ine.es/prensa/cp_2017_p.pdf [29/06/2017]

Instituto Nacional de Estadística (2016 c). Estadística de adquisiciones de nacionalidad española de residentes (ANER). Datos definitivos de 2015 y provisionales del primer semestre de 2016. Disponible en <http://www.ine.es/prensa/np1011.pdf> [07/04/2017]

Instituto Nacional de Estadística (2016 b). Cifras de población a 1 de julio de 2016. Disponible en <http://www.ine.es/prensa/np1010.pdf> [30/06/2017]

Instituto Nacional de Estadística (2016 a). Cifras de población por nacionalidad. Disponible en <http://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=9674&L=0> [29/06/2017]

Instituto Nacional de Estadística (2015). Elecciones municipales y autonómicas del 24 de mayo de 2015, electores inscritos en el CERE. Disponible en <http://www.ine.es/prensa/np902.pdf> [30/06/2017]

Instituto Nacional de Estadística (2014 a). Formación del censo electoral de los extranjeros residentes en España para las elecciones municipales de 24 de mayo de 2015 en las elecciones municipales de 2015 podrán votar ciudadanos de la Unión Europea, Bolivia, Cabo Verde, Chile, Colombia, Corea, Ecuador, Islandia, Noruega, Nueva Zelanda, Paraguay, Perú y Trinidad y Tobago. Disponible en: <http://www.ine.es/prensa/np865.pdf> [13/02/2017]

Instituto Nacional de Estadística (2014 b). Elecciones municipales de 24 de mayo de 2015. Voto de los nacionales de países con acuerdos. Disponible en <http://www.ine.es/prensa/np880.pdf> [13/02/2017]

Instituto Nacional de Estadística (2011 a). Elecciones autonómicas y municipales del 22 de mayo de 2011, datos de inscritos en el CERE. Disponible en <http://www.ine.es/prensa/np647.pdf> [18/07/2017]

Instituto Nacional de Estadística (2011 b). Ampliación del plazo de inscripción en el CERE. Disponible en <http://www.ine.es/prensa/np641.pdf> [30/06/2017]

Instituto Nacional de Estadística (2011 c). Avance del padrón municipal a 1 de enero de 2011. Disponible en <http://www.ine.es/prensa/np648.pdf> [30/06/2017]

Instituto Nacional de Estadística (2011 d). Datos de la Junta Electoral Central relativos al censo electoral municipal y autonómico de 22 de mayo de 2011. Disponible en: <http://www.ine.es/dynt3/inebase/es/index.htm?type=pcaxis&path=/t44/p06/a2011&file=pcaxis> [30/06/2017]

Instituto Nacional de Estadística (2010). Elecciones municipales de 22 de mayo de 2011. Los ciudadanos nacionales de Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Noruega, Nueva Zelanda, Paraguay y Perú, residentes en España e inscritos en el censo electoral podrán votar en las elecciones municipales. Disponible en <http://www.ine.es/prensa/np630.pdf> [13/02/2017]

Junta Electoral Central (2014). Normativa electoral estatal y acuerdos de reciprocidad en materia de sufragio en elecciones locales. Disponible en: <http://www.juntaelectoralcentral.es/cs/jec/normativa#tema7> [04/05/2017]

Ministerio de Asuntos Exteriores (2017). Lista de países a los que se exige visado para cruzar las fronteras exteriores. Disponible en <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/ServiciosAlCiudadano/InformacionParaExtranjeros/Documents/listapaisesvisado.pdf> [21/05/2017]

Ministerio de Asuntos Exteriores (2009 a). Canje de notas constitutivo de acuerdo entre el Reino de España y la República de Colombia, sobre participación en las elecciones municipales de los nacionales de cada país residentes en el territorio del otro, *Boletín Oficial del Estado*, 5 de febrero de 2009, núm. 18, p. 925. Disponible en: <http://www.boe.es/boe/dias/2010/01/21/pdfs/BOE-A-2010-925.pdf> [01/29/2010]

Ministerio de Asuntos Exteriores (2009 b). Canje de notas constitutivo de Acuerdo entre el Reino de España y la República del Perú sobre participación en las elecciones municipales de los nacionales de cada país residentes en el territorio del otro, *Boletín Oficial del Estado*, 19 de mayo 2010, núm. 122, p. 8028. Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/2010/05/19/pdfs/BOE-A-2010-8028.pdf> [4/20/2011].

Ministerio de Asuntos Exteriores (2009 c). Canje de notas constitutivo de acuerdo entre el Reino de España y la República del Ecuador sobre participación en las elecciones municipales de los nacionales de cada país residentes en el territorio del otro, *Boletín Oficial del Estado*, martes 5 de enero de 2010, núm. 4, p. 687. Disponible en: <http://www.boe.es/boe/dias/2010/01/05/pdfs/BOE-A-2010-199.pdf> [7/4/2013]

Ministerio de Asuntos Exteriores (2009 d). Canje de notas constitutivo de acuerdo entre el Reino de España y la República de Chile sobre participación en las elecciones municipales de los

nacionales de cada país residentes en el territorio del otro, *Boletín Oficial del Estado*, 12 de mayo de 2009, núm. 35, pp. 2092. Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/2010/02/09/pdfs/BOE-A-2010-2092.pdf> [1/10/2010].

Ministerio de Asuntos Exteriores (2009 e). Canje de notas constitutivo de acuerdo entre el Reino de España y la República del Paraguay sobre participación en las elecciones municipales de los nacionales de cada país residentes en el territorio del otro, hecho en Madrid y Asunción, *Boletín Oficial del Estado*, 13 de mayo de 2009, núm. 150, p. 53383. Disponible en: <http://www.boe.es/boe/dias/2010/06/21/pdfs/BOE-A-2010-9770.pdf> [01/01/2011]

Ministerio de Asuntos Exteriores (2009 f). Canje de notas constitutivo de acuerdo entre el Reino de España y el Estado Plurinacional de Bolivia sobre participación en las elecciones municipales de los nacionales de cada país residentes en el territorio del otro, *Boletín Oficial del Estado*, 15 de septiembre de 2009, núm. 306, pp. 19388. Disponible en: <http://www.boe.es/boe/dias/2010/12/17/pdfs/BOE-A-2010-19388.pdf> [01/10/2010].

Ministerio de Asuntos Exteriores (1988). Tratado General de Cooperación y Amistad entre el Reino de España y Argentina. *Boletín Oficial del Estado*, 28 de agosto de 1989, núm. 205, p. 27549. Disponible en https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1989-21039 [04/05/2017]

Ministerio de Asuntos Exteriores (1991). Tratado General de Cooperación y Amistad entre el Reino de España y la República de Chile. *Boletín Oficial del Estado*, 17 de septiembre de 1991, núm. 223, p. 30490. Disponible en <https://www.boe.es/boe/dias/1991/09/17/pdfs/A30490-30493.pdf> [04/05/2017]

Ministerio de Asuntos Exteriores (1992). Tratado General de Cooperación y Amistad entre el Reino de España y la República de Venezuela. *Boletín Oficial del Estado*, 16 de julio de 1992, núm. 170, p. 24602. Disponible en <https://www.boe.es/boe/dias/1992/07/16/pdfs/A24602-24605.pdf> [04/05/2017]

Ministerio de Asuntos Exteriores (1994). Tratado General de Cooperación y Amistad entre el Reino de España y la República Oriental del Uruguay. *Boletín Oficial del Estado*, 2 de junio de 1994, núm. 131, p. 17412. Disponible en <https://www.boe.es/boe/dias/1994/06/02/pdfs/A17412-17417.pdf> [04/05/2017]

Ministerio de Asuntos Exteriores (1995). Tratado General de Cooperación y Amistad entre el Reino de España y la República de Colombia. *Boletín Oficial del Estado*, 1 de agosto de 1995, núm. 182, p. 23441. Disponible en <https://www.boe.es/boe/dias/1995/08/01/pdfs/A23441-23447.pdf> [04/05/2017]

Ministerio de Economía y Competitividad (2014). Resolución de 27 de octubre de 2014, de la Oficina del Censo Electoral, por la que se establecen los procedimientos y se aprueba el modelo de solicitud para la inscripción en el censo electoral de residentes en España de nacionales de países con acuerdos para las elecciones municipales, *Boletín Oficial del Estado*, 6 de noviembre de 2014, núm. 269, p. 91725. Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/2014/11/06/pdfs/BOE->

[A-2014-11481.pdf](#) [13/2/2017].

Ministerio de Economía y Hacienda. (2011). Orden EHA/3/2011, de 13 de enero, por la que se modifica el plazo de solicitud para la formación del censo electoral de residentes en España que sean nacionales de países con acuerdos para las elecciones municipales de 22 de mayo de 2011, *Boletín Oficial del Estado*. Disponible en: <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2011-693> [17/07/2017]

Ministerio de Economía y Hacienda (2010). Orden EHA/2264/2010, por la que se dictan normas e instrucciones técnicas para la formación del censo electoral de residentes en España que sean nacionales de países con acuerdos para las elecciones municipales, *Boletín Oficial del Estado*, 20 de julio de 2010, núm. 208, Sec. I. p.74533. Disponible en <https://www.boe.es/boe/dias/2010/08/27/pdfs/BOE-A-2010-13463.pdf> [17/07/2017]

Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2017). Secretaría General de Inmigración y Emigración Concesiones de nacionalidad española por residencia. Disponible en: <http://extranjeros.empleo.gob.es/es/Estadisticas/operaciones/concesiones/> [29/05/2017]

Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2014 a). Convenios de doble nacionalidad. textos legales, desarrollo. Portal de inmigración. Disponible en: http://extranjeros.empleo.gob.es/es/normativa/internacional/doble_nacionalidad/ [12/12/2013].

Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2014 b). Supuestos en los que la situación nacional de empleo permite la contratación de ciudadanos extranjeros no residentes en España. Disponible en: <http://extranjeros.empleo.gob.es/es/informacioninteres/informacionprocedimientos/Ciudadanosnocomunitarios/hoja096/> [12/12/2014]

Ministerio de Justicia (2017). Convenios de doble nacionalidad. Disponible en: <http://www.mjusticia.gob.es/cs/Satellite/es/1215198282690/EstructuraOrganica.html> [03/04/2017]

Ministerio de Justicia (2014). Tabla normativa: legislación sobre nacionalidad y estado civil. Disponible en http://www.mjusticia.gob.es/cs/Satellite/Portal/1292426951688?blobheader=application%2Fpdf&blobheadername1=Content-Disposition&blobheadervalue1=attachment%3B+filename%3DTabla_normativa%3A_Legislacion_sobre_Nacionalidad_y_Estado_Civil.PDF [22/04/2017]

Ministerio de la Presidencia (1995). Protocolo modificadorio del convenio de doble nacionalidad entre la república del Ecuador y el Reino de España, *Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado Ministerio de la Presidencia*, 25 de agosto de 1995. Disponible en: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2000-15503 [19/10/2015]

Ministerio de Trabajo e Inmigración (2011). *Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración* (2011-2014). NIPO: 790-11-177-8. Disponible en:

http://extranjeros.empleo.gob.es/es/Programas_Integracion/Plan_estrategico2011/pdf/PECI-2011-2014.pdf [18/08/2017]

Oficina del Censo Electoral (2011 a). Comunicación de la Oficina del Censo Electoral de 14 de enero, para los ayuntamientos sobre la formación del censo electoral de extranjeros residentes en España para las elecciones municipales de 2011. Ampliación del plazo. Disponible en <http://www.irun.org/Enlaces/00013486.pdf> [15/07/2017]

Oficina del Censo Electoral (2011 b). Carta de la OCE invitando a registrarse en el CERE a inmigrantes a las elecciones del 22 de mayo de 2011 porque sus países han firmado con España acuerdos de reciprocidad en materia de sufragio. Cumplen con todos los requisitos. Disponible en <https://es.scribd.com/document/353855734/Carta-CERE-a-Convocados-Inmigrantes-Elecciones-2011-Cumplen-Todos-Los-Requisitos> [15/07/2017]

Oficina del Censo Electoral (2011 c) Carta de la OCE invitando a registrarse en el CERE a inmigrantes a las elecciones del 22 de mayo de 2011 porque sus países han firmado con España acuerdos de reciprocidad en materia de sufragio. Falta comprobar tiempo de residencia. Disponible en <https://es.scribd.com/document/353856147/Carta-CERE-inmigrantes-elecciones-2011-Cumplen-todo-menos-comprobacion-tiempo-residencia> [15/07/2017]

Oficina del Censo Electoral. (2010 a). Resolución de 15 de octubre de 2010, de la Oficina del Censo Electoral, por la que se establecen los procedimientos y se aprueba el modelo de solicitud para la inscripción en el censo electoral de residentes en España de nacionales de países con acuerdos para las elecciones municipales. *Boletín Oficial del Estado*. Disponible en: <http://www.boe.es/boe/dias/2010/11/05/pdfs/BOE-A-2010-17018.pdf> [11/07/2011]

Oficina del Censo Electoral (2010 b). Comunicación de la Oficina del Censo Electoral de 15 de noviembre de 2010, para los ayuntamientos sobre la formación del censo electoral de extranjeros residentes en España para las elecciones municipales de 2011. Comunicación inicial. Disponible en <https://es.scribd.com/document/353855586/Comunicacion-Ayuntamientos-CERE-Paises-Acuerdos-15-11-2010-Comunicacion-inicial> [15/07/2017]

Ámbito internacional

Consejo de Europa (1992). Convención sobre la participación de los extranjeros en la vida pública a nivel local. Serie de tratados europeos (144), firmado en Estrasburgo el 5 de febrero de 1992. Disponible en <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/144/signatures> [20/07/2017]

OEA (1948). Carta de la Organización de Estados Americanos, 30 de abril de 1948. Disponible en http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_interamericanos_A-41_carta_OEA.pdf [22/10/2016]

ONU (1966 a). Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 16 de diciembre de 1966. Asamblea General, Resolución 2200 (XXI). Disponible en <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx> [19/07/2016]

ONU (1966 b). Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 19 de diciembre de 1966. Asamblea General, Resolución 2200A (XXI). Disponible en <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx> [19/07/2016]

ONU (1952). Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer, 20 de diciembre de 1952. Asamblea General. Disponible en https://treaties.un.org/doc/Treaties/1954/07/19540707%2000-40%20AM/Ch_XVI_1p.pdf [19/07/2016]

ONU (1948). Declaración Universal de los Derechos Humanos, 10 de diciembre de 1948. Asamblea General, Resolución 217 A (III). Disponible en <http://www.un.org/es/documents/udhr/> [19/07/2016]

ONU (1945). Carta de las Naciones Unidas, San Francisco, California, 26 de junio de 1945. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Organización Internacional. Disponible en <http://www.un.org/es/charter-united-nations/index.html> [23/10/2016]

Organización Iberoamericana de Seguridad Social (2007). Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social. Disponible en <http://www.oiss.org/Convenio-Multilateral,7601.html> [14/09/2017]

Unión Europea (2016). La Política de Inmigración. Fichas técnicas sobre la UE. Parlamento Europeo. Disponible en http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU_5.12.3.pdf [17/09/2016].

Unión Europea (2012). Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea (TUE) y del Tratado de Funcionamiento de la UE, *Diario Oficial de la Unión Europea*, C 326/1, 26 de octubre de 2012.

Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2012:326:FULL&from=ES:PDF> [02/06/2016]

Unión Europea (2010). Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (1950). Disponible en: http://www.echr.coe.int/documents/convention_spa.pdf [04/04/2010]

Unión Europea (2003). Directiva 2003/109/CE del Consejo de 25 de noviembre, relativa al estatuto de nacionales de terceros países residentes de larga duración, *Diario Oficial de la Unión Europea Directiva*, 16/44, 18 de noviembre de 2003. www.boe.es/doue/2004/016/L00044-00053.pdf [29/10/2017]

Unión Europea (2001). Dictamen del Consejo Económico y Social (2001) *sobre la propuesta de directiva del consejo relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración*. (CES 1321/2001). Disponible en:

http://eurored.ccoo.es/comunes/recursos/99999/doc1768_Dictamen_del_CESE_1321-2001.pdf
[19/10/2015]

Unión Europea (2000 a). Resolución del Parlamento Europeo sobre la situación de los derechos fundamentales en la Unión Europea (2000/2231 (INI). Diario Oficial de la Comunidad Europea, DOCE nº 65 E, de 14 de marzo de 2000 (A50223/2001). Disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P5-TA-2001-0401+0+DOC+XML+V0//ES> [04/04/2010]

Unión Europea (2000 b). Carta de Derechos Fundamentales de la UE. *Diario Oficial de la Unión Europea* C 364/1, de 18 de diciembre de 2000. Disponible en http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_es.pdf [04/06/2016]

Terceros países

Bolivia (2010). Ley de Régimen Electoral de Bolivia. Disponible en <http://www.oep.org.bo/index.php/marco-normativo/ley-026-r%C3%A9gimen-electoral>
[11/05/2017]

Bolivia (2008). Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia. Disponible en http://www.comunicacion.gob.bo/sites/default/files/docs/Nueva_Constitucion_Politica_del_Estado_Boliviano_0.pdf [11/05/2017]

Chile (1988). Ley Orgánica sobre Votaciones Populares y Escrutinios. Disponible en: <https://www.servei.cl/votaciones-y-escrutinios/> [11/05/2017]

Chile (1980). Constitución Política Chile. Disponible en: http://www.senado.cl/capitulo-ii-nacionalidad-y-ciudadania/prontus_senado/2012-01-16/093226.html [1/12/2013]

Colombia (1991). Constitución Política de Colombia. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia%20-%202015.pdf> [09/05/2017]

Colombia (1986). Código Electoral de Colombia. Disponible en <http://www.cne.gov.co/CNE/media/file/Codigo%20Electoral.pdf> [12/05/2017]

Ecuador (2008 b). Ley Orgánica Electoral de Ecuador. Disponible en <http://docs.ecuador.justia.com/nacionales/leyes/ley-electoral.pdf> [11/05/2017]

Ecuador (2008 a). Constitución Política de Ecuador. Asamblea Nacional. Disponible en http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf [09/05/2017]

Finlandia (2016). This is Finland. Ministerio de Asuntos Exteriores. Disponible en <https://finland.fi/es/vida-y-sociedad/el-parlamento-finlandes-pionero-de-la-igualdad/> [30/10/2016]

Francia (2017). Constitución Francesa de 1791. Consejo Constitucional. Disponible en <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/les-constitutions-de-la-france/constitution-de-1791.5082.html> [05/05/2017]

Paraguay (2012). Constitución Política de Paraguay. Disponible en http://www.bacn.gov.py/CONSTITUCION_ORIGINAL_FIRMADA.pdf [11/05/2017]

Paraguay (1996). Código Electoral Paraguayo. Disponible en <http://tsje.gov.py/static/ups/legislaciones/1996-ley-834.pdf> [11/05/2017]

Perú (1993). Constitución Política de Perú. Disponible en <http://www4.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Constitu/Cons1993.pdf> [09/05/2017]

Perú (1997). Ley Orgánica de Elecciones. Disponible en <https://www.web.onpe.gob.pe/modMarco-Legal/compendio-electoral-2016.pdf> [12/05/2017]

Portugal (1976). Constitución de Portugal. Disponible en <http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx> [29/09/2016]

Reino Unido (2000). *Representacion of the People Act*. Disponible en <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/2/section/1> [21/07/2017]

c. Otros Documentos

ACULCO (2017). Asociación Cultural de Colombianos. Disponible en <http://aculco.org/> [28/07/2017]

AESCO (2017) América- España, Solidaridad y Cooperación. Disponible en <http://ong-aesco.org/> [28/07/2017]

AESCO (2011) Queja de AESCO por el incorrecto proceder de la oficina del censo electoral (4 de enero de 2011). Disponible en https://www.scribd.com/document/362066825/Aesco-Queja-Jec?secret_password=98U5KjGSgLHqpmWVbbuW [19/10/2017]

ARI- Perú (2017). Asociación de Ciudadanos Peruanos Residentes en España. Disponible en <http://www.ari-peru.org/> [01/08/2017]

Asamblea de Madrid (2017). Perfil de la diputada de la Asamblea de Madrid Mónica Silvana González. Disponible en <http://www.asambleamadrid.es/ES/QueEsLaAsamblea/ComposiciondeLaAsamblea/DistribuciondeEscaños/Paginas/cu33icolum.aspx?IdDip=1434> [02/08/2017]

Beard, Mary (2015). La antigua Roma aún importa. *Diario El País*. Disponible en: http://cultura.elpais.com/cultura/2015/10/14/actualidad/1444839171_082887.html [14/10/2015]

Biedma, J. (2010). *Presente y futuro del derecho de sufragio de los inmigrantes en España*. ACOES. Disponible en: <http://www.acoes.es/pdf/Comunica.pdf> [15/08/2014]

Carretero, J. (2011). A la caza del voto inmigrante. *Democracianacional.org* Disponible en: <http://democracianacional.org/dn3/modules.php?name=News&file=article&sid=3299>

Centro de Investigaciones Sociológicas (2017). Barómetro junio 2017. Disponible en http://datos.cis.es/pdf/Es3179mar_A.pdf [09/07/2017]

Centro de Investigaciones Sociológicas (2015). Encuesta sobre actitudes hacia la inmigración. Disponible en http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/3100_3119/3119/es3119mar.pdf [09/07/2017]

Cruz, J. (2017). Venezuela, volver a dónde, volver a qué. *Diario El País*. Disponible en https://internacional.elpais.com/internacional/2017/07/08/actualidad/1499542587_629825.html [09/07/2017]

El diario es (2015). Elegida para ser candidata y fuera de la lista por inmigrante. Disponible en http://www.eldiario.es/juanlusanchez/ganadora-primarias-renunciar_6_382221817.html [24/08/2017]

Eurostat (2016). Migration and Migrant Population Statistics. *Eurostat*. Disponible en http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics/es [10/10/2016]

FAPRE (2017). Federación de Asociaciones de Paraguayos Residentes en España. Disponible en <https://www.facebook.com/fapre.federacionasocpyosespana/about?lst=100000136704938%3A100004088746466%3A1501876540> y en <https://www.youtube.com/watch?v=RIuVaWkFUFU> [04/08/2017]

FEDEAR (2017). Federación de Asociaciones de Argentinos en España. Disponible en <http://segib.org/el-asociacionismo-latinoamericano-a-debate-en-la-segib/> [30/08/2017]

Foro para la Integración Social de los Inmigrantes (2017). Presentación, normativa, funciones, organigrama, funcionamiento. Disponible en <http://www.foroinmigracion.es/> [16/08/2017]

Foro para la Integración Social de los Inmigrantes (2011). *La participación política de las personas inmigrantes (Informe anual sobre la situación de la integración social de los inmigrantes y refugiados 2011)*. Ministerio de Trabajo e Inmigración. Disponible en:

<http://www.foroinmigracion.es/es/MANDATO-FORO-2010-2013/DocumentosAprobados/Informes/INFORME-FORO2011-MONOGRAFIA-PARTICIPACION-POLITICA.pdf> [08/01/2013]

German Marshall Fund (2010). *Transatlantic Trends Immigration survey 2010*. Disponible en: Disponible en <http://trends.gmfus.org/archives/immigration-archive/immigration-2010/> [30/10/2016]

Gil, J. (2011). A la caza del voto foráneo. *El País*. Disponible en: http://elpais.com/elpais/2011/04/29/actualidad/1304065018_850215.html [29/04/2011]

Huffington Post (2015). Arabia Saudí celebra las primeras elecciones abiertas a mujeres. *Huffington Post*. Disponible en http://www.huffingtonpost.es/2015/12/12/arabia-saudi-mujeres_n_8791482.html [19/07/2016]

Infobae (2015). Arabia Saudita permite el voto femenino, pero las prohibiciones siguen. Disponible en <http://www.infobae.com/2015/12/12/1776078-arabia-saudita-permite-el-voto-femenino-pero-las-prohibiciones-siguen/> [30/10/2016]

Notimérica (2015). Dan la razón a un boliviano al que negaron inscribirse para votar en España. Disponible en <http://www.notimerica.com/sociedad/noticia-dan-razon-boliviano-negaron-inscribirse-votar-espana-20150521144854.html> [24/08/2017]

Ocio Latino (2010). Kike bracamonte, David Andrade y Nani animan a los latinos a votar en España. Disponible en: <http://www.ociolatino.com/2010/11/kike-bracamonte-david-andrade-y-nani-animan-a-los-latinos-a-votar-en-espana.html> [24/08/2017]

Observatorio Permanente de la Inmigración en Navarra (2011). Boletín. Enfoques: derecho al voto de las personas extracomunitarias, (14), pp. 1-13. Disponible en: <http://www.navarra.es/NR/rdonlyres/01AF2665-EDBB-4DA0-BCEE-DDCA1A97B488/207462/Enfoques15.pdf> [02/04/2012]

Porrúa/UNAM (1997). Diccionario Jurídico Mexicano. *Instituto de Investigaciones Jurídicas*. Disponible en: <http://www.diccionariojuridico.mx/index.php> [02/07/2009]

PSOE (2010). El PSOE presenta una campaña para animar al voto a más de dos millones de electores extranjeros con derecho al voto en las municipales. *Andalucía PSOE*, disponible en: <http://www.psoe.es/cordoba/news/534036/page/psoe-presenta-una-campana-para-animar-voto-mas-dos-millones-electores-extranjeros-con-derecho-voto-las-municipales.html> [24/08/2017]

Rumiñahui (2017). Asociación de Ecuatorianos en España Rumiñahui. Disponible en <http://www.ruminahui.org/> [05/08/2017]

Sanmartín, O. (2011). ¿Por qué los inmigrantes latinos no quieren votar el 22-M? *Diario El Mundo*. Disponible en <http://www.elmundo.es/elmundo/2011/01/31/espana/1296510460.html> [09/07/2017]

Vaccaro Alexander, Y.C. (2016). Entrevista al senador de origen peruano Pío Zelaya: “Mi elección como senador demuestra que la integración sí funciona”. *Diario El Comercio*. Disponible en <http://www.yolandavaccaro.com/yolanda-vaccaro-entrevista-peruano-senador-en-espana/> [29/05/2017]

Vaccaro Alexander, Y.C. (2013). España pedirá a la UE que peruanos (y colombianos) entren a la UE sin visa. *Diario El Comercio*. Disponible en <http://www.yolandavaccaro.com/yolanda-vaccaro-espana-pedira-que-los-peruanos-entren-a-la-ue-sin-visa-francia-se-opone/> [28/05/2017]

Vaccaro Alexander, Y. C. (2011). Latinos en las elecciones españolas del 22 de mayo. *Revista Ocio Latino*. Disponible en <http://www.ociolatino.com/2011/05/latinos-en-las-elecciones-espanolas-del-22-de-mayo.html> [04/05/2011]

