

EDITORES  
DAVID MOYA MALAPEIRA  
ALBA VIÑAS FERRER

SUFRAGIO Y PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LOS  
EXTRANJEROS EXTRACOMUNITARIOS EN EUROPA

FUNDACIÓ CARLES PI I SUNYER

BARCELONA 2010

Con la colaboración académica del Institut de Dret Públic.

**IDP**

INSTITUT DE  
DRET PÚBLIC

El presente trabajo ha sido posible gracias a la colaboración del Proyecto de Investigación nacional titulado “La integración de los inmigrantes” (dir. Andreu Olesti, ref. DER 2008-00126/JURI) así como a la Acción Complementaria “La participación política local de los extranjeros” (dir. David Moya, ref. DER 2008-00126/JURI-AACC-2006).

Primera edición, 2010

Revisión de textos: Joan-Josep Vallbé y Concepció Giró

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su tratamiento informático, ni la transmisión bajo cualquier forma o por cualquier medio, ya sea electrónico, mecánico, fotocopia o registro, ni su préstamo, alquiler o cualquier otra forma de cesión de uso del ejemplar, sin el permiso previo y por escrito de los titulares del copyright.

Copyright © 2010, by Fundació Carles Pi i Sunyer d'estudis autonòmics i locals  
ISBN: 978-84-95417-91-6  
Dipòsito legal: B-20619-2010

Impreso en ARTES GRÁFICAS TORRES, S.L. - Morales, 17 - 08029 Barcelona

## AUTORES

Prof. Eva Østergaard-Nielsen  
Departamento de Ciencias Políticas y Derecho Público  
Universidad Autónoma de Barcelona  
eva.ostergaard@uab.cat

Prof. Kees Groenendijk  
Centro de Derecho Migratorio  
Universidad de Radboud, Nijmegen  
cagroenendijk@hotmail.com

Prof. Laure Michon  
Instituto de Estudios Étnicos y Migratorios  
Universidad de Ámsterdam  
L.B.Michon@uva.nl

Prof. Jean Tillie  
Instituto de Estudios Étnicos y Migratorios  
Universidad de Ámsterdam  
J.N.Tillie@uva.nl

Prof. Anja Van Heelsum  
Instituto de Estudios Étnicos y Migratorios  
Universidad de Ámsterdam  
A.J.vanHeelsum@uva.nl

Prof. Maritta Soininen  
Departamento de Ciencia Política  
Universidad de Estocolmo  
maritta.soininen@statsvet.su.se

Prof. Vincent Martenet  
Centro de Derecho Público  
Universidad de Lausana  
vincent.martenet@unil.ch

Prof. Marco Giugni  
Departamento de Ciencia Política  
Universidad de Ginebra  
marco.giugni@politic.unige.ch

Prof. Dirk Jacobs  
Departamento de Sociología  
Universidad Libre de Bruselas  
dirk.jacobs@ulb.ac.be

Prof. Piaras Mac Einri  
Departamento de Geografía  
Universidad Nacional de Irlanda, Cork  
p.maccinri@ucc.ie

Sr. Fidele Mutwarasibo  
Investigador doctoral, University College, Dublín  
Técnico en Integración e Investigación, Consejo de Inmigración de Irlanda  
fidele@immigrantcouncil.ie

Prof. Catherine Wihtol de Wenden  
Directora de investigación  
Centro de Estudios e Investigación Social  
CNRS, CERI-Sciences-Po, París  
dewenden@ceri-sciences-po.org

Prof. Enrico Grosso  
Departamento de Ciencias Jurídicas  
Universidad de Turín  
egrosso@unito.it

Prof. Randall Hansen  
Cátedra de Investigación Ciencia Política  
Universidad de Toronto  
r.hansen@utoronto.ca

Prof. David Moya  
Departamento de Derecho Constitucional  
Instituto de Derecho Público  
Universidad de Barcelona  
dmoya@ub.edu

Prof. Mónica Méndez Lago  
Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid  
Área de Ciencia Política y de la Administración  
Universidad de Murcia  
mmendez@cis.es

Prof. Laura Morales  
Instituto para el Cambio Social  
Universidad de Manchester  
laura.morales@manchester.ac.uk

Prof. Eva Anduiza  
Instituto de Gobierno y Políticas Públicas, IGOP  
Universidad Autónoma de Barcelona  
eva.anduiza@uab.cat

Sra. Elisa Rodríguez  
Universidad de Manchester  
elioli@yahoo.com

Sr. Josep San Martín  
Instituto de Gobierno y Políticas Públicas, IGOP  
Universidad Autónoma de Barcelona  
josep.sanmartin@uab.cat

## ÍNDICE

<b>Introducción .....</b>	<b>21</b>
<i>David Moya Malapeira</i>	
1. La participación política de los extranjeros en Europa y en particular del derecho de sufragio.....	25
2. El progresivo reconocimiento a los extranjeros de los derechos de participación distintos al sufragio.....	27
3. El derecho de sufragio local como caballo de batalla en el debate de los últimos años sobre la participación de los extranjeros ..	29
3.1. Evolución en el reconocimiento en Europa del derecho de sufragio a los extranjeros .....	25
3.2. Las principales fórmulas de reconocimiento del derecho de sufragio: reconocimiento general y reconocimiento selectivo ...	34
3.3. La influencia del marco constitucional respecto del reconocimiento a los extranjeros del derecho de sufragio .....	36
3.4. La posición de los órganos jurisdiccionales superiores respecto de los derechos políticos de los extranjeros.....	40
3.5. El reconocimiento del derecho de sufragio a los extranjeros: alcance y condiciones .....	43
4. Algunas reflexiones sobre el trasfondo de los argumentos a favor y en contra de la participación política de los extranjeros .....	49
4.1. Argumentos sustentados en la teoría política tradicional .....	49
4.2. Argumentos sobre el sufragio de los extranjeros relacionados con la integración.....	53
4.3. Argumentos sobre las relaciones entre sufragio local y nacionalidad .....	57
4.4. Algunos argumentos de carácter práctico surgidos en el debate político.....	61
5. Tendencias en el comportamiento electoral de los extranjeros en las elecciones locales.....	64

5.1. Las cuestiones relacionadas con una más baja participación de los extranjeros .....	64
5.1.1. La menor participación del electorado extranjero .....	65
5.1.2. El sistema político de partidos y la organización del sistema electoral como factores con incidencia sobre la participación.....	68
5.2. Las cuestiones relacionadas con las tendencias políticas del electorado inmigrante.....	69
5.3. Las cuestiones relacionadas con los representantes de origen inmigrante .....	70
6. Otros instrumentos de participación, ¿complementarios o alternativos? .....	73
7. A guisa de conclusión: algunas ideas para la reflexión sobre el caso español a la vista de la experiencia comparada .....	75

## **Bloque 1**

<b>El voto de los extranjeros en Europa: estudio de casos.....</b>	<b>81</b>
--	-----------

<b>La participación y los derechos políticos de los inmigrantes en Dinamarca.....</b>	<b>83</b>
---	-----------

*Eva Østergaard-Nielsen*

1. Datos introductorios de Dinamarca .....	83
2. Marco político e institucional .....	85
3. Estatus del inmigrante y políticas de integración.....	86
3.1. Nacionalidad y naturalización .....	88
3.2. Derechos políticos .....	91
4. Índices de participación de los no ciudadanos procedentes de fuera de los países nórdicos y de la UE.....	96
5. Medios alternativos de participación .....	101
5.1. Los consejos de integración .....	101
5.2. Vida asociativa .....	103
Conclusiones .....	105
Bibliografía .....	106

**Participación política de los inmigrantes en los Países Bajos ..... 109**

*Kees Groenendijk, Anja van Heelsum, Laure Michon y Jean Tillie*

1. Datos introductorios sobre la inmigración en los Países Bajos.....	110
2. Marco político e institucional .....	113
3. Inmigración e integración .....	116
3.1. Legislación nacional relativa al estatus de los ciudadanos no nacionalizados .....	116
3.1.1. Los derechos de los residentes permanentes, en particular los derechos políticos .....	116
3.1.2. Relación entre la ley de inmigración y la participación en las elecciones .....	117
3.2. La naturalización y su relación con el derecho al voto .....	117
3.3. Políticas de integración.....	119
3.4. Marco legal y constitucional para el reconocimiento del derecho de sufragio a los inmigrantes .....	122
4. Participación política a escala local .....	123
4.1. Participación de inmigrantes en las elecciones municipales ....	124
4.2. Elección de partidos por parte de los inmigrantes a nivel local....	127
5. Participación política a nivel nacional.....	129
6. El uso del derecho de sufragio pasivo.....	133
6.1. A nivel local.....	133
6.2. A escala nacional .....	136
7. Explicación del comportamiento electoral y el papel de la etnicidad ....	138
7.1. Explicación de la participación.....	138
7.2. Explicación de la elección de partidos .....	141
8. Medios alternativos de participación .....	144
Conclusiones .....	146
Bibliografía .....	149

**¿Hacia una democracia incluyente? 30 años de derechos electorales  
para los inmigrantes en los comicios locales suecos ..... 153**

*Maritta Soininen*

1. La política de inmigración sueca.....	159
1.1. De la contratación por el mercado laboral a la migración económica y de refugiados .....	159

1.1.1. De cuatro a cinco fases de inmigración.....	159
1.1.2. La inmigración hoy .....	161
1.1.3. Normativa sueca de extranjería y adquisición de la nacionalidad.....	163
2. Política de integración sueca .....	167
3. El sistema electoral y el sistema político suecos.....	173
3.1. La representación política en Suecia — Derecho a votar y a ser votado .....	175
3.2. La Administración local.....	177
3.3. El énfasis en la participación electoral .....	179
4. Derecho de sufragio para los inmigrantes.....	181
4.1. Ampliación del sufragio a los inmigrantes .....	181
4.2. Los derechos electorales en la práctica: baja participación .....	183
4.3. Representación .....	186
Conclusiones .....	188
Bibliografía .....	194

## **I. Participación política de los extranjeros en Suiza ..... 199**

*Vincent Martenet*

1. Inmigración y extranjeros en Suiza: principales cifras y tendencias...	200
2. Marco político e institucional .....	202
2.1. Las comunas.....	202
2.2. Los cantones.....	202
2.3. La confederación.....	203
3. Estatus de extranjero .....	204
3.1. Legislación de extranjería e integración.....	204
3.1.1. Ciudadanos de la UE y la EFTA .....	204
3.1.2. Ciudadanos de terceros países.....	205
3.2. Derechos y deberes de los extranjeros.....	206
3.3. Derechos fundamentales de los extranjeros.....	207
3.3.1. Posesión de derechos fundamentales .....	207
3.3.2. Excepciones .....	207
3.4. Acceso a cargos públicos .....	208
3.4.1. Nivel federal .....	208
3.4.2. Nivel cantonal .....	209



3.5. Integración .....	210
4. Derechos políticos de los extranjeros .....	212
4.1. Nivel federal .....	212
4.2. Nivel cantonal.....	212
4.2.1. La autonomía constitucional de los cantones .....	212
4.2.2. El derecho de sufragio.....	213
4.2.3. El derecho a ser elegido para ocupar un cargo público ..	215
4.3. Nivel comunal .....	215
4.3.1. Comentarios generales.....	215
4.3.2. El derecho al voto.....	215
4.3.3. El derecho a ser elegido para ocupar un cargo público ..	218
4.4. Síntesis .....	219
5. Métodos alternativos de participación política.....	219
5.1. Descripción general de los métodos alternativos.....	220
5.2. Elecciones paralelas .....	220
5.3. Asociaciones de extranjeros.....	221
5.4. Participación en las instituciones .....	222
5.4.1. Nivel federal .....	222
5.4.2. Nivel cantonal .....	224
6. Naturalización y ciudadanía.....	225
6.1. Comentarios generales.....	225
6.2. Los diferentes tipos de naturalización .....	225
6.2.1. Naturalización ordinaria .....	225
6.2.2. Naturalización abreviada .....	226
6.2.3. Renaturalización.....	227
6.3. Incentivos y obstáculos a la naturalización.....	227
6.3.1. Comentarios generales.....	227
6.3.2. Derechos políticos.....	228
6.3.3. Servicio militar .....	228
6.3.4. Períodos de estancia en el extranjero.....	229
6.3.5. Otras cuestiones .....	229
Conclusiones .....	230
Bibliografía .....	231

<b>II. ¿Importa el derecho al voto? Inmigrantes italianos en tres ciudades suizas</b> .....	233
---	-----

*Marco Giugni*

1. Derecho de sufragio y participación electoral de los extranjeros en Suiza .....	234
2. Datos y métodos .....	238
3. Voto e intención de voto .....	240
4. Impacto del derecho de sufragio en la participación política .....	244
Conclusiones .....	250
Bibliografía .....	252

<b>Bélgica: derecho de sufragio a nivel local para los ciudadanos extracomunitarios</b> .....	255
---	-----

*Dirk Jacobs*

1. Datos introductorios sobre la inmigración en Bélgica .....	256
2. Marco político e institucional .....	258
2.1. Breve presentación del marco político del país .....	258
2.2. Breve descripción del proceso político que condujo a la introducción de los derechos de sufragio a nivel local para los extranjeros no comunitarios .....	260
2.3. Descripción resumida de la organización de la Administración y de las elecciones locales .....	261
2.4. Descripción del sistema electoral local .....	262
3. Estatus de los extranjeros .....	262
3.1. Políticas de integración en Bélgica .....	262
3.2. Un Estado federal y dos visiones de las minorías étnicas .....	265
3.3. ¿Voto de residentes frente a naturalización? .....	271
3.3.1. Legislación sobre nacionalidad en Bélgica .....	271
3.3.2. ¿Renunciar a los derechos de voto a cambio de obtener la nacionalidad? .....	273
4. Participación de los extranjeros .....	274
4.1. ¿Qué problemas legales se han originado a raíz de la introducción del derecho de voto en su país? .....	274
4.2. Normativa electoral específica .....	275
4.3. Participación de ciudadanos de la UE y extracomunitarios .....	276

4.3.1. Comportamiento electoral.....	276
4.3.2. Perfil de los votantes y niveles de participación.....	277
4.4. Efectos de la participación en el sistema político.....	296
5. Medios alternativos de participación política.....	297
5.1. Descripción general de los mecanismos alternativos.....	297
5.2. Elecciones paralelas.....	298
5.3. Asociacionismo.....	298
Bibliografía.....	299

## **El reconocimiento del derecho al sufragio de los ciudadanos**

### **extracomunitarios en los comicios locales de Irlanda..... 303**

*Piaras Mac Éinrí y Fidele Mutwarasibo*

1. Datos introductorios de Irlanda.....	303
1.1. La evolución de los movimientos migratorios en Irlanda.....	303
1.1.1. De la emigración a la inmigración.....	303
1.1.2. Irlanda, “Tigre Celta”.....	305
1.1.3. Crecimiento espectacular del empleo desde 1991.....	305
1.1.4. Aumento de la inmigración: un fenómeno muy reciente ..	306
1.1.5. A día de hoy.....	306
1.2. La composición de la población inmigrante en Irlanda.....	308
1.2.1. Demandantes de asilo y refugiados.....	308
1.2.2. Inmigrantes procedentes de la UE y ciudadanos procedentes de fuera de la AEE con permiso de trabajo.....	309
1.2.3. Impacto de la adhesión de 10 nuevos estados miembros en mayo de 2004.....	310
1.2.4. Censo 2006: una visión general de la actual población inmigrante de Irlanda.....	315
2. Marco político e institucional.....	317
2.1. Escala nacional.....	317
2.2. Gobierno local.....	318
3. El derecho de voto y el derecho a presentarse como candidato en las elecciones.....	320
3.1. Escala nacional.....	320
3.2. Escala local.....	321
4. Estatus de los extranjeros.....	322

4.1. El modelo de integración aplicado por Irlanda hasta la fecha ..	322
4.2. Hacia un nuevo plan de integración .....	324
4.3. Integración legal y política en Irlanda.....	325
4.4. Área social y económica: medidas antidiscriminación, reunificación familiar, acceso al mercado laboral y servicios públicos.....	327
4.5. Asuntos de identidad: derechos culturales, étnicos, religiosos, lingüísticos y otros derechos afines .....	328
4.6. Las iniciativas más recientes .....	328
5. Participación de los extranjeros.....	329
5.1. ¿Cuáles son los preceptos constitucionales aplicables? .....	329
5.2. Participación de extranjeros nacionalizados en los comicios locales de Irlanda .....	330
5.3. ¿Voto de los residentes o naturalización? .....	334
6. Medios alternativos de participación política .....	337
Conclusiones .....	339
Bibliografía.....	339

## **Bloque 2**

<b>El debate sobre el reconocimiento del derecho de sufragio en otro estados (los casos de Francia e Italia) .....</b>	<b>343</b>
--	------------

<b>El debate del derecho de voto local para los extranjeros en Francia ...</b>	<b>345</b>
--	------------

*Catherine Wihtol de Wenden*

1. El marco político e institucional: Treinta y cinco años de debate jurídico y político a nivel local sobre los derechos políticos: .....	346
1.1. De 1972 a 1981: los debates sobre la representación y la experiencia de las comisiones consultivas locales .....	346
1.2. De 1981 a los 90: algunos substitutos a los derechos de voto local .....	349
1.3. Derechos políticos locales: un viejo y nuevo debate en la década de 2000 .....	353
2. Algunos datos sobre inmigración en Francia .....	355
3. El estatus de extranjero.....	357
3.1. Legislación nacional.....	357

3.2. La política de integración .....	363
4. Acceso a la nacionalidad y sus efectos sobre el derecho de sufragio a nivel local.....	366
5. Los límites legales y/o constitucionales para el reconocimiento del derecho de sufragio a nivel local.....	371
6. Medios alternativos de participación: la segunda generación.....	372
Conclusiones.....	373
Bibliografía.....	374

## **Los extranjeros y los derechos de participación política a escala local en el sistema constitucional italiano .....**

377

*Enrico Grosso*

1. La inmigración italiana en cifras .....	379
2. Marco político e institucional .....	387
3. Inmigración e integración .....	392
4. Los derechos de los extranjeros y la participación política .....	397
4.1. Los extranjeros y la sociedad italiana en la última década .....	397
4.2. El significado de los derechos de participación política en el actual marco constitucional y supranacional.....	400
4.3. El problema constitucional de la titularidad del derecho de sufragio en Italia.....	403
4.4. (Continuación) En pos de una reconstrucción diferente de las relaciones entre la ciudadanía jurídica y la titularidad de los derechos de participación .....	405
4.5. Derecho estatal, derecho regional, resolución local. ¿Cuál de estos mecanismos está cualificado para introducir el derecho de los extranjeros a votar a escala local? .....	410
5. Medios alternativos de participación política .....	413
Conclusiones.....	420
Bibliografía.....	421

### **Bloque 3**

#### **La regulación de la nacionalidad como mecanismo alternativo ..... 427**

#### **Naturalización desde una perspectiva comparativa europea: una visión escéptica de la ciudadanía local ..... 429**

*Randall Hansen*

1. La “reevaluación” de la ciudadanía ..... 430
2. Reformas recientes en las políticas de ciudadanía..... 431
  - Cambios políticos desde 2000..... 432
  - 2.1. Reino Unido..... 433
  - 2.2. Francia..... 434
  - 2.3. Países Bajos ..... 435
  - 2.4. Alemania ..... 437
3. Ciudadanía e integración de los inmigrantes ..... 440
4. Ciudadanía política, ciudadanía local y derechos de voto ..... 441
  - Protección diplomática..... 442
  - Retorno obligado o voluntario y nacionalidad..... 444
  - Ciudadanía y derecho de sufragio para los inmigrantes ..... 445
  - Los argumentos en contra de la ciudadanía local..... 448
5. La ciudadanía en la nueva Europa..... 449
- Conclusión: ¿hacia dónde se dirige la ciudadanía?..... 451
- Bibliografía..... 455

### **Bloque 4**

#### **El caso español ..... 459**

#### **Regulación del derecho de sufragio de los extranjeros en España y los mecanismos alternativos de participación política ..... 461**

*David Moya*

- I. El limitado derecho de sufragio de los extranjeros residentes en las elecciones municipales..... 462
  1. La regulación del art. 13.2 CE..... 462
  2. La reciprocidad como condición para el sufragio extranjero en las elecciones municipales ..... 465
    - 2.1. Análisis de la exigencia de reciprocidad ..... 465

2.2. Implicaciones prácticas de la exigencia de la reciprocidad ..	472
II. Mecanismos alternativos de participación política y administrativa	
de los extranjeros en España: algunas reflexiones.....	476
3. Asociacionismo y participación pública de las asociaciones de	
inmigrantes.....	476
3.1. Reconocimiento del derecho de asociación en España .....	477
3.2. El papel de las asociaciones de inmigrantes como	
instrumentos de participación .....	479
4. Los consejos de participación de inmigrantes como instrumento	
intermedio y alternativo de representación .....	482
5. Sobre la elección de extranjeros a órganos participativos desprovistos	
de carácter político-representativo.....	484
6. Sobre la participación de los extranjeros en procesos consultivos	
públicos .....	490
7. Sobre la posible apertura del derecho de acceso a la función	
pública a los extranjeros no comunitarios ni beneficiarios de la	
igualdad de trato comunitaria.....	491
8. Los extranjeros ante otros mecanismos de participación pública y	
administrativa.....	493
Conclusiones .....	496
Documentos .....	499
Bibliografía.....	499

## **La participación de los extranjeros comunitarios en las elecciones municipales en España: 1999, 2003 y 2007.....**

*Mónica Méndez Lago*

1. El derecho de sufragio de los ciudadanos extranjeros en España.....	504
2. El ejercicio del derecho al voto: las elecciones locales de 1999,	
2003 y 2007.....	509
2.1. Procedimiento de inscripción.....	510
2.2. Evaluación del impacto de los votantes extranjeros comunitarios	
en las elecciones municipales españolas de 1999, 2003 y 2007:	
impacto potencial y real.....	513
2.2.1. Impacto potencial de los votantes extranjeros.....	513
2.2.2. Índices de inscripción censal.....	515

2.2.3. Impacto real de los votantes extranjeros.....	521
Algunas observaciones a modo de conclusión.....	523
Anexo .....	525
Bibliografía.....	528

**La participación política de los inmigrantes en Barcelona y Madrid:  
comportamiento electoral y acción política..... 531**

*Eva Anduiza, Laura Morales, Elisa Rodríguez y Josep San Martín*

1. La participación política de los inmigrantes en perspectiva.....	
comparada.....	531
2. La inmigración en España: el contexto local de Barcelona y Madrid..	534
3. El estudio y los datos .....	542
4. La participación política de los inmigrantes: diferencias entre grupos y ciudades .....	545
a) Participación electoral .....	545
b) Participación no electoral.....	550
5. Discusión final.....	553
Bibliografía.....	556



## II. ¿Importa el derecho al voto? Inmigrantes italianos en tres ciudades suizas

Marco Giugni

El reconocimiento del derecho de sufragio a los extranjeros constituye una cuestión central en los debates políticos sobre inmigración, que concita posiciones encontradas. Por un lado, se considera como una medida para favorecer su participación política y, en general, para su integración política al proporcionar, por ejemplo, una mayor legitimidad y la sensación de pertenecer a la comunidad nacional. Esto resulta aún más necesario dado que el país receptor cuenta con estrictas normas de ciudadanía que dificultan que los extranjeros se conviertan en ciudadanos de pleno derecho (por ejemplo, *ius sanguinis* en contraposición con *ius solis*). Por otro lado, los que se oponen a una ampliación de los derechos políticos de los extranjeros con frecuencia argumentan que el derecho al voto representa la fase final en un proceso que busca, ante todo, la integración social y económica del inmigrante y, por lo tanto, se considera una condición previa para “merecer” el reconocimiento de derechos políticos. No obstante, la oposición a la introducción del derecho de sufragio para los extranjeros también proviene de aquellos que apoyan una mayor intervención del Estado para favorecer la integración, pero que consideran que ésta debería lograrse mediante la concesión de la ciudadanía plena en lugar del derecho de sufragio.

Este capítulo examina el papel del derecho de sufragio de los extranjeros en Suiza. Puesto que, en aquellos casos en que existe, tal derecho únicamente les permite ejercer el voto a nivel local, nos centraremos en éste. Tras una breve descripción general de los derechos de sufragio existentes en el país (véase el capítulo precedente del profesor Vincent Martenet) y el uso que de ellos hacen los extranjeros, la parte principal de este apartado está dedicada a un análisis empírico del impacto del derecho al voto en la participación política de los inmigrantes italianos. Asimismo, examinaremos si la presencia de esta herramienta democrática tiene un impacto positivo y en qué medida impacta en su confianza y sus intereses políticos, que con frecuencia son considerados

condiciones cruciales para la integración política (Jacobs & Tillie 2004). Para ello, hemos comparado los datos primarios de una encuesta realizada a una muestra representativa de inmigrantes italianos en tres ciudades suizas: una en la que no tienen derecho al voto (Zúrich), una en la que éste ha sido introducido tan sólo recientemente (Ginebra) y una en la que existe desde hace mucho tiempo (Neuchâtel). Esta última centrará nuestro análisis, al tratarse de la única ciudad en la que los extranjeros tenían derecho al voto en el momento de realizarse la encuesta. Siempre que resulte relevante, compararemos también a los ciudadanos de origen italiano con datos similares de ciudadanos kosovares y turcos así como con un grupo de control de ciudadanos suizos. Este último resulta especialmente importante puesto que la evaluación de las variaciones en el grado de participación política, interés y confianza de un grupo determinado en diferentes contextos tan sólo cobra sentido en la medida en que podemos contrastar las diferencias generales en participación, interés y confianza de la población general.

El objetivo de esta comparación es evaluar si los extranjeros que se insertan en un contexto local con derecho al voto participan más a través de otros medios que los extranjeros en contextos en los que esta oportunidad institucional no existe. En otras palabras, nos interesa evaluar el grado en que la posibilidad de emitir el voto se extiende a otros medios de participación, tales como la participación en asociaciones, peticiones o actividades de protesta, que están disponibles a todo el mundo, así como su extensión a un mayor interés y confianza políticos. En caso afirmativo, es posible que concluyamos que, al margen de los argumentos normativos a favor o en contra de la introducción del derecho al voto y del uso real que los extranjeros hacen del mismo, es posible que favorezcan la participación política mucho más allá del mero hecho de votar. En caso negativo, el debate deberá permanecer limitado a los aspectos institucionales.

## **1. Derecho de sufragio y participación electoral de los extranjeros en Suiza**

Los extranjeros en Suiza gozan de pocos derechos políticos cuando los comparamos con otros países en los que el régimen de ciudadanía es más abierto e integrador. No sólo resulta particularmente difícil obtener la ciudadanía suiza debido al sistema basado en el origen étnico (Koopmans *et al.* 2005), sino que

además el derecho de sufragio de los ciudadanos extranjeros es muy limitado, aunque se ha visto ampliado en los últimos años.

Desde un punto de vista legal, la introducción del derecho de sufragio de los extranjeros en Suiza implica tres niveles político-administrativos (federal, cantonal y comunal). A nivel federal, esto supondría un cambio constitucional. A nivel cantonal, los cantones tienen libertad para otorgar el derecho al voto a los extranjeros. El primero en hacerlo fue el cantón de Neuchâtel, que introdujo el derecho al voto de los extranjeros a nivel comunal en 1849 (aunque fue posteriormente suprimido e introducido nuevamente en 1875). Fue necesario esperar hasta finales de la década de 1970 para que otro cantón (Jura, desde su creación) otorgase el derecho al voto a los extranjeros a nivel comunal y cantonal (salvo los objetos constitucionales) y, posteriormente, a las décadas de 1990 y 2000 para que otros cantones hiciesen lo mismo.

Actualmente, el derecho de sufragio existe para los extranjeros en ocho cantones: Neuchâtel (tanto para cuestiones relativas a la comuna y al cantón, tras un período de residencia en el cantón de al menos 5 años), Jura (tanto en cuestiones relativas a la comuna como al cantón, tras un período de residencia de al menos 5 años, Waadt (en cuestiones relativas a la comuna, tras un periodo de residencia en Suiza de al menos 10 años y de al menos 3 años en el cantón), Ginebra (en cuestiones relativas a la comuna, tras un período de residencia en el cantón de al menos 8 años), Freiburg (en cuestiones relativas a la comuna, tras un período de residencia en el cantón de la menos 5 años), Appenzel Ausserrhoden (el cantón deja en mano de las comunas la posibilidad de otorgar el derecho al voto a los extranjeros), Graubünden (el cantón deja en mano de las comunas la posibilidad de otorgar el derecho al voto a los extranjeros), y Basel-Stadt (en cuestiones comunales, si las comunas así lo han aprobado). En la mayoría de los casos, la introducción del derecho al voto de los extranjeros ha implicado un cambio constitucional. A nivel comunal, las comunas tienen derecho a otorgar el derecho al voto a los extranjeros, si la ley cantonal así se lo permite.

De este modo, dado el marco político y constitucional específico de Suiza (en particular, el carácter descentralizado del sistema federal suizo), el derecho de sufragio de los extranjeros, en aquellos casos en los que existe, se otorga a nivel comunal y cantonal. El derecho al voto a nivel comunal es más frecuente que a nivel cantonal, mientras que no existe a nivel nacional (federal). En algunos cantones se otorga el derecho de sufragio, pero no se otorga el derecho a ser elegido para ocupar un cargo público. Además, el derecho de sufragio está sujeto

a un determinado conjunto de condiciones establecidas por los cantones, tales como el período de residencia en el país o en el cantón.

También debe tenerse en cuenta el papel fundamental de la democracia directa, una característica esencial del sistema político suizo. Esto tiene un doble impacto. Por un lado, la posibilidad de lanzar una iniciativa popular permite a los defensores del derecho de sufragio introducir el asunto en la agenda política. Por otro lado, a menudo las propuestas para la introducción del derecho de sufragio para los extranjeros son rechazadas en las consultas populares. Por consiguiente, la introducción del derecho de sufragio para los extranjeros suele ser con frecuencia objeto de consultas populares. En numerosas ocasiones ha sido rechazada por los votantes y las propuestas presentadas con el fin de introducirlo han tenido que enfrentarse a numerosos rechazos antes de ser aceptadas. La derecha radical y, más específicamente, el Partido del Pueblo Suizo (SVP) ha realizado con frecuencia campañas contra la introducción del derecho de sufragio para los extranjeros y contra la ampliación de los derechos de los extranjeros en general, mientras que los partidos de izquierdas (en particular, el Partido Socialista), los sindicatos y las organizaciones de inmigrantes se muestran generalmente favorables a la introducción del derecho de sufragio para los extranjeros. Las iniciativas populares en este sentido han procedido mayoritariamente de estos grupos.

Ahora la cuestión es evaluar el grado de uso que los extranjeros hacen de su derecho de sufragio cuando éste está disponible. Existen pocos estudios sistemáticos. A nivel global, el índice de participación de los extranjeros en las elecciones y consultas populares (democracia directa) es generalmente inferior que el de los ciudadanos suizos en aproximadamente un 20% (Freeman 2004).<sup>1</sup> Por ejemplo, el índice de participación de los extranjeros en las elecciones comunales de 2006 en el cantón de Waadt fue del 26,9% (frente al 43,7 de los ciudadanos suizos).<sup>2</sup> Este índice varía muy considerablemente entre las comunas, oscilando entre un 25,0% en Rolle y Yverdon hasta un 34,3% en Oron (aunque es posible que esto simplemente refleje variaciones generales en el índice de participación). Lo que es aún más importante, el índice de participación en el cantón de Waadt parece ser considerablemente superior que el observado en otros cantones, en los que fue inferior al 20% (Freiburg y Neuchâtel). El índice

<sup>1</sup> <[http://www.coe.int/t/e/legal\\_affairs/local\\_and\\_regional\\_democracy/main\\_bodies/sub-committees/lr-dp/LR-DP\\_2004\\_6bil.pdf](http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/local_and_regional_democracy/main_bodies/sub-committees/lr-dp/LR-DP_2004_6bil.pdf)>

<sup>2</sup> <<http://www.vd.ch/index.php?id=6638>>

de participación en las elecciones comunales de 2007 en el cantón de Ginebra fue entre un 10 y un 15% inferior que el de los ciudadanos suizos.

Aunque inferior de manera constante al de los ciudadanos suizos, el índice de participación de los extranjeros también varía a lo largo del tiempo. Por ejemplo, en el cantón de Neuchâtel, el índice de participación de los extranjeros en las elecciones comunales y cantonales entre 2003 y 2005 osciló de más del 30% a cerca de un 20%. Al mismo tiempo se observó una tendencia al descenso.<sup>3</sup> No obstante, también se observan señales de mejora. Por ejemplo, un estudio de la oficina de estadística del cantón de Jura ha calculado que el índice de participación de los extranjeros en las elecciones cantonales de 1999 fue del 15,4% (Jura. ch 1999).<sup>4</sup> Un estudio similar realizado para las elecciones cantonales del 2003 reveló que el índice de participación ascendió hasta el 19,9% (Jura. ch 2005).<sup>5</sup> Además, se aprecian indicios de que la introducción del derecho de sufragio a nivel cantonal (además de los existentes a nivel comunal) y del derecho a ser elegido para ocupar un cargo público estimula la participación de los extranjeros.<sup>6</sup>

La más baja participación de los extranjeros puede deberse a varios factores. Podemos mencionar, por ejemplo (Freeman 2004),<sup>7</sup> la estructura demográfica de la población extranjera (un electorado más joven: los jóvenes votan en menor número), la estructura socioeconómica de la población extranjera (un estatus socioeconómico inferior: las clases menos acomodadas votan menos), una dimensión histórica (dado el período de residencia obligatorio, los extranjeros se muestran menos interesados en la política suiza), una dimensión relacionada con la identidad (con frecuencia, los inmigrantes se muestran divididos entre el país de origen y el país de residencia, por lo tanto, no participan plenamente en ninguno de ellos), y una dimensión política (los inmigrantes proceden fundamentalmente de países que no tienen democracias directas: su participación en las elecciones es mayor que en las consultas populares).

En general, el inferior nivel de participación política de los inmigrantes en Suiza es probable que sea el resultado tanto de la composición específica

<sup>3</sup> <[http://www.ne.ch/neat/documents/Autorites/gc\\_1414/ODJ\\_1702/GC\\_2006\\_11\\_files/06042.pdf](http://www.ne.ch/neat/documents/Autorites/gc_1414/ODJ_1702/GC_2006_11_files/06042.pdf)>

<sup>4</sup> <<http://extranet.jura.ch/extranet/groups/public/documents/documents/819165.pdf>>

<sup>5</sup> <<http://extranet.jura.ch/extranet/groups/public/documents/documents/819159.pdf>>

<sup>6</sup> <[http://www.ne.ch/neat/documents/Autorites/gc\\_1414/ODJ\\_1702/GC\\_2006\\_11\\_files/06042.pdf](http://www.ne.ch/neat/documents/Autorites/gc_1414/ODJ_1702/GC_2006_11_files/06042.pdf)>

<sup>7</sup> <[http://www.coe.int/t/e/legal\\_affairs/local\\_and\\_regional\\_democracy/main\\_bodies/sub-committees/lr-dp/LR-DP\\_2004\\_6bil.pdf](http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/local_and_regional_democracy/main_bodies/sub-committees/lr-dp/LR-DP_2004_6bil.pdf)>

de la población extranjera como de determinadas características del enfoque institucional hacia la inmigración. En particular, pese al sistema político institucionalizado y tradicionalmente abierto, el restrictivo régimen de ciudadanía suizo proporciona contadas oportunidades para la participación política de los extranjeros desde una perspectiva comparativa, no sólo en las elecciones y las consultas populares, sino también a través de otros medios de participación. Estas oportunidades actúan no sólo a nivel institucional sino también a nivel discursivo, en particular deslegitimando el lugar de los extranjeros en el país de residencia (Koopmans *et al.* 2005).

## 2. Datos y métodos

Independientemente de la existencia o no del derecho de sufragio, los extranjeros pueden tomar parte en otras actividades políticas, tales como participar en manifestaciones públicas, suscribirse y organizar peticiones, contactar con las elites políticas, participar en asociaciones voluntarias, etc. Cuando la participación electoral de los extranjeros no resulta posible debido a la ausencia del derecho de sufragio, estos otros métodos de participación cobran una especial importancia. El resto de este capítulo está dedicado a un análisis empírico del impacto del derecho de sufragio en la participación política, pero también en el interés político y la confianza como indicadores de la integración política de los inmigrantes italianos en la ciudad de Neuchâtel, en la que el derecho de sufragio se introdujo a mediados del siglo XIX.

Para evaluar el impacto del derecho de sufragio, comparamos las actitudes y el comportamiento de los italianos en Neuchâtel con sus homólogos en Zúrich y Ginebra, donde no disponen de esta herramienta democrática. De hecho, los extranjeros que han residido en el cantón de Ginebra durante al menos 8 años pueden votar en los asuntos relativos a la comuna desde 2006. No obstante, este privilegio fue introducido poco antes de la realización de este estudio en Ginebra donde, previamente a esa fecha, no podían ejercer el derecho de sufragio lo que, por lo tanto, puede considerarse como un contexto en el que los extranjeros no gozaban de sufragio.

Aunque la existencia del derecho de sufragio para los extranjeros en Neuchâtel y su ausencia en otras dos ciudades es la principal base tras nuestra comparación (siguiendo un diseño similar al de la mayoría de los sistemas), para la interpretación de los resultados también debemos considerar otras diferencias

que existen entre las tres ciudades, en particular sus diferentes tamaños. Mientras que Zúrich y Ginebra son grandes zonas urbanas (con una población de 365.000 habitantes la primera y aproximadamente 184.000 la segunda, y muchos más si consideramos su área de influencia), Neuchâtel es una ciudad relativamente pequeña (con poco más de 33.000 habitantes). Asimismo, el volumen de la población nacida en el extranjero y, más específicamente, de la población de origen italiano también es diferente. Mientras que en Zúrich hay aproximadamente 14.200 italianos (cerca del 4% de la población) y aproximadamente 16.400 (cerca del 5,5% de la población) en Ginebra, el número de italianos en Neuchâtel es considerablemente inferior en términos absolutos (aproximadamente 2.100, es decir, cerca del 6,5% de la población).<sup>8</sup> No obstante, en términos relativos, el volumen de población italiana es comparable en las tres ciudades.

Los datos en los que se basa nuestro análisis tienen su origen en un proyecto de investigación internacional sobre la participación política y la integración de los inmigrantes en diversas ciudades europeas.<sup>9</sup> Se realizó una encuesta de población en grupos seleccionados de extranjeros de origen inmigrante en las tres ciudades incluidas en el estudio suizo, basada en las listas de direcciones proporcionadas por las oficinas censales de los cantones. En este caso utilizaremos fundamentalmente los datos correspondientes a los inmigrantes italianos. Las encuestas en Zúrich y Ginebra fueron realizadas a través de un instituto electoral, respectivamente en el otoño de 2006 y la primavera de 2007.<sup>10</sup> Las entrevistas se realizaron por teléfono (sistema CATI) usando un cuestionario estandarizado. Cada muestra incluye 300 individuos. En Neuchâtel se realizó una encuesta similar mediante un grupo de estudiantes de ciencias políticas de la Universidad de Ginebra bajo la supervisión del autor. Este estudio es de menor escala y la muestra de italianos incluye menos de 90 individuos. No obstante, se realizó siguiendo una metodología similar y usando una versión reducida del mismo

<sup>8</sup> Las cifras corresponden a 2005 (2003 para la población italiana de Neuchâtel). Para Genf, incluyen a la población del área de influencia en la que se realizó el estudio (Genf ciudad, Carouge, Lancy, Meyrin, Onex, y Vernier). La población total de esta área alcanza aproximadamente 300.000 habitantes.

<sup>9</sup> Proyecto *Multicultural Democracy in European Cities: Local Policies, Social Networks and Political Integration* (LOCALMULTIDEM), financiado por la Comisión Europea en el Sexto Programa Marco e incluye las siguientes ciudades: Budapest (Hungría), Lyon (Francia), Londres (Gran Bretaña), Madrid (España), Milán (Italia), y Zúrich (Suiza). Los casos de Genf y Neuchâtel están financiados por la Fundación Científica Nacional suiza a través del proyecto *Multicultural Democracy in Swiss Cities: Political Integration of Immigrants in Geneva and Neuchâtel*.

<sup>10</sup> El instituto electoral *érasm* con base en Genf.

cuestionario usado en Zúrich y Ginebra. En este caso, las entrevistas se realizaron entre noviembre de 2008 y enero de 2007, respectivamente en febrero y marzo de 2007. Dado el menor tamaño de la muestra, al interpretar los resultados correspondientes a Neuchâtel, debemos tener en cuenta un mayor margen de error en la muestra. Esto es particularmente importante en el grupo de control de ciudadanos suizos, que está compuesto por menos de 30 individuos.

### 3. Voto e intención de voto

Echemos primero un vistazo al uso del voto (para aquellos que lo tienen) así como la intención de voto. Esto puede darnos una indicación aproximada de la importancia del derecho de sufragio para los italianos de las tres ciudades incluidas en nuestro estudio. La tabla 14 muestra la participación de los extranjeros italianos y del grupo de control de ciudadanos suizos en las elecciones locales de Neuchâtel. Evaluamos el voto tanto a nivel comunal como cantonal para determinar si existen diferencias relativas al nivel administrativo. Evidentemente, no disponemos de las cifras para Zúrich y Ginebra, ya que en estas dos ciudades o no existe el derecho de sufragio (Zúrich) o la encuesta se realizó antes de que pudiese ejercitarse (Ginebra).

**Tabla 14. Participación de extranjeros de origen italiano y ciudadanos suizos en las elecciones locales en Neuchâtel**

	Italianos (todos)		Italianos (derecho de sufragio)		Suizos	
	Ciudad	Cantón	Ciudad	Cantón	Ciudad	Cantón
<b>Sí</b>	69,0	67,9	78,9	83,3	76,9	75,9
<b>No, pero con derecho al voto</b>	18,4	13,6	21,1	16,7	23,1	24,1
<b>Sin derecho de sufragio</b>	12,6	18,5	-	-	-	-
<b>Total</b>	100%	100%	100%	100%	100%	100%
<b>N</b>	87	81	76	66	26	29

Fuente: elaboración propia. Proyecto LOCALMULTIDEM

Las dos primeras columnas hacen referencia a la muestra completa de extranjeros de origen italiano que viven en Neuchâtel. Esto nos permite comprobar que entre el 13% (nivel comunal) y el 19% (nivel cantonal) no tienen derecho de sufragio. No obstante, si queremos evaluar el uso del voto mediante una comparación entre los extranjeros de origen italiano y los ciudadanos suizos,



debemos excluir aquellos que no tienen acceso a este canal institucional de participación política. Al hacerlo, comprobamos que en la tercera y cuarta columnas la amplia mayoría de italianos declaran haber votado en las últimas elecciones locales, bien se celebrasen a nivel comunal o cantonal. Por supuesto, estas cifras no pueden tomarse al pie de la letra, puesto que representan la participación declarada. Tal como vimos anteriormente, la participación real es muy inferior. Con todo, aunque las cifras absolutas no son imparciales como resultado del efecto de la entrevista, la comparación con los suizos, mostrada en las últimas dos columnas, nos muestra ciertos indicios en términos relativos, que apuntan a que no existen muchas diferencias entre los ciudadanos de origen italiano y suizo en lo relativo a la participación electoral, sino todo lo contrario. Estos últimos han participado con mayor frecuencia tanto en las elecciones comunales como cantonales. Lo mismo puede decirse de la participación en las iniciativas populares y referendos, tal como se muestra en la tabla 15: la media indica que los italianos participan en mayor número de consultas que los suizos (de cada 10 hipotéticas consultas populares en un año), de nuevo tanto a nivel comunal como cantonal.

**Tabla 15. Participación real y potencial en las consultas populares locales de los extranjeros de origen italiano y los ciudadanos suizos en Neuchâtel (media)**

	Italianos	Suizos
<b>Ciudad</b>	6,86 (80)	6,70 (27)
<b>Cantón</b>	6,51 (81)	6,50 (28)

Nota: Promedio de participación en 10 consultas populares en un año. Número de casos entre paréntesis.

Fuente: elaboración propia. Proyecto LOCALMULTIDEM

Además de la participación electoral real, también podemos evaluar la intención de voto, que nos permite no sólo incluir en el análisis a los ciudadanos de origen italiano en Neuchâtel que no tienen derecho de sufragio, sino también comparar los resultados entre las tres ciudades. La tabla 16 muestra, para las tres ciudades, el porcentaje de extranjeros italianos y ciudadanos suizos que afirman que ejercerían su derecho de sufragio si lo tuviesen y si se celebrasen elecciones locales (comunales) al domingo siguiente. Mientras que la gran mayoría afirma que iría a votar (de nuevo, estos datos deben tomarse con cierta cautela debido a la sobreestimación de

la participación propia), se observan algunas diferencias entre las tres ciudades. El número de italianos en Zúrich es ligeramente más numeroso en su intención de voto que el de Ginebra y Neuchâtel. Estas diferencias cobran mayor importancia si consideramos la intención de voto de los suizos. Para estos, el orden se invierte, puesto que la intención de voto en Neuchâtel es superior a la de Ginebra y muchísimo más amplia que en Zúrich. Así pues, en lo referente a la intención de voto, los ciudadanos de Neuchâtel son menos participativos que sus homólogos en las otras dos ciudades. No obstante, esto puede deberse precisamente al hecho de que estos últimos no gozan de derecho de sufragio, lo que podría originar un inferior deseo a hacerlo, manifestado en las declaraciones de voluntad de ir a votar.

**Tabla 16. Intención de voto de los extranjeros de origen italiano y ciudadanos suizos en las elecciones locales en tres ciudades (%)**

	Zúrich		Ginebra		Neuchâtel	
	Italianos	Suizos	Italianos	Suizos	Italianos	Suizos
<b>Sí</b>	86,5	71,4	81,7	78,1	80,5	85,7
<b>No</b>	13,5	28,6	18,3	21,9	19,5	14,3
<b>Total</b>	100%	100%	100%	100%	100%	100%
<b>N</b>	288	294	278	288	82	28

Nota: Intención de voto en las elecciones de la ciudad.

Fuente: elaboración propia. Proyecto LOCALMULTIDEM

¿Por qué algunas personas tienen intención de votar mientras que otras no? Para explorar algunos de los factores que podrían explicar las diferencias en la intención de voto, hemos realizado un análisis multivariado. Puesto que el *explanandum* se mide como una variable comodín en la que el código 1 corresponde a la “intención de voto” y el código = para “no tengo intención de ejercer mi derecho de sufragio,” usamos una regresión logística.<sup>11</sup> Ejecutamos

<sup>11</sup> Los coeficientes mostrados en la tabla son razones de probabilidades, que pueden interpretarse del siguiente modo: cuando la razón de probabilidades es superior a 1, la variable independiente tiene un impacto positivo en la variable dependiente; cuando la razón de probabilidades es inferior a 1, el efecto es negativo; por último, cuando la razón de probabilidades es igual a 1, no se produce ningún efecto (aunque esto puede resultar relevante a efectos estadísticos). El efecto puede considerarse multiplicativo. Por ejemplo, un coeficiente de 2 significa que tener las características descritas por las variables independientes duplica la probabilidad de tener las características descritas por la variable dependiente (en este caso, tener la intención de ejercer el derecho al voto en las elecciones locales). El mismo razonamiento es aplicable a los coeficientes inferiores a 1, aunque en la dirección contraria.

un modelo para cada ciudad e incluimos en el análisis tanto a los ciudadanos de origen italiano como a los suizos. Los resultados, mostrados en la tabla 17, resultan un tanto decepcionantes, puesto que la mayoría de los factores en el modelo no parecen tener un impacto significativo. Estadísticamente, encontramos efectos importantes sólo relacionados con la edad y el nivel educativo en Zúrich, y sólo relacionados con el nivel educativo y participación en actividades de organizaciones en Ginebra. El efecto de la edad es considerable, pero virtualmente inexistente. En contraste, el poseer un nivel educativo más alto incrementa considerablemente las posibilidades de tener intención de ejercer el derecho de sufragio, aunque sólo en Zúrich. La participación en las actividades de organizaciones también incrementa la intención de voto, aunque en este caso sólo en Ginebra. Los resultados también indican que ser de origen italiano incrementa por encima de un factor 5 las posibilidades de tener la intención de ejercer el derecho de sufragio en Zúrich, mientras que este efecto es apenas apreciable en Ginebra. Esto refleja lo que veíamos antes de un modo más descriptivo.

**Tabla 17. Regresión logística en la intención de voto (ciudad) como variable dependiente (porcentaje impar)**

	Zúrich	Ginebra
Mujer	0,76	0,86
Edad	1,03**	1,02*
Nivel educativo (ref.: educación primaria no terminada)	**	*
Educación primaria o primera etapa de educación básica	0,59	0,86
Nivel inferior de educación secundaria	0,95	0,72
Educación secundaria superior	3,69	1,63
Educación postsecundaria, no terciaria	3,45	0,89
Primera etapa de educación terciaria	1,45	2,42
Segunda etapa de educación terciaria	8,65*	2,66
Dominio del idioma del país receptor	0,70	0,78
Primera generación	1,32	1,16
Afiliación a organizaciones	1,55	,84
Actividades de organizaciones	1,83	2,02*
Autopercepción de la discriminación	1,39	,68
Italiana	5,32***	1,29
Constante	0,56	1,25
R <sup>2</sup> de Nagelkerke	0,25	0,11
Logaritmo de verosimilitud -2	322,514	401,780
Grados de libertad	14	14
N	388	441

\* p≤,05, \*\* p≤,01, \*\*\* p≤,001

Fuente: elaboración propia. Proyecto LOCALMULTIDEM

#### **4. Impacto del derecho de sufragio en la participación política**

A continuación me gustaría mostrar algunos de los hallazgos de la comparativa de las encuestas realizadas en Zúrich, Ginebra (Genf) y Neuchâtel (Neuenburg) con el fin de realizar una evaluación provisional del impacto del derecho de sufragio en la participación política de los inmigrantes de origen italiano. Además de considerar la participación política, también consideraremos la pertenencia a organizaciones y la participación en las actividades organizadas por éstas, el interés en la política local y el grado de confianza en diversas instituciones políticas (locales y nacionales). El interés en la política, la confianza y la participación pueden considerarse como indicadores de la integración política de los inmigrantes, siendo los dos primeros indicadores de la actitud, mientras que el último es un indicador conductual del grado de integración. Repasando la hipótesis general que estamos explorando: la presencia del derecho de sufragio en Neuchâtel debería tener un impacto en la participación política y, más en general, en la integración de los extranjeros que pueden hacer uso de esos derechos (en este caso inmigrantes de origen italiano), al compararlos con sus homólogos en Zúrich y Ginebra.

Empezando por la dimensión relativa a la actitud hacia la integración, la tabla 18 muestra el interés en la política local de los inmigrantes italianos en las tres ciudades. Al hablar de local en este caso nos referimos a nivel de la ciudad. Los hallazgos proporcionan cierto apoyo a la hipótesis de un impacto positivo del derecho de sufragio. El porcentaje de ciudadanos de origen italiano que se muestran interesados en la política local es superior en Neuchâtel que en Zúrich y Ginebra. A la inversa, existe un menor número de personas con un menor grado de interés en la última. Resulta interesante que las dos últimas ciudades no difieren mucho a este respecto. Así pues, aparentemente, es probable que la existencia y el uso del derecho de sufragio en Neuchâtel desempeñen aquí un cierto papel.

**Tabla 18. Interés de los extranjeros italianos en la política local en tres ciudades (%)**

	Zúrich	Ginebra	Neuchâtel
<i>Cifras reales</i>			
Ningún interés	25,6	24,4	18,4
Apenas interesados	26,9	28,1	13,2
Bastante interesados	33,7	35,9	46,1
Muy interesados	13,8	11,5	22,4
Total	100%	100%	100%
N	297	295	76
<i>Diferencia con los suizos</i>			
Ningún interés	16,6	9,5	3,0
Apenas interesados	7,2	2,3	5,5
Bastante interesados	-11,0	-8,5	-0,1
Muy interesados	-12,9	-3,4	-8,4

Nota: Interés en la política de la ciudad.

Fuente: elaboración propia. Proyecto LOCALMULTIDEM

No obstante, la comparación de las cifras reales podría resultar engañosa, ya que no tenemos referencia de control de un posible mayor nivel de interés político en general y no sólo entre los inmigrantes italianos. En otras palabras, el mayor interés por la política de los inmigrantes italianos en Neuchâtel podría reflejar simplemente un mayor nivel general de interés por la política en esa ciudad, en comparación con las otras dos ciudades. Por lo tanto, al igual que las tablas siguientes, ésta se divide en dos partes: la sección superior muestra la distribución real encontrada en las muestras; la sección inferior incluye los datos de control de las variaciones contextuales, indicando las distribuciones computadas mediante la resta de los porcentajes relativos a la diferencia con los ciudadanos suizos de los porcentajes correspondientes a los italianos. Las cifras correspondientes a la diferencia con los ciudadanos suizos nos proporcionan una imagen aún más cristalina. Esto resulta particularmente evidente si vemos los datos de los individuos que declaran no tener absolutamente ningún tipo de interés en política. Mientras que la diferencia entre los ciudadanos suizos e italianos equivale al 17%, respectivamente al 10% en Zúrich y Ginebra, ésta cae a tan sólo el 3% en el caso de Neuchâtel. Así pues, en relación con este indicador relativo a la actitud hacia la integración política, los extranjeros italianos se encuentran políticamente más integrados en Neuchâtel que en Zúrich o en Ginebra.

¿Se observa una tendencia similar cuando consideramos otros indicadores conductuales de la integración política, es decir, la confianza política? Esta última

está considerada en las publicaciones sobre capital social y, más concretamente, en relación con los inmigrantes como un importante vehículo de la participación política (Fennema & Tillie 1999, 2000). Podemos responder a esta pregunta observando la tabla 19, que muestra el nivel de confianza hacia distintas instituciones políticas por parte de los inmigrantes italianos de nuestras tres ciudades. De nuevo, esta tabla facilita cifras tanto reales como diferenciales entre los ciudadanos suizos y los extranjeros de origen italiano. A simple vista, parece que no existen grandes diferencias entre las tres ciudades, ya que el nivel de confianza oscila entre un 6 y un 7 en una escala de 11 puntos en todos los conceptos, con algunas excepciones. En general, los italianos en Neuchâtel y especialmente en Zúrich muestran un nivel ligeramente superior de confianza política que sus homólogos en Ginebra.

**Tabla 19. Nivel de confianza de los extranjeros italianos en diversas instituciones políticas en tres ciudades (media)**

	Zúrich	Ginebra	Neuchâtel
<i>Cifras reales</i>			
Cargos y empleados públicos de la ciudad	7,34	6,29	6,85
Cuerpo ejecutivo de la ciudad	6,94	6,34	6,77
Escuelas y profesores de la ciudad	7,01	7,04	7,45
Cuerpo legislativo de la ciudad	6,82	6,25	6,86
Cuerpo legislativo cantonal	6,74	5,82	6,57
Policía	7,20	7,21	7,17
Cuerpo ejecutivo cantonal	6,68	5,93	6,69
Iglesia	6,51	5,46	6,08
Gobierno nacional	6,77	6,05	5,57
Judicatura	7,05	6,40	6,85
Parlamento nacional	6,62	5,93	6,21
<i>Diferencia con los suizos</i>			
Funcionarios y empleados de la ciudad	0,78	0,00	0,21
Cuerpo ejecutivo de la ciudad	0,49	0,65	0,94
Escuelas y profesores de la ciudad	0,40	-0,05	0,10
Cuerpo legislativo de la ciudad	0,44	0,60	1,15
Cuerpo legislativo cantonal	0,69	0,39	1,07
Policía	0,35	0,86	0,91
Cuerpo ejecutivo cantonal	0,56	0,47	1,15
Iglesia	0,98	1,25	0,27
Gobierno nacional	0,51	0,22	0,45
Judicatura	0,31	0,28	0,43
Parlamento nacional	0,48	0,16	1,17

Nota: escala de 11 puntos (0 indica baja confianza, 10 indica alta confianza). El número de casos oscila entre 242 y 193 (Zúrich), 242 y 291 (Ginebra), y 63 y 73 (Neuchâtel); el margen de error oscila entre 1,84 y 2,91 (Zúrich), 1,98 y 2,94 (Ginebra), y 1,70 y 2,75 (Neuchâtel).

Fuente: elaboración propia. Proyecto LOCALMULTIDEM

No obstante, si observamos los resultados computados después de restar los resultados de los italianos de los correspondientes a los suizos en la parte inferior de la tabla, más relevantes para evaluar el grado de integración de los inmigrantes italianos, podemos comprobar que el contexto ejerce un impacto. En primer lugar, todos los resultados excepto uno (las escuelas y profesores de la ciudad de Ginebra) son positivos. Esto significa que los inmigrantes italianos muestran sistemáticamente un grado más alto de confianza política que los suizos. Lo que es más importante, los inmigrantes italianos en Neuchâtel muestran un grado de confianza superior en seis de los 11 puntos. Asimismo, la diferencia con las otras dos ciudades es muy importante en algunos aspectos específicos relativos al uso del derecho de sufragio, como los legislativos a nivel de la ciudad y los legislativos a nivel cantonal. Tal vez no sea coincidencia el hecho de que estas son instituciones políticas elegidas mediante el voto que también está abierto a los extranjeros de este cantón. Esto puede verse como otro síntoma del impacto del derecho de sufragio. La confianza en el ejecutivo cantonal y en el Parlamento nacional también es muy alta por parte de los suizos y comparada con la situación en las otras dos ciudades. Los únicos aspectos en que los italianos en Neuchâtel se muestran decididamente menos confiados que los de Zúrich y Ginebra es en la Iglesia, algo que podría explicarse por la fuerte influencia de la Colonie Libere en esa ciudad, una organización tradicional con orientación comunista de los italianos en el extranjero.

Centrándonos ahora en la dimensión conductual de la integración, la tabla 20 evalúa la participación en las actividades políticas de los inmigrantes de origen italiano en las tres ciudades. El indicador se basa en la pregunta de si los encuestados han hecho uso de una o más actividades de una lista de trece actividades diferentes en los últimos doce meses.<sup>12</sup> Los resultados que encontramos aquí son tajantes: los italianos en Neuchâtel son mucho más participativos que sus homólogos en Zúrich y Ginebra. De hecho, el porcentaje de italianos que no han participado en ninguna de las actividades políticas listadas es muy superior en esta última ciudad (un 17%, comparado con el 79% y el 51%, respectivamente). A la inversa, el porcentaje de inmigrantes italianos que han participado en tres o más actividades

<sup>12</sup> Se puso en contacto con un político; se puso en contacto con un funcionario del Gobierno nacional o del gobierno local; trabajó en un partido político; trabajó en un grupo de acción política; lució o expuso una chapa, pegatina o póster; suscribió una petición; participó en una manifestación pública; boicoteó determinados productos; compró deliberadamente determinados productos por motivos políticos; donó dinero a una organización o grupo político; participó en una huelga; se puso en contacto con la prensa; se puso en contacto con un abogado o una organización judicial por motivos no personales.

en Neuchâtel es aproximadamente cinco veces superior que en Ginebra y diez veces superior si lo comparamos con los de Zúrich.

**Tabla 20. Participación de extranjeros italianos en actividades políticas en tres ciudades (%)**

	Zúrich	Ginebra	Neuchâtel
<i>Cifras reales</i>			
0 organizaciones	78,7	50,7	17,1
1 organizaciones	14,0	28,3	22,4
2 organizaciones	2,7	11,0	13,2
3 o más organizaciones	4,6	10,0	47,3
Total	100%	100%	100%
N	300	300	76
<i>Diferencia con los suizos</i>			
0 actividades	46,8	26,9	5,6
1 actividad	-15,2	7,1	10,9
2 actividades	-12,9	-9,9	-2,2
3 o más actividades	-17,7	-24,1	-14,3

Fuente: elaboración propia. Proyecto LOCALMULTIDEM

De nuevo, estas diferencias podrían deberse, al menos en parte, a un nivel generalmente superior de participación en un contexto en comparación con los demás, proporcionando de este modo una imagen distorsionada. Las cifras en la diferencia con los ciudadanos suizos mostrada en la parte inferior de la tabla, no obstante, dejan poco lugar a dudas. Aún controlando un posible impacto del contexto, los inmigrantes italianos en Neuchâtel participan en un grado mucho mayor, al menos en una actividad política. Asimismo, la diferencia con los ciudadanos suizos en la ciudad es muy pequeña, lo que demuestra un alto grado de integración política de los italianos ahí, al menos en cuanto a participación política. Las diferencias, en contraste, resultan menores entre aquellos que han usado al menos tres actividades.

Aunque el mayor nivel de participación política en Neuchâtel apoya nuestra hipótesis acerca del impacto del derecho de sufragio, también observamos una diferencia entre Zúrich y Ginebra, mostrándose los italianos más participativos en este último contexto. Esto podría explicarse como resultado de una mayor participación de los inmigrantes italianos en asociaciones de voluntariado en Ginebra. Según las teorías del capital social y su función en el campo de la inmigración, la participación en organizaciones de los inmigrantes es muy importante, ya que puede representar una fuente de capital social que, a su vez, estimula la participación política (Fennema



& Tillie 1999, 2000). Estudios recientes han demostrado que la participación en asociaciones de voluntariado y el capital social que se deriva de éstos desempeñan una importante función a la hora de explicar la participación política de los inmigrantes (Berger *et al.* 2004; Jacobs *et al.* 2004; Tillie 2004; Togeby 2004).

Esto nos lleva a debatir otro aspecto adicional que podría esperarse que resultase influido por la presencia del derecho de sufragio: la participación en organizaciones. Realizamos una distinción entre la pertenencia como miembro de las organizaciones de voluntariado y la participación en las actividades organizadas por éstas. La tabla 21 muestra los resultados de la pertenencia a organizaciones. Del mismo modo que en el caso de la participación política, los resultados hablan por sí solos. Aquí la diferencia entre Zúrich y Ginebra es menos importante, pero Neuchâtel vuelve a destacar una vez más. Por un lado, el porcentaje de inmigrantes italianos que no pertenecen a ninguna organización es entre cuatro y cinco veces inferior que en las otras dos ciudades. Por el otro, el porcentaje de aquellos que son miembros de tres o más organizaciones es aproximadamente cinco veces superior en Neuchâtel que en Zúrich y Ginebra. Si comprobamos la diferencia con los ciudadanos suizos en la parte inferior de la tabla, comprobamos variaciones similares. Aquí puede verse que los italianos en Neuchâtel participan más activamente en las organizaciones que los suizos, tal como se comprueba en la cifra negativa de la primera fila y la cifra positiva en la última fila. Así pues, los italianos parecen encontrarse más integrados que los suizos de acuerdo con este indicador. Lo que es más importante, las diferencias con las otras dos ciudades apoyan aún más firmemente nuestra hipótesis sobre el impacto del derecho de sufragio.

**Tabla 21. Afiliación a organizaciones de extranjeros italianos en tres ciudades (%)**

	Zúrich	Ginebra	Neuchâtel
<i>Cifras reales</i>			
0 organizaciones	46,7	38,0	9,2
1 organizaciones	27,0	31,7	14,5
2 organizaciones	11,7	17,7	6,6
3 o más organizaciones	14,7	12,7	69,7
Total	100%	100%	100%
N	300	300	76
<i>Diferencia con los suizos</i>			
0 organizaciones	32,1	21,1	-6,2
1 organizaciones	2,4	10,2	10,7
2 organizaciones	-10,6	-1,5	-16,5
3 o más organizaciones	-23,8	-29,7	12,0

Fuente: elaboración propia. Proyecto LOCALMULTIDEM

La pertenencia a una organización es sólo un aspecto de la implicación de los extranjeros en las asociaciones voluntarias. Para disponer de una perspectiva más completa, también debemos considerar la participación en las actividades organizadas por esas asociaciones. Con frecuencia la pertenencia a una asociación significa simplemente el pago de una cuota y, por lo tanto, no supone un alto grado de participación, bien física o emocional, en ella. En este caso, y quizás en general también, la participación en las actividades organizadas por la asociación podría resultar más relevante para la creación del capital social que se deriva de la inserción en redes de organizaciones así como para la movilización política que esa integración puede generar a través de la interacción con otras personas. La tabla 22 muestra la participación en actividades de organizaciones por parte de los extranjeros de origen italiano en las tres ciudades. Los resultados son en cierta medida menos tajantes que en el caso de la pertenencia como miembro a una organización, pero apuntan en la misma dirección. De nuevo, los inmigrantes italianos en Neuchâtel muestran una participación en las organizaciones más importante que sus socios en Zúrich y Ginebra. Esto se mantiene en las cifras reales y en las cifras de control para el impacto del contexto al observar la diferencia con los ciudadanos suizos.

**Tabla 22. Participación de inmigrantes extranjeros en actividades de organizaciones en tres ciudades (%)**

	Zúrich	Ginebra	Neuchâtel
<i>Cifras reales</i>			
0 organizaciones	69,3	62,0	35,5
1 organizaciones	17,3	23,3	17,1
2 organizaciones	7,0	9,3	15,8
3 o más organizaciones	7,4	5,3	31,6
Total	100%	100%	100%
N	300	300	76
<i>Diferencia con los suizos</i>			
0 organizaciones	28,4	24,6	16,3
1 organizaciones	-11,3	-5,5	1,7
2 organizaciones	-7,3	-5,3	-11,1
3 o más organizaciones	-8,8	-13,9	-6,9

Fuente: elaboración propia. Proyecto LOCALMULTIDEM

## Conclusiones

Tradicionalmente un régimen de ciudadanía bastante restrictivo desde una perspectiva comparada (Koopmans *et al.* 2005), Suiza continúa ofreciendo pocos derechos políticos a los extranjeros, especialmente en términos de derecho de

sufragio. Sin embargo, este último existe en una serie de cantones. El cantón de Neuchâtel, por motivos históricos, fue el primero en introducirlo a escala local a mediados del siglo XIX. Otros cantones han seguido su ejemplo, especialmente desde la década de 1990. Esto sugiere una tendencia hacia una apertura progresiva a este respecto que refleja una mayor concienciación general en la política suiza de la necesidad de una política de integración genuina.

La existencia del derecho de sufragio para los extranjeros en algunos cantones y su ausencia en otros nos presenta una oportunidad de oro para estudiar su impacto en la participación política de los extranjeros. En este capítulo hemos explorado la hipótesis de que la presencia del derecho de sufragio alienta a la participación política y, de forma más amplia, a la integración de los ciudadanos extranjeros. Mediante el uso de los datos primarios de encuesta y siguiendo un diseño de los sistemas más similares (Przeworski & Teune 1970), hemos comparado a los inmigrantes de origen italiano que viven en la ciudad de Neuchâtel con aquellos que residen en Zúrich y Ginebra, donde no tienen derecho de sufragio o tan sólo pueden ejercerlo desde hace muy poco tiempo. Los hallazgos son significativos y apuntan a un fuerte impacto del derecho de sufragio no sólo en la participación política, sino también en el interés sobre la política y el grado de confianza así como en la participación en organizaciones. En términos de integración política, esto sugiere que la introducción del derecho al voto para los extranjeros puede ayudarles a sentirse más legitimados a participar en la vida social y política de la sociedad de acogida.

Nuestros hallazgos, no obstante, deben interpretarse con cierta cautela. En primer lugar, aunque se generó siguiendo un método aleatorio al igual que los de Zúrich y Ginebra, la muestra en Neuchâtel adolece de un bajo número de casos, especialmente para el grupo de control de ciudadanos suizos. Asimismo, nuestro análisis no toma en cuenta otros potenciales factores explicativos. Dos de ellos parecen desempeñar una función particularmente importante. Por una parte las políticas locales dirigidas a favorecer la integración de los inmigrantes, de tener éxito, deberían influir positivamente en su participación e integración, aunque los hallazgos de los estudios no muestran un consenso a este respecto (Bloomrad 2005; Vermeulen 2005). Por otra parte, trabajos anteriores sugieren que las redes de organizaciones tienen un impacto positivo en la participación política de los inmigrantes gracias al capital social que proporcionan a nivel de grupo y que se extiende a nivel individual. Concretamente, el número de organizaciones, la diversidad de sus actividades y la densidad de redes de

organizaciones contribuyen en su conjunto a proporcionar capital social a nivel de grupo, lo que podría favorecer la participación política (Tillie 2004). Mientras que estos trabajos hacen hincapié en la importancia de las redes de organizaciones de carácter étnico, la idea de que la comunidad cívica formada por asociaciones de voluntariado alienta la participación política puede aplicarse más genéricamente a todo tipo de organizaciones.

No disponemos de datos que nos permitan cuantificar las diferencias en las políticas locales y las redes de organizaciones entre las tres ciudades (disponemos de estos datos contextuales para Zúrich y Ginebra pero no para Neuchâtel). Por lo tanto, no podemos probar nuestra hipótesis contrastándola con esas explicaciones alternativas. Nuestro conocimiento de la situación de los inmigrantes italianos en las tres ciudades sugeriría que en ambos casos Neuchâtel obtiene mejores resultados que Zúrich y Ginebra. No obstante, las diferencias que hemos observado, particularmente en la participación política y en organizaciones son tan considerables que sospechamos que la existencia del derecho de sufragio desempeña un papel (tal vez inferior al indicado por nuestros hallazgos) pero que, no obstante, sí importa.

## Bibliografía

- Berger, M. y Galonska, C. y Koopmans, R. "Political Integration by a Detour? Ethnic Communities and Social Capital of Migrants in Berlin". *Journal of Ethnic and Migration Studies* 30: 491-507, 2004.
- Bloemraad, I. "The Limits of de Tocqueville: How Government Facilitates Organisational Capacity in Newcomer Communities". *Journal of Ethnic and Migration Studies* 31: 865-887, 2005.
- Fennema, M. y Tillie, J. "Political Participation and Political Trust in Amsterdam: Civic Communities and Ethnic Networks". *Journal of Ethnic and Migration Studies* 25: 703-726, 1999.
- Fennema, M. y Tillie, J. "Civic Community, Political Participation and political trust of Ethnic Groups". *Connections* 24: 26-41, 2000.
- Freeman, O. "Suisse". Presentation (First Set) on Experiences of Member States with Participation of Foreign Residents in Local Elections. Estrasburgo: Consejo de Europa, 2004.
- Koopmans, R., Statham, P., Giugni, M. y Passy, F. *Contested Citizenship*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2005.

- Jacobs, D., Phalet, K. y Swyngedouw, M. "Associational Membership and Political Involvement Among Ethnic Minority Groups in Brussels". *Journal of Ethnic and Migration Studies* 30: 543-559, 2004.
- Jacobs, D. y Tillie, J. "Introduction: Social Capital and Political Integration of Migrants". *Journal of Ethnic and Migration Studies* 30: 419-427, 2004.
- Przeworski, A. y Teune, H. *The Logic of Comparative Social Inquiry*. New York: Wiley, 1970.
- Tille, J. "Social Capital of Organisations and Their Members: Explaining the Political Integration of Immigrants in Amsterdam". *Journal of Ethnic and Migration Studies* 30: 529-541, 2004.
- Togeby, L. "It Depends... How Organisational Participation Affects Political Participation and Social Trust Among Second-Generation Immigrants in Denmark". *Journal of Ethnic and Migration Studies* 30: 509-528, 2004.
- Vermeulen, F. "Organisational Patterns: Surinamese and Turkish Associations in Amsterdam, 1960-1990". *Journal of Ethnic and Migration Studies* 31: 951-973, 2005.