



# Los cantones suizos otorgan a los extranjeros el derecho al voto

Los residentes extranjeros han ganado derechos políticos en cinco cantones suizos, pero sólo en los niveles cantonales y municipales.

POR *GEORGES ASSIMA*

**El** 18 de mayo de 2003, el cantón de Grison dio a sus municipios el derecho para permitir que los extranjeros votaran en las elecciones locales. Fue el primer cantón en ir en esta dirección: los otros 21 cantones no autorizaron estos derechos a los extranjeros. Mientras la tendencia actual de los cantones de garantizar los derechos de voto data de 1978, Neuchâtel otorgó derechos políticos a los extranjeros desde hace 150 años. No obstante, los derechos civiles de los extranjeros en Suiza son básicamente tan viejos como la misma federación helvética. Este inicio tan poco sistemático sólo era posible en un sistema federal.

## Neuchâtel, primero en permitir el voto de los extranjeros

Después de 1848, el año en que sería adoptada la primera Constitución moderna de Suiza, el cantón de Neuchâtel otorgó el derecho para que los extranjeros votaran y fueran votados en las elecciones municipales. La falta de resistencia local a esta muestra de liberalismo puede atribuirse al hecho de que en aquel momento el término “extranjero” se refería más que a ciudadanos de otros países a los residentes de otros cantones. En 1887, Neuchâtel dio un paso atrás con el rechazo de que los extranjeros pudieran ser votados en las elecciones municipales.

En lugar de —o quizás por ello— el alto porcentaje de extranjeros en el cantón (23% a finales de 2002), los partidos tanto de izquierda como de derecha han ido construyendo gradualmente un fuerte consenso sobre este tema tan delicado para la amplia población de inmigrantes ya establecidos. Aunque en 1990, en un referéndum, a los extranjeros nuevamente se les restringió el derecho de competir para ser electos al consejo municipal, Neuchâtel les otorgó los derechos de voto en el nivel cantonal en 2000, como parte de una reforma general de la Constitución. Esto se dio siguiendo el ejemplo del nuevo cantón suizo de Jura.

## Jura: más liberal que Neuchâtel

Después de un receso de 130 años, un segundo cantón otorgó derechos políticos a los extranjeros. Esto sucedió en 1978, cuando los suizos crearon el cantón de Jura de la parte francófona norte del anterior cantón de Berna. En el mismo año, la Asamblea Constituyente de Jura propuso otorgar derechos políticos a los extranjeros. Los habitantes de Jura escogieron un camino distinto al de sus predecesores, otorgándoles el derecho al voto al mismo tiempo en lo niveles municipal y cantonal. Esta propuesta fue aceptada por la gente junto con la primera constitución Jura. Junto con la incorporación en 2000 del derecho a presentarse como candidatos al consejo municipal, Jura se convirtió en el cantón más progresista en materia del voto para extranjeros y continúa siéndolo hasta ahora.

*Georges Assima ha trabajado como experto en ciencias para la Comisión Federal de Extranjeros de Berna y ha sido responsable de asesorar al gobierno y la administración suizos en materia de políticas de integración social de los extranjeros. Es Doctor en Ciencia Política.*



*Conteo de boletas electorales en los comicios federales de Suiza, en octubre de 1999.*

## Los extranjeros: beneficiados antes que las mujeres

Entre 1887 y 1959, Suiza tuvo la reputación de limitar la extensión de sus beneficios. El federalismo jugó un papel importante en el postergado reconocimiento de los derechos civiles de la mujer en Suiza, así como en el proceso que condujo a revertirlo. En un principio, estos derechos fueron restringidos para las mujeres en las elecciones de 1959 y fueron finalmente aceptados hasta el referéndum de 1971. Los extranjeros gozaron de derechos civiles en el cantón de Neuchâtel casi un siglo antes que las mujeres suizas.

Sin embargo, siguiendo el ejemplo del cantón de Vaud y gracias al sistema federal, muchos cantones (especialmente los francófonos) pudieron otorgar todos los derechos políticos a las mujeres tanto en los niveles cantonales como municipales entre 1959 y 1971. Esos derechos fueron garantizados a través de propuestas locales en 1959 para enmendar la Constitución federal. Por el contrario, algunos cantones germanos, obligados después de 1971 a reconocer los derechos civiles de las mujeres en el nivel federal, aplicaron la misma estrategia de rechazarlos en el nivel local, argumentando que querían preservar su soberanía local en el asunto. El último cantón en renunciar a esta forma pasiva de resistencia lo hizo en 1990, a consecuencia de una orden de la Suprema Corte Federal.

## Dudas y precauciones federales

La Constitución suiza reserva el ejercicio de los derechos políticos en el nivel nacional a sus ciudadanos. Sin embargo, nada prohíbe a los cantones y municipios dar a los extranjeros el derecho a votar y ser votados para los puestos municipales en áreas dentro de su jurisdicción territorial, por ejemplo, tienen derecho a participar en iniciativas populares o en los referendos e incluso aún en la elección de los miembros del consejo de Estado, que representan a los cantones en el parlamento federal. Los extranjeros disfrutaban del derecho de petición en todo el territorio y pueden participar en los partidos políticos suizos provistos del status para ello, lo que se da en la gran mayoría de los casos.

El derecho de los extranjeros a votar y ser votados concierne a todos los residentes (no ciudadanos) de todas las nacionalidades. Esta situación difiere de casi todos los países de la Unión Europea (UE), que reservan estos derechos solamente a

nacionales de otros países miembros. Concretamente esto significa que el potencial del electorado externo suizo se compone de una población residente permanente, o el 20% de la población total del país a finales del 2002 –tres veces el promedio europeo–. El que un extranjero residente pueda ejercer derechos civiles depende del tipo de permiso de residencia que tenga esa persona –una condición que reduce el número de beneficiarios–. De cualquier manera, el número potencial de votos extranjeros sigue siendo significativamente alto en comparación con la mayoría de los países de la Unión Europea, con la excepción de Luxemburgo. Esta es probablemente una de las principales razones que explican la poca urgencia para reconocer los derechos civiles de los inmigrantes. La duda persiste a pesar de las investigaciones que demuestran que los votos de los inmigrantes en el nivel local están más o menos distribuidos entre los diferentes partidos políticos.

La Asamblea Federal ha estudiado diversas propuestas en la materia, pero hasta la fecha ninguna ha obtenido una total aceptación. Los derechos políticos de los extranjeros no se encuentran en la presente agenda de reformas graduales a la Constitución federal. De hecho, ni la primera parte de este documento, que cubre los asuntos relativos a los derechos básicos y la ciudadanía, ni la sección que alude a la expansión de los derechos populares –ambos vigentes–, hacen referencia los derechos de los extranjeros. Parece existir un fuerte apoyo al argumento de que para ser garantizados, esos derechos políticos requieren de un período de residencia (cuyas condiciones deben ser facilitadas) y, si así fuera necesario, de capacitación en el nivel local.

### Pequeños pasos en el nivel local

Los esfuerzos para introducir los derechos políticos de los extranjeros en el nivel federal y, especialmente, en el regional, se han multiplicado desde los noventa. Por lo menos 15 de los 26 cantones (Suiza tiene 20 cantones y seis medios-cantones) han trabajado en propuestas sobre el tema. La mayoría de estas propuestas han requerido de referéndos, por ser de naturaleza constitucional. Hay un enfoque sobre el tema que ha resultado más prometedor: el otorgamiento de derechos políticos como parte de una reforma total a la constitución cantonal. Las iniciativas cantonales, específicamente las emitidas por los partidos políticos y los grupos progresistas no han podido obtener una aprobación pública generalizada.

La experiencia de los 13 años anteriores no es, de ninguna manera, totalmente negativa. El 30 de abril de 1995, el medio-cantón de Appenzell Outer-Rhodes se convirtió en el tercer cantón suizo en otorgar derechos civiles a los extranjeros residentes. La nueva constitución adoptada por el pueblo garantiza a los municipios la autoridad para otorgar a los extranjeros el derecho a votar y a competir por puestos públicos en las elecciones municipales. Muchos municipios aprovecharon esta nueva autoridad y al menos dos de ellos ya garantizaron estos derechos. Este fue el modelo “homeopático” que el cantón de Grisons decidió seguir en su nueva constitución, adoptada por voto popular el 18 de mayo de 2003.

## Los derechos políticos de los extranjeros en Suiza

*Jura: derecho al voto en los niveles cantonal y municipal para los extranjeros + derecho a competir por puestos públicos.*

*Neuchâtel: derecho al voto en los niveles cantonal y municipal.*

*Vaud: derecho al voto en el nivel municipal y a competir por puestos públicos.*

*Appenzell Outer-Rhodes y Grisons: las municipalidades pueden otorgar derechos políticos en el nivel local.*

## Vaud: un cantón grande marca el ejemplo

El 22 de septiembre de 2002, el pueblo de Vaud aprobó el texto de su nueva constitución, que estableció la incorporación de los derechos políticos de los extranjeros. Aceptada por el 56% del electorado nativo, la nueva constitución estipula en su Artículo 142 dos puntos:

“Los extranjeros de ambos sexos mayores de 18 años, a los que no se les haya prohibido el voto por razones de enfermedad o debilidad mental, que estén residiendo en la comuna (el municipio), que han vivido legalmente en Suiza por lo menos 10 años, y que hayan vivido en el cantón por lo menos tres años, son parte del electorado comunal (municipal)”.

Como todos los demás votantes, los extranjeros ahora gozan, al igual que otros votantes, del derecho a participar en elecciones y actividades electorales, a votar en el nivel municipal, a firmar iniciativas populares y a formular peticiones de referéndum. Es mucho menos de lo prometido en la iniciativa de ley adoptada por una mayoría avasalladora en marzo del 2001, que otorgaba el derecho a votar y a competir por puestos públicos en los niveles municipales y cantonales a todos los extranjeros que hubieran residido en Suiza por lo menos seis años, y en el cantón por lo menos durante los últimos tres meses. Pero hasta el matrimonio entre esta democracia semi-directa y el federalismo tiene su talón de Aquiles, ya que los partidos de derecha han tratado de eliminar la iniciativa constitucional para retirarles a los extranjeros

estos nuevos derechos políticos antes de que puedan ejercerlos, siquiera por primera vez.

### El resto del país

Neuchâtel, Jura, Appenzell Outer-Rhodes y Grisons representaban 5.4 por ciento del electorado no-suizo de Suiza a finales del 2002. La constitución de Vaud aumentó la proporción de extranjeros elegibles para derechos civiles a 16.5 por ciento, desplazando la participación política de los extranjeros de una plataforma esencialmente simbólica a una “políticamente correcta”. Ahora, la mitad de los cantones francófonos ya han concedido este derecho a los extranjeros.

El 4 de marzo del 2001, una ligera mayoría (52 por ciento) de los ginebrinos rechazaron una reforma constitucional, apoyada por las autoridades, que otorgaba a los extranjeros el derecho al voto y a competir por puestos públicos en las elecciones municipales. En 1993, dicha propuesta había sido rechazada, pero en aquella ocasión lo fue por 71 por ciento, en dos votaciones populares sobre temas similares. Para la primavera de 2003, se enviaron dos nuevas iniciativas constitucionales por parte de círculos progresistas a favor de los derechos políticos de los extranjeros en Ginebra.

Fribourg, al igual que otros cantones, se encuentra en proceso de reforma constitucional y aún no ha decidido en qué dirección se moverá, pero también está estudiando la posibilidad de introducir derechos políticos en el nivel municipal. Berna, uno de los cantones más grandes y con una mayoría germana, parece moverse en la misma dirección y pudiera inclinar decisivamente la balanza a favor del otorgamiento de derechos políticos a los extranjeros de manera definitiva.

### ¿Una tendencia?

Hasta la fecha, no se han otorgado derechos políticos a los extranjeros en la política federal. ¿Continuará la tendencia con el otorgamiento de derechos para las elecciones federales a los residentes extranjeros? (6)