

GD_P

DOCUMENTOS

El derecho electoral como mecanismo de integración de los extranjeros en la Unión Europea: Un estudio comparado

Ainhoa Uribe Otalora
Universidad CEU Cardenal Herrera
ainhoa-uribe@uch.ceu.es

Resumen

El presente artículo pretende abordar la influencia que el derecho electoral puede tener sobre la integración de los extranjeros que cohabitan en el territorio de la Unión Europea (UE). No en vano, los derechos proclamados para los inmigrantes, ya sea en el plano universal o europeo, encuentran un punto débil común: la participación de los extranjeros en los asuntos públicos. En esta línea, el reconocimiento del derecho de sufragio de los extranjeros, tanto comunitarios como no comunitarios, puede ayudar a reducir la vulnerabilidad de la comunidad no nacional que reside en los Estados miembros de la UE, en todas sus dimensiones, ya sea económica, social, jurídica, política o cultural. Por consiguiente, el artículo realiza un balance de las condiciones bajo las cuales se permite el derecho de sufragio de los extranjeros en los 16 Estados miembros de la UE que lo autorizan, al tiempo que se apuntan unas reflexiones finales sobre el comportamiento político de los extranjeros y la efectividad práctica que está teniendo el derecho electoral como mecanismo de integración social.

Palabras clave

Derecho de sufragio, extranjeros, Unión Europea, integración.

Electoral law as a mechanism for integrating foreigners in the European Union: A comparative study

Abstract

This article aims at delving into the influence that the electoral law may have on the integration of migrants that live in the territory of the European Union (EU). Nonetheless, international and European enshrined rights of migrants both have a common weak point: the participation of foreign people in the public issues. Hence, the recognition of the suffrage right for migrants (both communitarian citizens and non EU-citizens) may help them to reduce their vulnerability in all dimensions, such as the economic, social, law, political and cultural one. Therefore, the article overviews the conditions of the suffrage right in the 16 member States of the EU which allow it to non-nationals. At the same time, there are some final reflections about migrants' political behaviour and the effectiveness in practice of that right as a mechanism of social integration.

Key words

Suffrage right, migrants, European Union, integration.

I. INTRODUCCION: EL DERECHO ELECTORAL COMO MECANISMO DE INTEGRACION. UNA APROXIMACION AL CONCEPTO DE CIUDADANIA

El presente artículo pretende abordar la influencia que el derecho electoral puede tener sobre la integración de los extranjeros que cohabitan en el territorio de la Unión Europea (UE). No en vano, la representación es una pieza clave del Estado moderno y, en particular, del Estado Constitucional y de nuestras democracias, y puede articularse como un mecanismo esencial en la integración política, pero también social, cultural y económica de los extranjeros.

En esta línea, el derecho electoral puede ser entendido de dos maneras, como un derecho amplio o restringido. En el primer caso, el derecho electoral se refiere al conjunto de leyes que regulan la totalidad del proceso electoral. En el segundo caso, el derecho electoral en clave restringida incluye únicamente las determinaciones legales acerca de los derechos individuales en el proceso electoral (se refiere a las restricciones jurídicas sobre quién puede ser elector y/o elegible).

Por naturaleza, el sufragio activo es un derecho de carácter individual que corresponde al ciudadano por su propia condición de ciudadano, en cuanto la persona titular es miembro activo del cuerpo político, de la comunidad, y que responde al viejo principio *Quod omnes tangit*. A su vez, se trata de un derecho de ejercicio colectivo, ya que la finalidad del mismo es formar la voluntad del cuerpo político, de la comunidad, estando llamados todos y cada uno de los miembros del cuerpo de ciudadanos. Finalmente, es un derecho que no puede ejercerse sin la concurrencia simultánea de garantías de autonomía -que permitan la libre formación y expresión de la voluntad del ciudadano- y de prestación, toda vez que, sin una importante acción pública, el ejercicio de un derecho que exige una compleja organización administrativa y servicial deviene sencillamente imposible.

Del doble hecho de que el sufragio se ejerce en interés público y se es titular del mismo merced a la pertenencia a la comunidad, dimanar las peculiaridades del mismo. El sufragio no es un derecho inherente a la persona humana, no es un *derecho del hombre* en la terminología liberal clásica. Desde el momento en que su específico objeto es contribuir a la formación de la voluntad de la comunidad tiene como condición indispensable la pertenencia a la misma. Nos encontramos, por tanto, ante un *derecho del ciudadano* y, más concretamente, ante aquel que define al ciudadano en cuanto tal, ya que la titularidad del mismo es lo que permite diferenciar al nacional del ciudadano, es el paradigma mismo de los *derechos políticos*, de los que es núcleo esencial.

La participación política se puede definir, por tanto, como el conjunto de actividades de los ciudadanos dirigidas a influir en algunos resultados políticos (Brady, 1999: 737). Esta concepción exige que los habitantes de un determinado territorio sean ciudadanos, lo cual implica la creencia en la dignidad humana de la persona, algo que no siempre se produce en el caso de los extranjeros. No en vano, el término ex-

tranjero proviene de la palabra latina *extraneus*, que servía para designar al que se situaba fuera del grupo, por lo que “dicha cualidad conlleva una situación diferencial en cuanto al goce de derechos respecto a los propios nacionales” (Blázquez Rodríguez, 2001: 42). En resumen, la ciudadanía supone la constatación de la dignidad humana, de manera que ésta debería ser la base sobre la que se sustentaran nuestras modernas democracias. Pese a lo cual, parece haber escollos en el que camino que hacen difícil la puesta en práctica de principios tan básicos como los proclamados en la Declaración Universal de Derechos Humanos.

En efecto, los derechos proclamados para los inmigrantes, ya sea en el plano universal o europeo, encuentran un punto débil común: la participación de los extranjeros en los asuntos públicos. De ahí que siga siendo recurrente a día de hoy el debate sobre la nacionalidad y la ciudadanía (Baübock, 2005; Campoy, 2006; De Lucas y Díez Bueso, 2006; Hudson y Slaughter, 2007). En otras palabras, los extranjeros gozan, dependiendo de su situación legal o ilegal en el territorio de un tercer país, de derechos civiles, económicos, sociales y culturales reconocidos. Igualmente, disfrutaban de algunos derechos de participación política como son la libertad de expresión, de reunión o de asociación, pero el derecho de sufragio, ya sea activo o pasivo, es una cuestión más compleja que, o bien no se contempla, o bien queda reducida al ámbito local (Flores Juberías y Tent Alonso, 2011).

Desde mi punto de vista, el reconocimiento de los derechos políticos de los extranjeros puede ser una de las claves sobre la que repose la creación de sociedades cosmopolitas, multirraciales que no presenten conflictos de integración social (Uribe Otalora, 2010). No obstante lo cual, otros autores, como Héctor Cebolla y Amparo González (2008: 204-205) sostienen que “la experiencia hasta hoy acumulada es escasa e impide afirmar con rotundidad que el reconocimiento del derecho de sufragio a los extranjeros favorezca una mayor y/o mejor integración de éstos en sus respectivos municipios de residencia pues, como es obvio, dicha relación causal es muy difícil de establecer con independencia de otros elementos coadyuvantes que pudieran haber intervenido en cualquiera de los resultados observados. Sin embargo, sí que parece bastante claro que ni el acceso a la nacionalidad ni la configuración de mecanismos diferentes al derecho de sufragio puedan funcionar como verdades y eficaces alternativas al mismo”.

Por ende, como subrayan Eliseo Aja y Laura Díaz Bueso, “resulta incoherente con el principio democrático que personas sujetas al mismo ordenamiento jurídico carezcan del derecho a participar, aunque sea indirectamente, en su producción. Además de ser ésta una cuestión de principio también tiene importantes efectos prácticos, pues en tanto los inmigrantes carezcan de participación y representación política merecerán la atención marginal de los gobernantes” (Aja y Díaz Bueso, 2000: 2) y no perderán su condición de vulnerabilidad. De ahí la importancia de analizar, a continuación, el marco jurídico internacional y europeo al respecto, así como la situación de los inmigrantes en los Estados miembros de la Unión Europea, desde el punto de vista del sufragio.

II. LA PROTECCIÓN JURÍDICA UNIVERSAL DEL DERECHO DE SUFRAGIO

La protección jurídica universal del derecho de sufragio como derecho fundamental aparece recogido en la Declaración Universal de Derechos Humanos (aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, mediante su Resolución 217 A (III) de 1948) y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (aprobada por la Asamblea General en su Resolución 2200 A (XXI) de 1966 y que entró en vigor en 1976).

El artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos reconoce el sufragio como un derecho fundamental pero no lo atribuye en exclusiva a los nacionales de un país. Esta titularidad genérica (“*toda persona*”) permitiría ampliar a los extranjeros el sufragio, pero no hay que olvidar que la Declaración Universal de Derechos carece de carácter jurídico vinculante, lo cual no resta valor a su fuerza moral. Más aún, el carácter universal de los derechos fundamentales entraña una problemática interna, ya que se trata de derechos individuales que tienen al Estado como sujeto pasivo que garantiza y da cuerpo al ejercicio de los mismos. Esta limitación del Estado aparece reflejada de forma específica en el artículo 29.2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el cual dispone que “en el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de sus libertades, toda persona estará solamente sujeta a las limitaciones establecidas por la ley, con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás, y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática”.

Por el contrario, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos sí tiene carácter jurídico, al tiempo que desaparece la titularidad genérica de la redacción del articulado referido al sufragio. En efecto, el artículo 25, habla de los “*ciudadanos*”, lo cual nos remite, una vez más, al debate del concepto de la ciudadanía y la nacionalidad. En este sentido, el Comité de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas entiende que los ciudadanos son los nacionales de un país y los países que forman parte del Pacto no están obligados, en consecuencia, a permitir el voto o la capacidad de presentarse como candidatos a los extranjeros que residan de forma legal en su territorio. Concretamente, en su Observación nº 25 sobre el derecho del voto, el Comité señala que “en sus informes, los Estados deben describir las disposiciones jurídicas que definen la ciudadanía en el contexto de los derechos amparados por ese artículo. No se permite hacer distinción alguna entre los ciudadanos en lo concerniente al goce de esos derechos por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. Las distinciones entre los que tienen derecho a la ciudadanía por motivo de nacimiento y los que la adquieren por naturalización pueden plantear cuestiones de compatibilidad con las disposiciones del artículo 25. En los informes de los Estados se deberá indicar si cualesquiera grupos, como los residentes permanentes, gozan de tales derechos en forma limitada, como por ejem-

plo, teniendo derecho a votar en las elecciones locales o a desempeñar determinados cargos públicos”.¹

El derecho de voto y la posibilidad de presentarse como candidato, por consiguiente, queda reservado a los ciudadanos, pero los Estados pueden habilitar ambas posibilidades a los extranjeros residentes legales y se menciona de forma expresa para ello el ámbito municipal, como espacio idóneo para la inclusión del sufragio activo y pasivo de los extranjeros. Al margen de esta cuestión, el Comité vela en su Observación nº 25 también porque “cualesquiera condiciones que se impongan al ejercicio de los derechos amparados por el artículo 25 deberán basarse en criterios objetivos y razonables. Por ejemplo, puede ser razonable exigir que, a fin de ser elegido o nombrado para determinados cargos, se tenga más edad que para ejercer el derecho de voto, que deben poder ejercerlo todos los ciudadanos adultos. El ejercicio de estos derechos por los ciudadanos no puede suspenderse ni negarse, salvo por los motivos previstos en la legislación y que sean razonables y objetivos. Por ejemplo, la incapacidad mental verificada puede ser motivo para negar a una persona el derecho a votar o a ocupar un cargo público”.²

Más proteccionista resulta la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familias, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 45/158, de 18 de diciembre de 1990.³ En este caso se reconocen derechos como la libertad de expresión (artículo 13) o la participación en reuniones y actividades de sindicatos u otras organizaciones para defender sus intereses económicos, sociales, culturales y de otra índole (artículo 26), a los que se añade la posible existencia del sufragio, ya sea activo o pasivo, siempre que el Estado lo autorice (artículos 40, 41 y 42). Por lo que los Estados de origen y los Estados de empleo deberán facilitar esta participación de los extranjeros en los comicios de sus respectivos países nacionales, lo cual, remite como se ha dicho, a la vinculación entre el derecho de sufragio y la ciudadanía, entendiéndose por ciudadano al nacional, salvo las excepciones que autoricen los Estados de empleo.

III. LA PROTECCIÓN JURÍDICA DEL DERECHO DE SUFRAGIO POR EL CONSEJO DE EUROPA

En el marco del Consejo de Europa hay que analizar el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH), firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950 y en vigor desde el 3 de septiembre de 1953.⁴ El Convenio tiene una dimensión de protección

1 *Vid. Observación General nº 25, Comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos, Artículo 25 - La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto, 57º período de sesiones, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 194 (1996), en <http://www1.umn.edu/humanrts/hrcommittee/Shrc-gencomments.html>*

2 *Ibidem.*

3 *Vid. Texto completo en* <http://www.unhcr.ch/spanish/html/menu3/b/m_mwctoc_sp.htm>

4 El texto del Convenio fue modificado de conformidad con las disposiciones del Protocolo no 3 (STE no 45), entrado en vigor el 21 de Septiembre de 1970, del Protocolo no 5 (STE no 55), entrado en vigor el

universal, pese a su carácter europeo, porque el artículo 1 del mismo establece que los Estados parte reconocen los derechos en él recogidos a toda persona, independientemente de su jurisdicción e incluso de que tenga o no nacionalidad, por lo que no se reduce a proteger a los europeos.

En cuanto al sufragio, el Protocolo adicional primero al CEDH, en su artículo 3, recoge tal derecho, al proteger las elecciones libres, pero no se atribuye a ningún sujeto concreto tal derecho. Así, el artículo 3 dice: “Las Altas Partes Contratantes se comprometen a organizar, a intervalos razonables, elecciones libres con escrutinio secreto, en condiciones que garanticen la libre expresión de la opinión del pueblo en la elección del cuerpo legislativo”. El concepto “pueblo”, en este sentido, remite a los nacionales de un país, por lo que parece que el Protocolo concibe el sufragio como un derecho de los ciudadanos del Estado donde se celebren las elecciones, no de los extranjeros. A ello hay que añadir que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) ha señalado en diversas ocasiones que se trata de un derecho de los ciudadanos cuya configuración depende del ordenamiento jurídico nacional, de modo que cada Estado tiene plena libertad para decidir si los extranjeros disfrutaban o no del sufragio, por lo que la norma habitual es que los Estados europeos hayan sido renuentes a la apertura de los comicios a los extranjeros hasta hace relativamente poco tiempo (García Roca y Santolaya, 2005: 825).

Buena muestra de ello es que no fue hasta 1992 cuando el Consejo de Europa se dotó de un Tratado centrado de forma específica en los derechos de participación política de los extranjeros residentes en un Estado parte, es el llamado Convenio Europeo sobre la participación de los extranjeros en la vida política y local.⁵ Este Convenio parte en su preámbulo de tres premisas básicas: la existencia de extranjeros en los países europeos es un fenómeno muy extendido y su residencia no es de carácter temporal, sino permanente; los extranjeros residentes están sometidos al mismo ordenamiento jurídico que los nacionales; y su participación política resulta deseable porque, en opinión del Consejo de Europa, es la mejor vía para facilitar su integración en el municipio en el que residen.

El Capítulo C del Convenio se refiere de forma expresa al sufragio activo y pasivo, ciñendo éste a los comicios locales, y a una exigencia de residencia legal previa míni-

20 de Diciembre de 1971 y del Protocolo no 8 (STE no 118), entrado en vigor el 1 de Enero de 1990. Incluía asimismo el texto del Protocolo no 2 (STE no 44) que, de conformidad a su artículo 5 párrafo 3, formaba parte integrante del Convenio desde su entrada en vigor el 21 de Septiembre de 1970. Todas las disposiciones modificadas o añadidas por dichos Protocolos son sustituidas por el Protocolo no 11 (STE no 155), a partir de la fecha de su entrada en vigor el 1 de Noviembre de 1998. A partir de esa fecha, el Protocolo no 9 (STE no 140), entrado en vigor el 1 de Octubre de 1994, queda abrogado. *Vid.* Texto actualizado con los protocolos en <http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/1101E77A-C8E1-493F-809D-800CBD20E595/0/SpanishEspagnol.pdf>

⁵ El Convenio entró en vigor en 1997, si bien son ocho los Estados que, a día de hoy lo han ratificado. Tal es el caso de Suecia (1993), Noruega (1993), Países Bajos (1997), Dinamarca (2000), Finlandia (2001), Islandia (2004), Italia (1994) y Albania (2005). Hay Estados, como el Reino Unido, Chipre y la República Checa, que sólo lo han firmado, pero está pendiente su ratificación. Véase <http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/doco1/EDOC8940.htm> *Vid.* texto completo del Convenio en la web del Consejo de Europa, <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Word/144.doc>

ma de cinco años. La idea básica que subsiste en el convenio reside en los artículos 6, 7 y 15 del mismo. El primero, señala que los Estados parte se comprometen a reconocer el derecho de sufragio activo y pasivo de los no nacionales, con residencia legal y habitual durante cinco años, en las elecciones locales (art.6.1). Asimismo, el artículo 6, en su segundo apartado, permite que los Estados realicen una excepción en cuanto al sufragio pasivo, de modo que los Estados parte pueden activar las dos modalidades de sufragio o sólo la posibilidad de votar para los extranjeros. Igualmente, el artículo 7 permite que aquellos Estados que lo deseen autoricen el derecho de sufragio a los extranjeros con un número inferior a los cinco años de residencia legal que mencionaba el artículo 6.1. E incluso, el artículo 15 del Convenio abre la posibilidad de que los Estados parte decidan en qué comicios locales participarían los extranjeros, dado que el nivel de descentralización de los Estados parte es muy variado entre sí y todos ellos cuentan con unidades subestatales diferentes, de manera que sólo aquéllas que los Estados decidan convenientes eran elegidas por nacionales y extranjeros conjuntamente, así como no todas las unidades locales deben necesariamente ser abiertas a las candidaturas de nacionales y extranjeros. Si bien esa participación política a la que se refiere el Convenio puede entenderse también en un sentido amplio, a través, por ejemplo, de la creación de órganos consultivos para representar a los extranjeros a nivel local, por lo que obliga a los Estados promover la creación de órganos consultivos, para representar a aquellos colectivos que se encuentren concentrados de forma significativa, así como a tomar medidas institucionales en dicha línea. El objetivo es que se creen vínculos asociativos entre ellos y los demás habitantes de la localidad, proporcionar un foro de discusión de sus problemas locales y favorecer la integración de los extranjeros en la sociedad en la que viven.

Ligado a este Convenio, la Asamblea del Consejo de Europa ha dictado a su vez diversas recomendaciones sobre la participación política de los extranjeros en la vida pública del país. Las recomendaciones⁶ van encaminadas a ampliar el número de países que reconocen el derecho de sufragio en las elecciones locales en los Estados miembros, en aras a conseguir una mayor integración social de los inmigrantes que residen de forma legal en los mismos. Las recomendaciones se centran siempre en el plano local, entendiendo así que las elecciones generales quedan reservadas de forma exclusiva a los nacionales y a aquellos ciudadanos que disfrutan de una doble nacionalidad.

III. EL DERECHO ELECTORAL EN LA UNIÓN EUROPEA: EL SUFRAGIO ACTIVO Y PASIVO DE LOS EXTRANJEROS

3.1. La protección jurídica del derecho de sufragio por la Unión Europea

En la Unión Europea se parte del reconocimiento del sufragio activo y pasivo para los ciudadanos comunitarios en los 27 Estados miembros de la Unión, en las mis-

6 *Vid.* Recomendación 799 (1977), Recomendación 1500 (2001), Recomendación 1714 (2005), recomendación 1459 (2005), en la página web del Consejo de Europa www.coe.int y, concretamente, en <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doco2/EDOC9549.htm>

mas condiciones que los nacionales del Estado comunitario en el que residan, en virtud del artículo 19 de Tratado de la Comunidad Europea (TCE).⁷ Los ciudadanos comunitarios son, como dispone el artículo 17 TCE, sólo los que disfrutan de la nacionalidad de cualquiera de los Estados miembros.

La Directiva del Consejo 94/80/CE, 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, establece en su artículo 3 que tal derecho lo ejercerán aquellos ciudadanos que cumplan las condiciones que el Estado miembro en el que residen impone a sus respectivos nacionales. No obstante lo cual, los Estados miembros pueden establecer mecanismos para limitar tales derechos, en caso de que la población de electores comunitarios que resida en un Estado exceda de un veinte por ciento del conjunto de electores comunitarios, en virtud del artículo 12 de la Directiva. Además, la Directiva permite que los ciudadanos comunitarios no puedan presentarse como candidatos a determinados cargos locales (artículo 5).

La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión recoge, en su artículo 40, el derecho de sufragio activo y pasivo de los ciudadanos comunitarios, por lo que los demás extranjeros no cuentan con dicho derecho reconocido en la Carta. Pese a lo cual, existen resoluciones del Parlamento Europeo encaminadas a ampliar los derechos de los extranjeros en la Unión para favorecer su integración. Tal es el caso de la Resolución del Parlamento Europeo sobre la situación de los derechos fundamentales en la Unión Europea (2000/2231(INI))⁸ que, en sus artículos 121 y 122, recomienda a los Estados Miembros que amplíen el derecho de voto a los ciudadanos de terceros países con tres años, como mínimo, de residencia legal y continuada en la Unión Europea; y que extiendan el derecho de sufragio, activo y pasivo, en las elecciones municipales europeas. Bajo el mismo prisma, cabe destacar la Resolución del Parlamento Europeo 2001/2014 (INI)⁹ o la Resolución 2002/2013 (INI),¹⁰ las cuales recomiendan en términos similares la ampliación del sufragio a los extranjeros en los comicios locales.

La Unión Europea, preocupada por la integración de los inmigrantes, ha desarrollado diversas medidas para evitar legislaciones discriminatorias, son las llamadas directivas de igualdad racial, aprobadas desde el año 2000, que intentan evitar la existencia de un trato discriminatorio en el empleo, la educación, la seguridad social, la vivienda o el acceso a los bienes y servicios; aunque no se ha llegado a aprobar ningun-

7 Las modalidades de ejercicio del sufragio activo y pasivo por los ciudadanos comunitarios fueron aclaradas a través de la Directiva del Consejo 94/80/CE, de 19 de diciembre de 1994. Posteriormente, varias directivas del Consejo, sirvieron para actualizar el citado derecho en función de las sucesivas ampliaciones de la Unión. Son: 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.

8 *Vid. Diario Oficial de la Comunidad Europea*, DOCE n° C 65 E, de 14 de marzo de 2002 (A5-0223/2001).

9 *Vid. Diario Oficial de la Comunidad Europea*, n° C 038E, de 12 de febrero de 2004, pp. 0247-0262.

10 *Vid. Diario Oficial de la Comunidad Europea*, n° C 076 E, de 25 de marzo de 2004, pp. 0412-1492.

na directiva todavía, en relación con la representación y participación política de los extranjeros, las cuales quedan relegadas al plano de las recomendaciones.

Muy importante resulta también el marco creado, en el año 2004 por la Unión para dotarse de una política de integración de la inmigración, bajo el título “*Los principios básicos comunes para la Política de Integración en la Unión Europea*”. El programa, está centrado en once puntos, entre los que destacan los siguientes principios que deben guiar y orientar las actividades de la Unión:

- Primero, la integración es una compromiso bidireccional entre la población inmigrante y la población del Estado en el que residen (punto 1).
- Segundo, los inmigrantes deben tener acceso a las instituciones, a los bienes públicos y a los servicios, sin discriminación en relación con los nacionales (punto 6).
- Tercero, se deben hacer esfuerzos para incluir a la población inmigrante en la vida diaria y las actividades locales. Ello es muy importante para no tener una barrera entre los inmigrantes y los ciudadanos nacionales (punto 7).
- Cuarto, los inmigrantes deberían tener derecho a participar en la vida política democrática, especialmente en el nivel local, ya que ello mejora su integración (punto 9).¹¹

Bajo este prisma, se han ido realizando progresos interesantes en el seno de la Unión, entre los que destacan dos hechos acaecidos en el año 2009. Para empezar, el que se refiere al apoyo dado por la Eurocámara, el 22 de abril, al derecho de voto de los inmigrantes en las elecciones locales. El otro hito atañe a la creación de una alianza, en mayo, entre los socialistas, los comunistas, los verdes y los liberales para reclamar ese derecho.

Concretamente, en el primer caso, el Parlamento Europeo reconoció que la participación democrática de los inmigrantes es clave para su integración, en un informe aprobado por el pleno el pasado 22 de abril de 2009. En él, los eurodiputados piden a los Estados miembros que aún no lo han hecho, que permitan el derecho de voto a los inmigrantes en las elecciones locales, así como se les reconozca el derecho de afiliación a partidos políticos y sindicatos. En esta línea, el diputado maltés Simon Busuttil (del Partido Popular Europeo) presentó un informe que destacaba que, hasta ahora, no ha habido una política común de inmigración legal amplia, pero que era un imperativo adoptar un enfoque común al respecto en la UE. El texto, aprobado por 485 votos a favor, 110 en contra y 119 abstenciones, pedía a los Estados miembros explícitamente

¹¹ Boyer, Spencer P., *Learning from each other. The integration of immigrant and minority groups in the United States and Europe*, Center for American Progress, abril 2009, pp. 13-14, en www.americanprogress.org Véase también la página web de Políticas de Integración en la UE en www.ec.europa.eu

que facilitaran “la presencia de los inmigrantes en la vida civil y política de la sociedad de acogida, su adhesión a los partidos políticos y sindicatos y el derecho a votar en las elecciones locales” (Parlamento Europeo 2009: 1). El motivo que se esgrime en el informe para ello es la necesidad en la UE de 60 millones de trabajadores migrantes para el 2050, “lo que requiere la apertura de canales legales”, al tiempo que se advierte que “una mala gestión de la migración puede alterar la cohesión social de los países de destino, así como perjudicar a los países de origen y a los propios inmigrantes”. En consecuencia, según el informe, la UE “debe seguir siendo un espacio acogedor para aquellos que obtengan el derecho a permanecer en ella, teniendo en cuenta que el envejecimiento demográfico de la UE será una realidad a medio plazo” (Parlamento Europeo 2009: 1).

Por otro lado, el pasado 31 de mayo de 2009, se produjo, en el Parlamento Europeo, una alianza entre los partidos socialistas, comunistas, verdes y liberales de la Cámara, para reclamar el derecho de voto de los inmigrantes en las elecciones locales. La responsable de la presentación del informe que unió a dichos grupos fue la eurodiputada italiana Lili Gruber (del Grupo Socialista Europeo). En la citada sesión, se debatieron a su vez cuestiones fundamentales para la política migratoria de la UE, como la aprobación de una Directiva de Retorno para establecer un marco común sobre los plazos y las condiciones de retención y repatriación de los inmigrantes sin papeles, la creación de una “*tarjeta azul*” única para los inmigrantes legales cualificados con residencia en un Estado miembro de la UE, o el tipo de sanciones comunes que se deberían aplicar a los empresarios que contraten y/o exploten a inmigrantes sin permiso laboral (El Mundo, 1 de junio de 2009).

3.2. La protección jurídica del derecho de sufragio de los extranjeros por los estados miembros de la UE

Hablar de la protección jurídica del derecho de sufragio de los extranjeros por parte de los Estados de la UE exige cuestionarse previamente cuántos son estos extranjeros, tanto comunitarios como no comunitarios. En esta línea, el Eurostat nos ofrece los siguientes datos, respecto del año 2009, algunos de los cuales se resumen en la tabla 1 (Eurostat 2010: 1-6):

- En términos absolutos, los países con mayor volumen de población extranjera son Alemania, España, el Reino Unido, Francia e Italia. La población extranjera concentrada en estos países representa más del 75 por ciento del total de la población extranjera residente en la UE.
- En términos relativos, el país con más extranjeros es Luxemburgo, donde el 43,5 por ciento de los habitantes no son nacionales, siendo el 37,6 por ciento de ellos ciudadanos comunitarios.
- En todos los Estados de la UE (excepto en Bélgica, Luxemburgo, Chipre, Eslovaquia y Hungría) la mayoría de los extranjeros proceden de terceros países, es decir, no son ciudadanos comunitarios.

TABLA 1

Población extranjera en la Unión Europea 2009

Estado de UE	Poblac. total (millones)	Poblac. Extranj. Total (millones)	(%)	Extranjeros Comunitario (millones)	(%)	Extranjeros No Comunitarios (millones)	(%)	Grupo de extranjeros más numeroso (Estado de origen)*
Alemania	82,00	7,18	8,8	2,53	3,1	4,6	5,7	Turquía
Austria	8,35	0,86	10,3	0,31	3,8	0,54	6,6	Serbia y Montenegro
Bélgica*	10,75	–	8,3	–	–	–	–	Italia
Bulgaria	7,60	0,02	0,3	0,00	0,0	0,02	0,3	–
Chipre	0,70	0,12	16,1	0,07	9,8	0,05	6,3	Grecia
Dinamarca	5,50	0,32	5,8	0,10	2,0	0,21	3,8	Turquía
Eslovaquia	5,41	0,05	1,0	0,03	0,6	0,01	0,4	Rep. Checa
Eslovenia	2,03	0,07	3,5	0,00	0,2	0,06	3,3	Bosnia Herzg.
España	45,82	5,65	12,3	2,27	5,0	3,33	7,4	Ecuador
Estonia	1,34	0,21	16,0	0,00	0,7	0,20	15,3	Rusia
Finlandia	5,32	0,14	2,7	0,05	1,0	0,09	1,7	Rusia
Francia	64,36	3,73	5,8	1,30	2,0	2,4	3,8	Portugal
Grecia	11,26	0,92	8,3	0,16	1,4	0,76	6,8	Albania
Hungría	10,03	0,18	1,9	0,10	1,1	0,07	0,8	Rumania
Irlanda	4,45	0,50	11,3	0,36	8,2	0,13	3,1	Reino Unido
Italia	55,89	3,89	6,5	1,13	1,9	2,75	4,6	Albania
Letonia	2,26	0,40	17,9	0,00	0,4	0,39	17,5	Rusia
Lituania	3,34	0,04	1,2	0,00	0,1	0,03	1,2	Rusia
Luxemburgo	0,49	0,21	43,5	0,18	37	0,02	6,0	Portugal
Malta	0,41	0,01	4,4	0,00	2,0	0,00	2,4	Reino Unido
Países Bajos	16,48	0,63	3,9	0,29	1,8	0,34	2,1	Turquía
Polonia	37,86	0,03	0,2	0,01	0,1	0,02	0,1	Alemania
Portugal	10,62	0,44	4,2	0,08	0,8	0,35	3,4	Cabo Verde
Reino Unido*	55,64	2,76	4,7	–	–	–	–	Irlanda
Rep. Checa	10,46	0,40	3,9	0,14	1,4	0,26	2,5	Ucrania
Rumania	21,49	31,4	0,1	0,00	0,0	0,02	0,1	–
Suecia	9,25	0,54	5,9	0,25	2,8	0,29	3,2	Finlandia
UE-27	499,43	31,86	6,4	11,94	2,4	19,91	4,0	–

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de EUROSTAT, *Statistics in Focus. Population and social conditions*, nº 45. 2010, en www.epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/

(*) Dato de 2006. Fuente: EUROSTAT, *Statistics in Focus. Population and social conditions*, agosto de 2006, en www.epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/

- Desde el punto de vista exclusivo de los extranjeros no comunitarios, en el año 2009, el 48,2 por ciento de los extranjeros residentes en la UE procedía de países con un alto índice de desarrollo humano o IDH (como Turquía, Albania o Rusia), el 44,4% venía de países con un IDH medio (Marruecos, China y Ucrania), mientras que sólo el 7.4 por ciento llegaba desde los países menos desarrollados (siendo el 30% de ellos procedente de Nigeria e Irak).
- Los diez grupos de origen más voluminosos en la UE (incluido los ciudadanos comunitarios residentes en otros Estados miembros) eran: los turcos (7,5%), los rumanos (6,2%), los marroquíes (5,8%), los polacos (4,6%), los italianos (4,0%), los albaneses (3,2%), los portugueses (3,1%), los británicos (2,9%), los alemanes (2,5%) y los chinos (2,1%).
- Entre 2001 y 2009, los ciudadanos comunitarios que más se han afincado en otros Estados miembros de la UE han sido los rumanos (0.3 millones en 2001 frente a 1.9 millones en 2009). En segundo lugar, los polacos han sido otro colectivo que también ha buscado nuevas oportunidades en otros Estados miembros de la UE, y entre los no comunitarios, el colectivo que más ha crecido en esta década ha sido el de los chinos.

En el caso español, se debe añadir, según el padrón municipal de 1 de enero de 2009 (INE, 2009), que los extranjeros residentes en España pertenecientes a la UE sumaban en ese momento: 2.266.808. Dentro de éstos destacan los ciudadanos rumanos (796.576), seguidos por los del Reino Unido (374.600) y los alemanes (190.584). Entre el colectivo de extranjeros no comunitarios, los ciudadanos marroquíes son los más numerosos (710.401), por delante de los ecuatorianos (413.715) y los colombianos (292.971). Respecto a las cifras de 1 de enero de 2008, los mayores incrementos relativos, entre las nacionalidades con mayor número de empadronados, corresponden a ciudadanos paraguayos (19,4%), chinos (15,5%) y peruanos (12,5%).

En suma, el volumen total de extranjeros en la UE, incluyendo los comunitarios que residen en otros Estados miembros diferentes al de su nacionalidad de origen, alcanzaba los 31.860.300, en el año 2009, cifra que no puede dejar indiferente a nadie, puesto que refleja el 6,4 por ciento de la población de la UE. Por consiguiente, conviene hacer un balance de los derechos que les amparan.

A saber, el marco jurídico de los extranjeros en los Estados miembros de la UE ha evolucionado en el tiempo de forma gradual en un sentido positivo, desde el punto de vista del reconocimiento de sus derechos civiles, económicos, sociales y políticos. Sin embargo, tanto las normas internacionales como europeas que se refieren al sufragio activo y pasivo, lo circunscriben al ámbito municipal, bajo la exigencia de un período mínimo de residencia, al tiempo que permiten negar la modalidad pasiva a los extranjeros e incluso ambos tipos de sufragio, ya que el concepto de ciudadano sigue ligado al concepto de nacionalidad.

En consecuencia, hasta la fecha sólo hay dos países en el mundo, Nueva Zelanda y Chile, que permiten el sufragio a todos los extranjeros, sin excepción, en los comicios generales. En los Estados Unidos, las elecciones generales quedan reservadas para los ciudadanos estadounidenses, pero los extranjeros pueden votar en los comicios locales y estatales en aquellos Estados que lo autoricen y según la modalidad así prevista para ello en cada caso. El requisito suele ser tener la tarjeta de residente permanente e inscribirse como votante de forma previa a cada proceso electoral. Así, desde 1968, son más de 20 los Estados federados que han ido reconociendo y poniendo en práctica este derecho de los extranjeros, tanto en elecciones locales como estatales.¹²

De forma similar, Reino Unido e Irlanda permiten la participación de los extranjeros más allá del ámbito local, pero sólo a determinados colectivos, como se ha visto. En el caso británico, son los ciudadanos de la *Commonwealth* (53 Estados en total) y los irlandeses los beneficiados; mientras, en Irlanda, la reciprocidad se brinda en exclusiva a los británicos en las elecciones parlamentarias (y podría ampliarse a los comunitarios), pero no en las elecciones presidenciales, las cuales están reservadas a los ciudadanos, es decir, a los irlandeses.

Por el contrario, los demás Estados de la Unión que han decidido integrar a sus no nacionales en la vida política del país lo hacen sólo en el entorno local. Los pioneros para ello fueron Irlanda (1963) y Suecia (1975), quienes ya en la década de los sesenta y setenta reconocieron el sufragio de los extranjeros. Más recientemente han abierto dicha vía Eslovaquia (2002), Eslovenia (2002), Lituania (2002) y Bélgica (2004), a los que se acaba de sumar España. En efecto, hasta el momento, dieciséis de los veintisiete Estados miembros han reconocido el sufragio a los extranjeros no comunitarios en los comicios locales. Son: Bélgica, Luxemburgo, Holanda, Dinamarca, Portugal, Finlandia, Suecia, Reino Unido, Irlanda, Hungría, Lituania, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, República Checa y España. Bélgica y España no reconocen el sufragio pasivo y sólo permiten el voto. España se ha convertido en el país que más recientemente ha habilitado el derecho de sufragio (activo) a los extranjeros no comunitarios, al encontrarse inmerso, desde finales de 2008 y principios de 2009, en un proceso de firma y ratificación de acuerdos de reciprocidad, que se pondrán en práctica, por primera vez, en mayo de 2011. Otros dos países, Austria e Italia, han autorizado el sufragio (activo y pasivo) en sus respectivas capitales, esto es, Viena y Roma; si bien el Tribunal Constitucional Austríaco declaró inconstitucional la medida dos años después de que ésta fuera aprobada.

A su vez, hay once Estados donde el sufragio sigue reservado a los nacionales: Alemania, Austria (con la excepción de las elecciones locales de Viena), Bulgaria, Chipre, Francia, Italia (con la excepción de los comicios de la capital romana), Grecia, Letonia, Malta, Polonia y Rumania. El caso más extremo de intolerancia hacia la integración política de los extranjeros recae en Alemania, donde ni una reforma constitu-

¹² *Vid.* información ofrecida por la Oficina del Censo Electoral de los Estados Unidos, en <www.uscis.gov>

cional podría otorgar el sufragio a los extranjeros no comunitarios, incluso en el ámbito local, por la cláusula de intangibilidad del artículo 79.3 de la Ley Fundamental.

Por ello, a continuación se presenta un balance del derecho de sufragio de los extranjeros en aquellos Estados que lo autorizan, con la finalidad de realizar un análisis final sobre la efectividad del derecho electoral como mecanismo de integración de los extranjeros.

3.2.1. *Bélgica*

Bélgica es un país donde, por la capitalidad europea y su vitalidad económica, son muchos los extranjeros que residen en su territorio. En esta línea, el artículo 8 de la Constitución Belga, en su apartado 3, y el artículo 1 bis de la Ley Electoral nº 30 de 27 de enero de 1999, reconocen el sufragio activo de los ciudadanos comunitarios en el ámbito local, y el pasivo se recoge en el artículo 65 de la citada Ley. Por el contrario, los extranjeros no comunitarios sólo disfrutaban de la posibilidad de emitir su voto, pero no así de presentarse como candidatos, en las elecciones locales, tal y como establecen el artículo 8.4 de la Constitución y la Ley Electoral nº 52 de 19 de marzo de 2004. Para ello se exige la residencia lega previa y continuada de cinco años, así como una declaración jurada de respetar la Constitución, el ordenamiento jurídico belga y los derechos fundamentales recogidos en el Convenio de Roma. De manera que el Estado que se configura en la capital comunitaria resulta no ser tan integrador desde el punto de vista de la participación política de los extranjeros, en tanto que les niega la posibilidad del sufragio pasivo (Santolaya y Díaz Crego 2008: 40).

3.2.2. *Dinamarca*

Dinamarca es un país avanzado en términos de reconocimiento de los derechos políticos de los extranjeros, pese a que cuenta con un porcentaje de población no danesa relativamente bajo (el 5,8 por ciento en 2009). De hecho, Dinamarca fue uno de los países pioneros al reconocer, en la década de los ochenta, el derecho de sufragio de los extranjeros. Con todo, su Constitución vincula la nacionalidad y la ciudadanía, como ocurre con todas las Cartas Magnas en la Unión. Prueba de ello es que los artículos 29 y 30 de la Constitución¹³ reconocen que sólo los nacionales daneses pueden participar en los comicios parlamentarios, para la elección del *Folketinget*.¹⁴ Por el contrario, el artículo 86, referido a las elecciones locales, no circunscribe el sufragio a los daneses, por lo que ya en 1977 se permitió el voto de los ciudadanos nórdicos en las locales, si éstos llevaban tres años residiendo de forma continuada en Dinamarca.

13 Existe una salvedad, en el artículo 87 de la Constitución, en relación con los islandeses, en el caso de que disfrutaran del derecho de sufragio en las elecciones parlamentarias danesas, de forma previa a la separación de Dinamarca e Islandia, la cual tuvo lugar en el año 1944.

14 Véase más información sobre el Parlamento unicameral danés en <www.folketinget.dk>

Cuatro años más tarde, en 1981, se reconoce el sufragio activo a los demás extranjeros, manteniendo la exigencia de los tres años de residencia, tal y como dispone la Ley Electoral nº 143, de 30 de marzo de 1981.

En la actualidad, son los ciudadanos extranjeros no comunitarios y aquellos que no son nórdicos los que disfrutan sólo del sufragio activo (con la exigencia de tres años de residencia); ya que los noruegos e islandeses pueden ejercer el sufragio activo y pasivo, desde 1995, sin necesidad de residencia previa, y los comunitarios hacen lo propio, desde la transposición de la Directiva 94/80/CE.

3.2.3. Eslovaquia

En el caso de Eslovaquia, la Constitución de 1992 circunscribe en exclusiva el sufragio a los ciudadanos (artículos 2, 30), ya sea en las elecciones presidenciales (art. 101), parlamentarias (art.72) o locales (art.69), entendiéndose por ciudadano a los nacionales de la República eslovaca (art. 52). Esta situación fue modificada, al incorporarse a la Unión Europea, para permitir la transposición de la Directiva 94/80/CE, que se refiere al reconocimiento del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones locales a los ciudadanos comunitarios.

Además, pese a contar con una población extranjera insignificante, la normativa electoral se ha modificado, para ampliar los derechos políticos de los extranjeros. Así, la ley electoral, Ley 346/1990 fue reformada por la Ley 303/2001, de manera que se ha reconocido el derecho de sufragio activo y pasivo de los extranjeros residentes en el país en las elecciones locales y en las regionales (art.1.2). Para ello, deben ser residentes permanentes.

3.2.4. Eslovenia

Eslovenia es un país con una baja tasa de población extranjera, predominando entre ellos los nacionales de Bosnia-Herzegovina. En cuanto a la normativa electoral se refiere, Eslovenia no resulta una excepción en el panorama europeo, a la luz de los datos de la Unión Interparlamentaria,¹⁵ al reservar los comicios parlamentarios y la elección del Presidente a los ciudadanos que disfrutan de la nacionalidad eslovena, según los procedimientos establecidos en la Ley electoral de 10 de septiembre de 1992.

¹⁵ Conviene señalar en este punto que la información actualizada de la Unión Interparlamentaria, a fecha de mayo de 2009, reserva el derecho de sufragio activo y pasivo a los nacionales eslovenos, en consonancia con lo dispuesto en el artículo 80 de la Constitución (www.ipu.org). Sin embargo, Pablo Santolaya y María Díaz Crego (2008: 43) mencionan que la reforma constitucional de 15 de junio de 2004, del artículo 43, abre el derecho de sufragio activo de los extranjeros a todas las instancias representativas, para lo cual haría falta una regulación posterior, mediante la ley, de las modalidades y condiciones para ello. Si bien, los autores subrayan también que no se ha modificado lo dispuesto en el artículo 80 y el artículo 103 de la Constitución que circunscribe el derecho de sufragio en los comicios legislativos y en la elección del Presidente, respectivamente, a los ciudadanos eslovenos.

Por consiguiente, los extranjeros disfrutaban de derechos únicamente en el ámbito local, gracias a la reforma de la Ley Electoral Local del año 2002, que ha permitido el reconocimiento del el sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales a los extranjeros comunitarios y no comunitarios, sin perjuicio de que el cargo de alcalde queda reservado a los nacionales (Santolaya y Díaz Crego, 2008: 44).

3.2.5. España

Los derechos políticos de los extranjeros en España¹⁶ se hallan contenidos en el artículo 6 LO 4/2000, en línea con lo dispuesto en el artículo 13.2 CE, ya que los extranjeros residentes en España “podrán ser titulares del derecho de sufragio en las elecciones municipales, atendiendo a criterios de reciprocidad, en los términos que por ley o tratado sean establecidos para los españoles residentes en los países de origen de aquellos”. La reciprocidad es, por tanto, la clave del disfrute del derecho de sufragio en los comicios de carácter local para los extranjeros, mientras que éste derecho estaría siempre garantizado para los ciudadanos comunitarios. Este concepto, que viene siendo debatido en España, desde hace tiempo, es definido como la suma de tres elementos: “celebración de elecciones que alcancen el estándar internacional de “*free and fair elections*” [libres y justas], ampliación del derecho de sufragio activo y pasivo o sólo a uno de ellos y equivalencia del período de residencia exigido para el ejercicio de estos derechos” (Santolaya y Díaz Crego, 2008: 16), siendo irrelevantes, en este sentido, las similitudes o diferencias con el resto de los elementos que conforman el sistema electoral, como pueden ser el procedimiento de inscripción en el censo electoral, la forma en que se emite el voto, la fórmula electoral empleada o el mecanismo de recuento de los sufragios.

Las condiciones de ejercicio del derecho, en lo que al sufragio activo se refiere, se regulan en el artículo 176 de la LO 5/1985 de Régimen Electoral General, que precisa que los residentes extranjeros en España tienen derecho a sufragio activo en las elecciones municipales cuando: Sus respectivos países permiten el voto a los españoles en las elecciones municipales en los términos de un tratado (Noruega desde 1991); sean ciudadanos de la UE (artículos 17.1 y 19.1 Tratado de la Comunidad Europea –TCE–); y además de cumplir la condición a) o b), hayan manifestado su voluntad de ejercer el sufragio activo.

Los ciudadanos comunitarios y los noruegos son, por tanto, quienes han disfrutado hasta ahora del derecho de sufragio activo en los comicios locales, pero está situación mutará por primera vez en las elecciones locales de mayo de 2011. No en vano, el Estado español inició, a finales de 2009, la negociación de acuerdos de reciprocidad, con quince países: Argentina, Ecuador, Perú, Colombia, Bolivia, Chile, Paraguay, Trinidad y

16 Véase, por ejemplo, el alcance de los derechos de participación política (libertad de reunión, de expresión, de manifestación, derecho de audiencia, derecho de sufragio, etc.) de los extranjeros en España en Uribe Otalora, A. (2009), “La participación política de los extranjeros en España”, en Menéndez, M. (dir.), *Participación y Representación*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2009.

Tobago, Uruguay, Venezuela, Burkina Faso, Cabo Verde, República de Corea, Islandia y Nueva Zelanda. Sin embargo, el Congreso de los Diputados, a fecha de diciembre de 2010, sólo había ratificado algunos, al entender que no en todos los Estados se daban las condiciones de reciprocidad exigidas. Por consiguiente, como indica la orden ministerial, el proceso para solicitar la inscripción en el censo electoral se abrió formalmente a los nacionales de Colombia, Chile, Ecuador, Noruega, Paraguay, Perú y Nueva Zelanda, aunque la inscripción también podía ser solicitada por extranjeros de otros países con acuerdos que fueran a entrar en vigor en los próximos meses, siempre antes de que expirara el plazo para registrar las peticiones, esto es, antes del 1 de diciembre al 15 de enero de 2011.¹⁷ Así pues, se sumaron a la lista de países cuyos nacionales tienen derecho de sufragio: Islandia, Bolivia y Cabo Verde. De modo que finalmente son diez los Estados con acuerdos de reciprocidad: Noruega, Colombia, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú, Nueva Zelanda, Islandia, Bolivia y Cabo Verde. En todos los casos, el sufragio se circunscribe a las elecciones municipales españolas. Para ello, los nacionales de estos países deberán estar en posesión de la correspondiente autorización de residencia en España. Además, deberán haber residido en España, legal e ininterrumpidamente, durante al menos los cinco años anteriores a su solicitud de inscripción en el censo electoral. Ejercerán el derecho de voto en el Municipio de su residencia habitual, en cuyo padrón deberán figurar inscritos. La inscripción en el censo electoral de extranjeros residentes en España es requisito indispensable para poder ejercer el derecho de sufragio activo, y se hará a instancia de parte. Esta instancia se presentará en el Ayuntamiento en cuyo padrón figure inscrito, al tiempo que el plazo de presentación se fijará para cada elección municipal.

Por el contrario, los escollos se ubican en el plano del derecho de sufragio pasivo, por su parte, remite al artículo 177 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General, el cual especifica que serán elegibles en las elecciones municipales españolas todas las personas residentes en España que, sin haber adquirido la nacionalidad española: Sean ciudadanos de la UE (art.17.1 y 19.1 TCE) o posean la nacionalidad de países que otorguen tal derecho a los españoles; cumplan los requisitos para ser elegibles; y no hayan sido desposeídos del derecho de sufragio pasivo en su Estado de origen. Esta posibilidad queda reducida a los españoles y los ciudadanos de la UE, pero no así a los noruegos y demás extranjeros. De modo que, los españoles que residen en Noruega disfrutan de un derecho de sufragio más amplio que el de los noruegos residentes en España. Estos últimos, deben inscribirse en nuestro censo electoral, como establece el Real Decreto 202/1995, de 10 de febrero, para poder votar, pero no pueden ser candidatos, ya que en el momento en el que se firmó el Acuerdo con Noruega, no se había reformado todavía el artículo 13.2 de la Constitución española.

3.2.6. *Estonia*

Estonia cuenta con una sustancial tasa de inmigración, principalmente de origen ruso. No obstante lo cual, el reconocimiento de los derechos políticos es reducido y

17 BOE, núm. 208, viernes 27 de agosto de 2010, p. 74534, en www.boe.es.

se limita a los derechos como la libertad de expresión, de reunión o de manifestación, así como, desde la reforma de la Ley Electoral Local de 2002, al ejercicio de sufragio activo y pasivo en el ámbito local, por parte de los extranjeros que disfruten de un permiso de residencia permanente. Mientras, la Constitución no establece dudas sobre el hecho de que la nacionalidad es el eje sobre el que pivota la elección y presentación de candidaturas al Parlamento unicameral o *Riigikogu* (artículo 60) o para la elección del Presidente (artículo 79) (Santolaya y Díaz Crego, 2008: 44-45).

3.2.7. *Finlandia*

Finlandia es un país con una ligera presencia de extranjeros, también como en Estonia, fundamentalmente de origen ruso. Sin embargo, Finlandia es un país muy sensible a la integración de las minorías, hasta el punto de que cuenta con dos lenguas oficiales: el finés y el sueco, con la finalidad de maximizar la simbiosis de la comunidad sueca con la comunidad finlandesa, pese a que la primera ronda el 6 por ciento de la población total y se halla concentrada en las islas Aland y en las costas occidentales, a lo que se añade que cerca del 94 por ciento de la población emplea el finés como lengua de uso frecuente, y no el sueco (Bartolomé, 1994: 224). Esta situación se remonta al origen de Finlandia como Estado independiente, el 6 de diciembre de 1917, ya que, desde entonces, la presión ejercida por el Partido Popular Sueco, en el recién estrenado Parlamento, generó un acuerdo de integración de la minoría sueca en 1921, auspiciado por la propia Sociedad de Naciones (Kirby, 2007: 170-190). La citada co-oficialidad de lenguas implica, en la práctica, la traducción de los documentos oficiales en los dos idiomas, la enseñanza en las escuelas de ambas lenguas e incluso la traducción de los paneles informativos en calles, carreteras, aeropuertos, etc.

En consecuencia, los derechos de los extranjeros residentes en el país se han protegido en el máximo escalón del ordenamiento jurídico, en la propia Constitución, y no mediante leyes, como resulta habitual en los demás países aquí analizados. Concretamente, es el artículo 14 de la Constitución el que reconoce el derecho de sufragio activo (no pasivo) en las elecciones y consultas locales a los extranjeros con permiso de residencia permanente. Por el contrario, la elección de la *Eduskunta* recae en exclusiva en los nacionales finlandeses.¹⁸

3.2.8. *Hungría*

Hungría es otro de los países de la Unión que limita la participación política extranjera a las elecciones locales, mientras que los demás procesos electorales quedan reservados a los nacionales. Con todo, Hungría es un caso, cuando menos, curioso, ya que, con una bajísima tasa de población extranjera, establece de forma específica en su ley electoral de 30 de octubre de 1989 y sus sucesivas reformas, entre las causas de

inelegibilidad de los candidatos al Parlamento unicameral, el *Országgyűlés*, junto a la incapacidad mental, la condición de preso y otras, la tenencia de permisos de residencia temporal o ser un inmigrante ilegal.¹⁹ Aspectos estos últimos que generalmente se obvian en las leyes electorales. Además, para votar al Parlamento húngaro hay que tener la nacionalidad húngara (que incluye a los naturalizados húngaros) y residir en el país en el momento de la elección, lo que excluye a los húngaros residentes en el extranjero de la posibilidad de ejercer el derecho de sufragio. Esta reserva del sufragio activo y pasivo en las elecciones parlamentarias a los ciudadanos húngaros se recoge en el artículo 70 de la Constitución, que reconoce también el derecho de sufragio de los ciudadanos de la Unión en los comicios locales, donde también disfrutaban del derecho de voto (no de la posibilidad de ser candidatos) los extranjeros no comunitarios con residencia legal.²⁰

3.2.9. Irlanda

El volumen de inmigrantes en Irlanda es similar al de países como Suecia, Francia, Dinamarca o el Reino Unido, como se aprecia en la tabla 1. Sin embargo, los irlandeses son más permisivos que sus vecinos a la hora de permitir la participación política de los extranjeros.

La República de Irlanda cuenta con dos regímenes electorales diferenciados. El primero regula las elecciones presidenciales, en las cuales sólo tienen el derecho de sufragio, activo y pasivo, los ciudadanos irlandeses, en tanto que son ellos los componentes del pueblo. Por el contrario, los extranjeros pueden tomar parte en los comicios locales y parlamentarios.²¹ Los requisitos para ellos son los habituales: ser mayor de edad, en cuyo caso la mayoría de edad civil se sitúa en los 18 años, y no incurrir en las causas que inhabilitan a ejercer el derecho de sufragio, en igualdad de condiciones que los irlandeses.

Los británicos participan (sufragio activo) en las elecciones parlamentarias irlandesas desde 1984, mientras que los extranjeros no comunitarios toman parte en las elecciones locales desde 1999. Las condiciones establecidas son mínimas: no existe una restricción según nacionalidades y tampoco hay una exigencia de residencia previa. Los extranjeros sólo deben estar registrados como residentes en la circunscripción local correspondiente.

A ello se suma que, en virtud de la Ley Electoral 23/1992, los ciudadanos comunitarios pueden tomar parte en las elecciones parlamentarias, bajo la condición de la existencia de una reciprocidad, la cual a día de hoy no existe, salvo con el Reino Unido. De manera que los ciudadanos comunitarios sólo ejercen el sufragio en las elec-

19 Vid. "Hungary Electoral System" en IPU Parline Database, www.ipu.org.

20 Vid. Información de la Comisión Electoral húngara en www.valasztas.hu.

21 Vid. Información del gobierno irlandés en www.taoiseach.gov.ie.

ciones locales irlandesas, y viceversa, como consecuencia de las trasposiciones que los Estados miembros de la Unión han hecho de la Directiva 94/80/CE.²²

En consecuencia, el ordenamiento irlandés, junto con el británico, es el más integrador de la Unión Europea, dada la ausencia de requisitos de residencia previos y la ampliación del derecho de sufragio en las elecciones locales a todos los extranjeros, sin distinción de nacionalidad de origen. Por ende, las elecciones parlamentarias están abiertas a los británicos y pueden abrirse, en un futuro, a los ciudadanos comunitarios, en caso de que exista una reciprocidad en el tratamiento de los irlandeses residentes en otros Estados miembros (Santolaya y Díaz Crego, 2008: 39-40).

3.2.10. *Lituania*

Lituania ofrece un panorama radicalmente distinto al de Letonia en dos sentidos. Por un lado, el nivel de inmigración es mínimo, como se aprecia en la tabla 1. Por otro lado, el Estado permite la participación política de los extranjeros no comunitarios en el plano municipal, lo cual está protegido al máximo nivel, como ocurría en Finlandia, ya que es el artículo 119 de la Constitución el que reconoce el derecho de sufragio activo y pasivo de los ciudadanos lituanos y los demás residentes permanentes en la elección de los consejos municipales. Mientras, la elección y presentación de candidaturas al Parlamento, o *Seimas*, es un derecho de los nacionales, como se regula en los artículos 55 y 56 de la Constitución, al tiempo que el Presidente tampoco puede ser extranjero, según lo dispuesto en el artículo 78.

3.2.11. *Luxemburgo*

Luxemburgo es el país de la Unión Europea con mayor número de residentes extranjeros. A pesar de ello, Luxemburgo forma parte del grupo de países que reserva el sufragio a los ciudadanos, con la única excepción del nivel local, que sí está abierto a la participación de extranjeros, tanto comunitarios como no comunitarios. De hecho, la Constitución permite, en su artículo 9, que una norma con rango de ley amplíe el ejercicio de sufragio a los extranjeros. En consecuencia, desde la aprobación de la Ley Electoral de 18 de febrero de 2003, los extranjeros no comunitarios disfrutaban del derecho de sufragio activo a nivel local, siempre y cuando hayan residido de forma previa, legal e ininterrumpidamente en el país durante los cinco años anteriores a la celebración de las elecciones comunales. Este requisito es un filtro que se aplica para reducir la participación extranjera en la vida política comunal, dado el altísimo porcentaje de no nacionales que residen en Luxemburgo, y que incluso está vigente para los ciudadanos comunitarios. Del mismo modo, éstos últimos deben ha-

22 A este respecto cabe decir que son ya 25 los Estados que han llevado a cabo la trasposición de la Directiva 94/80/CE, por lo que sólo los últimos en incorporarse, Rumania y Bulgaria, tienen todavía dicha asignatura pendiente.

ber cumplido el citado período de cinco años para presentarse como candidatos, posibilidad ésta que queda vetada para los extranjeros no comunitarios.²³

3.2.12. Países Bajos

Los Países Bajos pertenecen al grupo de Estados parte que habilitan el ejercicio del sufragio a los extranjeros a nivel local, aunque la Constitución holandesa establece una reserva a los ciudadanos para elegir y ser candidatos en los órganos de representación del país, en su artículo 4. Ello no obsta para que sea la propia Constitución, como en Finlandia, la que reconozco que, mediante una norma de rango de ley, se pueda permitir el derecho de sufragio activo y pasivo a los extranjeros residentes en el país, lo cual se viene haciendo, en la práctica, desde 1985. El requisito para ello es contar con la mayoría de edad, establecida en 18 años, y haber residido de forma legal, previa a ininterrumpidamente durante los cinco años previos a los comicios.

3.2.13. Portugal

Nuestra vecina Portugal, como país de emigrantes hasta los años noventa (aunque hoy en día receptor al igual que España) exige, en el artículo 15 de su Constitución, criterios de reciprocidad para el reconocimiento de los derechos políticos de los extranjeros en el nivel local, en términos similares a los del artículo 13.2 de la Constitución española, como se describe más adelante. Por consiguiente, los extranjeros residentes en Portugal disfrutaban del derecho de sufragio activo y pasivo en los comicios locales, el cual está regulado en la Ley Orgánica 1/2001, de 14 de agosto. Para ello se establecen dos categorías de extranjeros, cuyos Estados de origen han de cumplir siempre con el requisito de la mencionada reciprocidad: de un lado, los nacionales de países de habla portuguesa, deben haber residido en Portugal de forma previa a los comicios locales durante dos años para votar y durante cuatro años para ser candidatos; de otro lado, los de nacionales de países distintos a los anteriores tienen un año adicional de exigencia, es decir, deben demostrar una residencia previa de tres años para votar y de cinco para ser candidatos.²⁴

3.2.14. Reino Unido

El concepto de nacionalidad en el Reino Unido viene determinado en la *British Nationality Act* de 1981, la cual estima que los ciudadanos del Reino Unidos y de sus

²³ Luxemburgo es el único país de la UE que aplican el artículo 12.1 de la Directiva 94/80/CE que permite limitar el derecho de sufragio activo y pasivo de los ciudadanos comunitarios, siempre y cuando la proporción de ciudadanos de la Unión en edad de votar en un Estado miembro sin ser nacionales del mismo fuese superior al 20 por ciento del conjunto de ciudadanos de la Unión en edad de votar y residentes en él (Santolaya y Díaz Crego, 2008: 48).

²⁴ Véase la información de la web de la Comisión Nacional Electoral portuguesa en www.cne.pt.

colonias que se considerarán “nacionales británicos” son: a) los ciudadanos británicos (*British citizens*); b) los sujetos británicos (*British subjects*), los cuales tienen el derecho de residir en el Reino Unido, sin verse sujetos al control de inmigración; y c) los ciudadanos de territorios dependientes británicos (*British dependent territories citizens*), que hayan obtenido su ciudadanía por su relación con Gibraltar. Dentro de estos nacionales británicos, unos son además ciudadanos comunitarios (los que tienen pasaporte del Reino Unido, entre los que están los ciudadanos gibraltareños) y otros son tratados como extranjeros en la Unión, aunque tengan privilegios en el Reino Unido (es el caso de los nacionales de países de la *Commonwealth*) (Blázquez, 2002: 47).

En el Reino Unido, la fecha clave del reconocimiento del sufragio, activo y pasivo, a los extranjeros no comunitarios es el año 2000.²⁵ En esa fecha se aprueba el ejercicio del sufragio en las elecciones parlamentarias a los nacionales de la República de Irlanda, que ya votaban en las elecciones locales, en virtud del artículo 19.1 TCE y de la transposición de la Directiva 94/80/CE, y a los de los 53 Estados de la *Commonwealth*, como establece el artículo 1 de la *Representation of the People Act*. El requisito para ejercer el sufragio activo es haber cumplido la mayoría de edad, esto es, 18 años, y hallarse inscrito de forma previa en el censo electoral, al tiempo que no incurrir en ninguna de las circunstancias que derivan en la incapacidad legal para el ejercicio del sufragio y que son comunes a los ciudadanos británicos.

La reforma electoral del 2000 amplía también el sufragio a los nacionales de la *Commonwealth* en las elecciones locales. Así pues, en las elecciones locales en el Reino Unido votan los ciudadanos de la *Commonwealth* y los nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea, lo que permite que sean nacionales de 80 Estados los que participen en la vida política local. A ello hay que añadir la inexistencia de un requisito de residencia temporal previo, salvo para votar en Irlanda del Norte, donde se debe haber residido con tres meses de anterioridad a las elecciones. E incluso, la exigencia de residencia previa es mínima para la presentación de candidaturas en el ámbito local, ya que el sufragio pasivo se ejerce con un período previo de residencia de 12 meses en la circunscripción electoral por la que se presenta el candidato, independientemente de la nacionalidad del mismo.

El Reino Unido se configura así, como uno de los países más avanzados en el orbe internacional, desde el punto de vista del reconocimiento de los derechos políticos de los extranjeros y, sin duda alguna, como el más avanzado en el marco comunitario. Ello obedece a su pasado histórico colonial y al elevado volumen de población extranjera que reside en su territorio de forma permanente. Por consiguiente, los órganos representativos en el Reino Unido representan un mosaico étnico sin parangón.

²⁵ Vid. la página web de la Comisión Electoral del Reino Unido en www.electoralcommission.org.uk/elections/policyandlaw.cfm.

3.2.15. República Checa

La República Checa es el tercer Estado de la Unión, junto con España y Portugal, que exige un criterio de reciprocidad para otorgar el sufragio a los extranjeros no comunitarios. De hecho, la Constitución sólo limita a los nacionales checos el sufragio activo y pasivo en las elecciones parlamentarias, en su artículo 18, pero deja en manos de la ley electoral la regulación de los demás comicios. En este caso, la ley electoral local 491/2000 permite el sufragio activo y pasivo para los ciudadanos comunitarios, y en su modalidad activa a los demás extranjeros, bajo criterios de reciprocidad, como se ha dicho.

3.2.16. Suecia

Suecia cuenta con un volumen de población extranjera relativo y, al igual que sus vecinos nórdicos, reconoció de forma muy temprana el derecho de sufragio a los extranjeros en el plano local, concretamente, en el año 1975. El requisito para ello, tanto en la modalidad activa como pasiva consiste en, si no se es nacional de Islandia o Noruega, demostrar una residencia previa a los comicios y de forma continuada de 3 años, como se establece en la Ley de Gobierno Local de 1991. Mientras, los demás órganos de representación de carácter supralocal están reservados a los ciudadanos suecos, como es el caso del Parlamento o *Riksdag*, en virtud del artículo 2 de la Constitución (Santolaya y Díaz Crego 2008: 49-50).

IV. CONSIDERACIONES FINALES: EL DERECHO ELECTORAL COMO MECANISMO DE INTEGRACION. EL COMPORTAMIENTO POLITICO DE LOS EXTRANJEROS EN LA UNION EUROPEA

Como se ha visto hasta ahora, el reconocimiento del sufragio no mantiene relación con el volumen de población extranjera de los países, puesto que países con muy poca inmigración como Eslovaquia, Eslovenia o Finlandia lo permiten, y otros, con elevadas tasas, como Francia o Alemania, no lo contemplan. Las claves explicativas del fenómeno, por tanto, recaen en otras razones, ya sean de tipo partidista para obtener réditos políticos, o bien residen en el convencimiento de que personas sujetas a un mismo ordenamiento jurídico no deben tener derechos y deberes diferenciados.

En los países de la Unión donde se permite, las modalidades de ejercicio del sufragio de los extranjeros son muy variadas pero, en líneas generales, contemplan como requisito previo la exigencia de un período mínimo de residencia, ya sea de dos, tres, cuatro o cinco años, siendo Irlanda y el Reino Unido los países donde no se exige la residencia previa o ésta es menor a un año (3 meses para votar en Irlanda del Norte y 12 meses para ser candidato en las elecciones locales británicas). Un requisito menos frecuente es el registro previo en el censo electoral, imperativo éste en Bélgica, el Reino Unido o España, por ejemplo. Hay tres países que exigen la firma de acuerdos de doble

reciprocidad, para el reconocimiento del sufragio a los extranjeros: España, Portugal y la República Checa. A los que hay que añadir a Irlanda, en las elecciones parlamentarias (aunque, hasta el momento presente, no haya ningún país de la Unión Europea, con la excepción del Reino Unido, que conceda dicha reciprocidad a los irlandeses).

En conjunto, por tanto, frente a los 16 Estados que lo regulan, existen once Estados donde el sufragio sigue reservado a los nacionales: Alemania, Austria (con la excepción de las elecciones locales de Viena), Bulgaria, Chipre, Francia, Italia (con la excepción de los comicios de la capital romana), Grecia, Letonia, Malta, Polonia y Rumania. La pregunta consiguiente que cabría hacerse ahora es ¿cómo ha funcionado, en la práctica el reconocimiento del derecho de sufragio en esos 16 Estados? En otras palabras, hasta ahora se ha hablado del reconocimiento del derecho de sufragio de los inmigrantes en la Unión Europea, pero una cosa es que tengan tal derecho y, otra muy distinta, el uso que se dé al mismo, esto es, el comportamiento político electoral de los extranjeros.

En esta línea, son muy escasos los estudios realizados al respecto, a lo que se suma el hecho de que el reconocimiento del derecho de sufragio de los extranjeros es un fenómeno bastante reciente en buena parte de los Estados miembros, lo que no permite ofrecer conclusiones precisas sobre el comportamiento electoral de los extranjeros. No obstante lo cual, existen algunas investigaciones interesantes, que recogen Héctor Cebolla y Amparo González (2008: 206-207). Así, como señalan estos autores, no existe un patrón ideológico uniforme entre los extranjeros que tienen derecho de sufragio, sino al contrario manifiestan situarse en un espectro político muy amplio. Según un estudio de Michon, Tillie y Van Heelsum (2007) recogido por Cebolla y González (2008: 207), un rasgo que se aprecia en los Países Bajos y en Dinamarca es que la participación electoral de los extranjeros es menor que la de los nacionales, por lo que se percibe un mayor desinterés político por parte de los primeros. Los extranjeros tienen una media de participación que ronda al 50-60 por ciento de los electores no nacionales en Holanda y el 70 por ciento en Dinamarca. Este dato es todavía más reducido en el caso de Suecia, donde, según Togeby, “la participación electoral de los extranjeros a nivel local ha caído desde el 60% en 1975, al 48% en 1985 y al 38% en 1998, claramente por debajo del 90% de participación de los suecos en estas últimas elecciones locales” (Cebolla y González, 2008: 207).

En el caso español no se pueden ofrecer datos desde una perspectiva diacrónica relativa a los extranjeros en general, puesto que los no comunitarios votarán por primera vez en las elecciones locales de mayo de 2011. Con todo, se pueden apuntar algunas líneas sobre el comportamiento político de los comunitarios en el tiempo, así como sobre el balance actual de los nuevos electores que se están inscribiendo en el censo para votar el 22 de mayo.

A saber, en España, el dato de electores extranjeros (comunitarios y noruegos) censados con anterioridad a los comicios municipales de 2007 era bastante bajo, como figura en la tabla 2, que ofrece el número de electores de la UE, a fecha de 1 de

septiembre de 2006. En ella se aprecia que de los 892.347 ciudadanos comunitarios empadronados, sólo 151.388 estaban inscritos como electores.

TABLA 2

Ciudadanos de la UE por país de origen (1 septiembre 2006)

PAÍS	EMPADRONADOS	ELECTORES
Total	892.347	151.388
Alemania	149.211	30.134
Austria	7.810	1.386
Bélgica	28.225	5.873
Chipre	109	1
Dinamarca	9.742	2.211
Eslovenia	615	7
Estonia	707	12
Finlandia	9.262	1.949
Francia	84.165	18.762
Grecia	3.076	391
Hungría	3.404	41
Irlanda	10.963	1.998
Italia	111.292	18.428
Letonia	1.683	20
Lituania	14.260	82
Luxemburgo	517	112
Malta	114	1
Países Bajos	38.276	8.607
Polonia	44.258	399
Portugal	83.278	9.859
Reino Unido	263.915	47.679
República Checa	5.116	36
República Eslovaca	4.741	23
Suecia	17.608	377

Fuente: INE

De cara a las elecciones de mayo de 2011, los datos del Instituto Nacional de Estadística (INE), a fecha de 14 de enero de 2011, revelan que el número de ciudadanos comunitarios que se ha inscrito para votar se ha duplicado (el 40,9% de ellos ya se ha registrado, mientras que en los comicios de 2007 se censó aproximadamente el 20%), siendo los alemanes y los británicos los más motivados (sumando ambos colectivos el 60% de los electores comunitarios inscritos).

Los no comunitarios, sin embargo, no se están movilizan- do como los anteriores. Así, como se ve en la tabla 3, pese a que el Gobierno ha enviado un total de 350.287 cartas informativas a los extranjeros con derecho a voto, sólo 45.554 de ellos se han inscrito en el Censo de Electores Residentes Extranjeros o (CERE).²⁶

TABLA 3

Comunicaciones enviadas por el Gobierno a los extranjeros y electores inscritos en el CERE (14 enero 2011).

ESTADO	Nº COMUNICACIONES ENVIADAS	Nº ELECTORES INSCRITOS (14 enero 2011)	ELECTORES INSCRITOS (%)
ISLANDIA	152	24	15,78
NORUEGA	6.027	790	13,10
CABO VERDE*	–	22	–
BOLIVIA	27.502	4.209	15,30
COLOMBIA	95.192	11.195	11,76
CHILE	10.078	1.131	11,22
ECUADOR	168.639	22.213	13,17
PARAGUAY	4.305	574	13,33
PERU	38.244	5.365	14,02
NUEVA ZELANDA	148	31	20,94
TOTAL	350.287	45.554	13,00

Fuente: INE (http://www.ine.es/oficina_censo/elecmun2011/elecmun2011_fce_paises.htm)

(*) En el caso de Cabo Verde, no se enviaron cartas informativas por parte de la Oficina del Censo Electoral, porque el acuerdo entre España y Cabo Verde se formalizó la misma semana que terminaba el plazo oficial de inscripción (15 de enero de 2011).

A la vista de los datos españoles, los ciudadanos no comunitarios más interesados por votar son los neozelandeses, los islandeses y los bolivianos, aunque hay diferencias sustanciales en relación con el comportamiento político de los extranjeros que residen en otros Estados de la Unión, como Suecia, los Países Bajos o Dinamarca, donde se muestran más activos que en nuestro país. Si bien, hay que señalar que España se estrena como escenario político cosmopolita, por lo que resulta pronto todavía afirmar que los extranjeros residentes en España se han integrado menos en la vida política, económica o social de nuestro país, a raíz de su desinterés por las elecciones de mayo de 2011.

Al margen de esta cuestión, en todos los Estados se vislumbra que los nacionales participan más que los foráneos (sean éstos comunitarios o extracomunitarios). Las

razones que reposan en esta menor tasa de participación política pueden ser muy diversas y obedecen 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. Igualmente, factores como el Estado de origen de los extranjeros y la existencia de una experiencia democrática previa que haya vivido el individuo, la edad, el sexo, la religión y otros pueden incidir en la mayor o menor participación electoral en general, e interés por la política en particular.

La cuestión de la cultura política resulta fundamental por dos razones. La primera, por la relación directa que existe entre la micro y la macropolítica, esto es, por la vinculación que hay entre la cultura política de los ciudadanos y el conjunto del sistema político, su viabilidad, su legitimidad y su permanencia. La segunda, porque el análisis de la cultura política de los extranjeros permite conocer en qué medida se sienten ellos integrados en el sistema, como sujetos activos, capaces de influir en política y, por ende, como ciudadanos.

La interrogante entonces es ¿cuál es la cultura política de los extranjeros que viven en la UE? La respuesta es compleja por los motivos aducidos al comienzo de este apartado, es decir, la ausencia de investigaciones y el corto período de tiempo transcurrido en algunos países desde la autorización del ejercicio de sufragio a los extranjeros hasta hoy. En cualquier caso, parecería obvio pensar que los extranjeros configuran subculturas diversas en los Estados en los que se asientan y que incluso puede haber tantas subculturas como grupos étnicos, lingüísticos, religiosos, etc. Además, estos extranjeros podrían perfilarse en muchos países, aplicando la terminología de Almond y Verba (1970),²⁷ como personas con una cultura política de súbdito, esto es,

27 Almond y Verba son pioneros en el estudio del concepto cultura política en su obra *Cultura Cívica* (1970), donde definen la cultura política de la nación como la particular distribución de las pautas de orientación hacia los objetos políticos entre los miembros de la nación. Se trata por tanto de un atributo colectivo, no individual, que resulta clave para entender los procesos políticos y la estabilidad de los sistemas. En este sentido, tener cultura política no equivale a tener un mayor o menor conocimiento sobre cuestiones políticas. Al contrario, todos los ciudadanos participan de la cultura política porque ésta está formada por tres dimensiones. Una cognitiva, referida al conocimiento de los ciudadanos de los elementos de la estructura política (división de poderes, sistema electoral, etc.). Una afectiva, esto es, el afecto que sienten los ciudadanos hacia esos elementos (ej: valoración de los líderes, del gobierno, etc.). Y una última orientación evaluativa, dicho de otro modo, cómo el ciudadano evalúa en su conjunto el sistema político. Partiendo de este hecho, Almond y Verba distinguen 3 tipos puros de cultura política: a) la *cultura de súbdito*, compartida por individuos atentos a las decisiones de las instituciones en la medida en que les afectan, pero poco conscientes de su capacidad de influir en las mismas; b) la *cultura parroquial*, cuyos sujetos tienen una vaga noción de la existencia de un sistema político (e incluso pueden ignorarlo), propia de sociedades tribales, aldeas, y reinos africanos); y c) la *cultura participativa*: compartida por individuos inclinados a introducir sus demandas en el sistema político y a influir directamente (ejemplo: democracia griega, modelo de convención suizo). Además habría culturas políticas mixtas, como la *cultura cívica*, que es el ideal de cultura política, según ellos, porque suma las ventajas de los tres tipos puros. Consiste en que es una cultura leal de participación, los individuos se convierten en participantes del proceso político, pero sin abandonar sus orientaciones de súbdito y parroquiales, la participación directa del individuo se ve por ello disminuida o aminorada. En definitiva, se trata del modelo de cultura política democracias occidentales, entre las que están obviamente las de los Estados miembros de la Unión.

personas interesadas por los *outputs* políticos, pero no tanto por los *inputs* o por su propia persona como sujeto activo en política, dada la escasa participación electoral de muchos de ellos. Por el contrario, otros, como los que residen en Dinamarca, habrían adquirido una cultura política “cívica”, que les permitiría preocuparse por el sistema y sus *outputs*, al tiempo que participar en las elecciones locales sin convertirse por ello en gladiadores de la política.

En esta línea, resultaría oportuna la realización por parte de los poderes públicos de una reflexión sobre el modelo de la política de integración de los extranjeros realizada en cada país, para averiguar si se pueden establecer hipótesis que correlacionen las actuaciones de los Estados receptores con el comportamiento electoral de los extranjeros o, si por el contrario, las hipótesis explicativas de dicho comportamiento están en relación con variables diferentes como el origen étnico/nacional de los inmigrantes, el sexo, la edad, la religión, el conocimiento de una lengua comunitaria y otros factores.

V. BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez Conde, E. y E. Pérez Martín (dir.) (2005), *Estudios sobre derecho de extranjería*. Madrid: Instituto de Derecho Público Rey Juan Carlos.
- Arnaldo Alcubilla, E. (1995), *El derecho de sufragio de los emigrantes en el ordenamiento español*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Barbadillo Griñán, P. (1997), *Extranjería, racismo y xenofobia en la España contemporánea. La evolución de los setenta a los noventa*. Madrid: CIS.
- Bartolomé, L. (ed.) (1999), *Suecia, Noruega, Finlandia*. Madrid: Anaya.
- Baübock, R. (ed.) (2008), *Migration and citizenship: legal status, rights and political participation*. Amsterdam: Amsterdam University.
- Blázquez Rodríguez, I. (2001), *Los nacionales de terceros países en la Unión Europea*. Córdoba: Universidad de Córdoba.
- Blázquez Rodríguez, I. (2008), *Regiones, Unión Europea e integración de inmigrantes*. Madrid: Atelier.
- Carrillo Salcedo, J. A. (2003), *El Convenio Europeo de Derechos Humanos* Madrid: Tecnos.
- Cebolla Boado, H. y A. Gonzalez Ferrer (2008), *La inmigración en España (2000-2007). De la gestión de flujos a la integración de los inmigrantes*. Madrid: CEPC.
- Diario Oficial de la Comunidad Europea*, DOCE nº C 65 E, de 14 de marzo de 2002.
- Diario Oficial de la Comunidad Europea*, nº C 038E, de 12 de febrero de 2004.
- Diario Oficial de la Comunidad Europea*, nº C 076 E, de 25 de marzo de 2004.
- Diario Oficial de la Comunidad Europea*, DOCE nº C 65 E, de 14 de marzo de 2002 (A5-0223/2001).
- Diario Oficial de la Comunidad Europea*, nº C 038E, de 12 de febrero de 2004, pp. 0247-0262.
- Diario Oficial de la Comunidad Europea*, nº C 076 E, de 25 de marzo de 2004, pp. 0412-1492.

- Durán Muñoz, R. (2008), *La integración política de los inmigrantes. La vía del sufragio*. Madrid: Comares.
- Flores Juberías, C., y P. Tent Alonso (2011), “Extending noting right to foreigners: reinforcing equality or reinventing citizenship?”, en *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió*, nº 62-63, pp. 157-186.
- García Roca, J. y P. Santolaya (coord.) (2005), *La Europa de los Derechos. El Convenio Europeo de Derechos Humanos*. Madrid: CEPC.
- Kirby, D. (2007), *A concise history of Finland*, Cambridge; Cambridge University Press.
- Santolaya, P. y M. Revenga (2007), *Nacionalidad, extranjería y derecho de sufragio*. Madrid: CEPC.
- Santolaya, P. y M. Díaz Crego (2008), *El sufragio de los extranjeros. Un estudio de derecho comparado. Cuadernos y Debates, 183*. Madrid: CEPC.
- Uribe Otalora, A. (2010), *Votos y vetos: El derecho de sufragio de los inmigrantes en la Unión Europea*. Madrid: Temas del Senado.

Documentos electrónicos:

- Aja, E. y L. Díaz Bueso, “La participación política de los inmigrantes”, en *Revista Bimensual de Pensamiento Social. La Factoría*, octubre-enero 2000, nº 10, en www.revistalafactoria.eu
- Boyer, S. P., *Learning from each other. The integration of immigrant and minority groups in the United States and Europe*, Center for American Progress, abril 2009, pp. 13-14, en www.americanprogress.org
- Consejo de Europa. Recomendación 799 (1977), Recomendación 1500 (2001), Recomendación 1714 (2005), recomendación 1459 (2005) en <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doco2/EDOC9549.htm>
- Eurostat, *Statistics in Focus. Population and social conditions*, nº 45. 2010, en www.epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/
- Eurostat, *Statistics in Focus. Population and social conditions*, agosto de 2006, en www.epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/
- INE, “Avance del padrón municipal a 1 de enero de 2009”, en *Notas de prensa*, 5 pp. en www.ine.es/prensa/prensa.htm
- INE. Formación del censo electoral de extranjeros residentes en España para las elecciones municipales del 22 de mayo de 2011, en INE (http://www.ine.es/oficina_censo/electmun2011/electmun2011_fce_paises.htm)
- Naciones Unidas. *Observación General nº 25, Comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos, Artículo 25 - La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto*, 57º período de sesiones, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 194 (1996), en <http://www1.umn.edu/humanrts/hrcommittee/Shrc-gencomments.html>
- Parlamento Europeo, “La eurocámara apoya el derecho de voto de los inmigrantes en las elecciones locales”, *Notas de prensa*, 22 abril 2009, p. 1 www.elecciones2009.eu y www.europarl.europa.eu/pdfs/news/expert/infopress/20090421IPR54070_es.pdf

Presno Linera, Miguel Angel, *El sufragio en una sociedad democrática decente: el voto de los extranjeros*, p. 7 en www.uniovi.es/constitucional/miemb/presno.htm
“Una política migratoria a la deriva”, *El Mundo*, 1 junio 2009, en www.elmundo.es

Waldrauch, Harald, *Electoral rights for foreign nationals: a comparative overview of regulations in 36 countries*, European Centre for welfare policy and research, Edimburgo, 2005, en www.eurocentre.org/edinburghPaperWaldrauch.pdf.

Recibido: 15 de febrero de 2011
Aceptado: 25 de febrero de 2011