

Cinco años después de Tampere. II Seminario Inmigración y Europa.

Inmigración, derechos de ciudadanía y constitución europea

Hassan Bousetta

FNRS, Université de Liège

Con mi presentación quiero contribuir al objetivo de este seminario, que no es otro que examinar los progresos conseguidos cinco años después de Tampere y proponer una revisión crítica sobre lo que se ha hecho desde entonces en el ámbito de los derechos políticos. En este sentido, me detendré en los progresos de los últimos cinco años sólo parcialmente, puesto que me gustaría reflexionar sobre un elemento, previo a la Agenda de Tampere: la ciudadanía europea y la cuestión de los derechos políticos en determinados países de la Unión; esta cuestión enlaza con las aportaciones precedentes que Ricard Zapata ha elaborado sobre la ciudadanía cívica.

Mi aportación se divide en diferentes partes. Empezaré con una breve mirada histórica sobre el concepto de ciudadanía europea; posteriormente aportaré algunos elementos contextuales sobre dicho concepto; en tercer lugar, quiero ofrecer una panorámica de cuáles son las disposiciones en relación a los derechos políticos de los ciudadanos europeos en otros países europeos los cuales son nacionales, pero también sobre la situación de los ciudadanos no europeos. Finalmente, proporcionaré algunos datos sobre la participación, el comportamiento político actual de los europeos en una ciudad, Bruselas –capital de Europa–, en la que hemos llevado a cabo, con mi equipo de investigación, varios estudios.

Hay diferentes maneras de enfocar la ciudadanía europea, y una de ellas es la dimensión histórica que nos muestra la evolución del paradigma: desde un marco en el que éste se entendía en términos de integración económica hasta otro en el que se entendía en términos de integración política. En un primer momento, por lo tanto, la idea de ciudadanía no tiene tanto que ver con derechos políticos como con la libertad de circulación de los trabajadores en un mercado común emergente. Es importante señalar que, en este contexto, algunos burócratas belgas eran muy activos en la movilización de la idea de tener una ciudadanía europea, e insistían de manera reiterada en que cada europeo debería tener un pasaporte europeo que alentara la idea de una identidad europea. En ese momento, la cuestión no era tanto garantizar el derecho de voto a los ciudadanos europeos que vivían en otro Estado miembro, sino establecer un mecanismo para garantizar básicamente la libre circulación y, al mismo tiempo, estimular el sentimiento de una identidad europea.

En 1991, con la firma del Tratado de Maastricht, hay un giro crítico en la concepción de una ciudadanía europea con mayor contenido político. Esta idea se verá confirmada por el Tratado de Amsterdam que recoge, como el anterior, que "será ciudadano de la Unión toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro" y añade que "la ciudadanía de la Unión será complementaria y no substitutiva de la ciudadanía nacional". Entre los derechos que garantiza a la ciudadanía europea, recogidos en los artículos del 8 al 21 del Tratado de Amsterdam, se contempla la cuestión de la libre circulación –uno de los derechos más importantes asociado a la ciudadanía europea–, así como el derecho de todo ciudadano de la Unión que resida en un Estado miembro del que no sea nacional a ser elector y elegible en las elecciones municipales de este último y el derecho que se garantiza a todo ciudadano de la Unión Europea (artículo 20) de obtener la protección diplomática y consular de cualquier Estado miembro. También se incluye otra potestad, a veces minimizada en los debates en torno a la ciudadanía europea, que es el derecho de petición ante el Parlamento Europeo, que se ofrece a los ciudadanos europeos y también a los residentes no europeos, y el derecho de dirigirse al Defensor del Pueblo europeo.

Desde la introducción de este articulado y de la directiva que establece este marco legislativo, se puede concluir que la ciudadanía de la Unión Europea ha tenido un importante impacto en términos de derechos políticos. La construcción de la ciudadanía europea ha sido una importante reforma, puesto que está construida sobre la idea del Estado-nación, concebido para implementar estas normas y ofrecer los derechos políticos a los ciudadanos europeos tomando en consideración su nacionalidad. Así se resuelve parcialmente un tema, los derechos políticos de los residentes de larga duración que se sabe que no volverán a sus países de origen, que ha sido muy discutido en la literatura académica, sobre todo en países como Francia, Bélgica y Países Bajos, y que ha planteado importantes debates sobre la relación entre nacionalidad y ciudadanía. Pero ha sido una cuestión sólo resuelta de manera parcial, puesto que en este marco no se ha discutido, y por lo tanto continúa pendiente, el tema de los derechos políticos de los no europeos.

En este sentido, hay que recordar de nuevo que la ciudadanía europea se deriva, está intrínsecamente ligada, al estatuto de nacional de un Estado miembro de la Unión Europea, por lo que no se puede ser ciudadano europeo sin ser ciudadano de un Estado miembro. Así mismo, hay que señalar que la ciudadanía europea deja abierta la cuestión de los nacionales de países terceros. Para ser más precisos, deberíamos decir que se dificulta la posibilidad, para los nacionales de terceros países, de obtener derechos políticos mediante esta vía. Así, si bien en 1999, antes de la celebración de la Cumbre de Amsterdam, hubo una importante acción de presión por parte de grupos de migrantes que pedían la extensión de las regulaciones de la ciudadanía europea a los nacionales de países terceros residentes permanentemente en la Unión Europea, lo cierto es que este proceso se frenó con la inclusión en el articulado del Tratado de Amsterdam del enunciado que señala que la ciudadanía de la Unión Europea complementa pero no reemplaza la ciudadanía nacional. Esta frase limita claramente las posibilidades de los nacionales de países terceros de obtener derechos políticos al solicitar el estatus de ciudadanos europeos.

Otra consideración interesante para destacar es la gran fragmentación que existe en relación con los derechos políticos que regula la ciudadanía europea. Según ésta, un ciudadano europeo que reside en un país miembro del cual no es nacional, tiene derecho de voto en las elecciones locales y europeas, pero no en las regionales ni en las nacionales, y hay que añadir que en algunos países, especialmente de tipo federal como Alemania o Bélgica, los derechos regionales pueden tener importantes consecuencias en la vida cotidiana. Así, si miramos no tanto lo que puede ofrecer la ciudadanía en términos de derechos legales o marco legislativo sino que nos situamos en el ámbito de las políticas de ciudadanía, dejando el nivel de la Unión Europea para situarnos en el nivel nacional, observaremos que hay un sinnúmero de situaciones diversas. Ciertamente se ha armonizado el modo en que los derechos políticos están garantizados, hasta un nivel significativo, por la ciudadanía de la Unión Europea, pero también hay excepciones. Y aún más importante, existe una variedad de situaciones en el ámbito local en relación con los derechos de los ciudadanos no europeos. Resumiendo, existe una importante y efectiva tendencia a la armonización en relación con los ciudadanos de la Unión Europea –aunque puedan existir algunas excepciones–, pero existe un amplio abanico de variedades en relación con los derechos políticos de los no europeos. Algunos países han aplicado estrictamente las disposiciones sobre la ciudadanía de la Unión Europea mientras otros se han anticipado y hasta han ido más allá de lo que ofrecía este marco, lo que dibuja un panorama con gran variedad de situaciones locales en el escenario europeo. Una diversidad de situaciones que queda patente si diferenciamos entre los distintos niveles de participación a los que tienen acceso los europeos y los no europeos, los criterios de elegibilidad y las condiciones de residencia que se les piden.

Si nos fijamos en el derecho de sufragio pasivo –es decir sólo el derecho a voto– en la Europa de los Quince (no hago, por lo tanto, referencia a la Unión Europea ampliada), encontramos cuatro grupos distintos. En el primer grupo, formado por Alemania, Austria, Bélgica, Francia, Grecia, Italia y Luxemburgo, los países han implementado estrictamente las regulaciones de la Unión, por lo que garantizan el derecho a voto en las elecciones locales y europeas únicamente a los ciudadanos europeos. Un segundo grupo de países, que incluye a Dinamarca, Finlandia, Países Bajos y Suecia, se han anticipado a las disposiciones del Tratado de Amsterdam –en algunos casos mucho antes de dicho Tratado, pues hablamos de cambios legislativos sucedidos en los años setenta– y garantizan el derecho de voto en las elecciones locales tanto a los ciudadanos europeos como a los no europeos. Además, hay que mencionar el hecho de que entre estos países hay un caso excepcional en Europa, puesto que Suecia permite el voto en las elecciones regionales, a nivel de condados (*county*) tanto para los europeos como para los no europeos. Un tercer grupo de países lo conforman Irlanda y Reino Unido, que autorizan el derecho de voto local a los ciudadanos europeos –tal como recoge la legislación de la Unión Europea– pero también a los ciudadanos de la Commonwealth, a los que garantizan el derecho de voto en todos los niveles de contienda electoral. El cuarto y último grupo lo forman los países que más se aproximan a lo que recoge el artículo 17 del Tratado, pues ofrecen derechos específicos para categorías específicas de ciudadanos. Es el caso de España para con los noruegos y de Portugal para con los nacionales de ocho países que no pertenecen a la Unión Europea (entre los cuales hay Argentina, Chile, Israel, Noruega, Perú, Uruguay, etc.).

Por todo ello, se puede afirmar que hay una clara armonización referente al derecho pasivo de voto de los ciudadanos europeos, pero distintas situaciones en lo referente a los nacionales de países terceros. Además, estamos ante una situación dinámica que se transforma, puesto que hay dos países, Bélgica y Luxemburgo, que han pasado de formar parte del primer grupo –muy ligado a la ciudadanía de la Unión Europea– a aproximarse al segundo grupo. Así, en 2006 Bélgica garantizará los derechos políticos también a los no europeos, y Luxemburgo también modificará parcialmente su legislación para aproximarse a las características de este segundo grupo de países.

En relación con los criterios de residencia requeridos para votar, también hay que destacar algunos aspectos. Referente a los europeos, la legislación aprobada por la Unión Europea señala –especialmente en dos directivas que lo recogen explícitamente– que no debe haber ninguna condición de residencia para conceder el derecho de voto a los nacionales de otros países miembros. Existen, sin embargo, excepciones a esta fórmula, especialmente en los países donde la nacionalidad se convierte en un elemento de especificidad, como sucede en Luxemburgo, donde el 20% o más de la población es de origen extranjero, y donde existen criterios específicos de residencia para garantizar el derecho a voto, que en el caso luxemburgués son de seis años para ser votante y de doce para ser elegible. Recientemente, estos requisitos se han modificado a la baja, puesto que se exigen cinco años de residencia para votar y ahora sólo seis años para ser elegible. En general, por lo tanto, se puede afirmar que en la Unión Europea no se exigen requisitos de residencia para los ciudadanos europeos, con la excepción de Luxemburgo que, por otro lado, está modificando favorablemente su legislación al respecto. En lo concerniente a los ciudadanos no europeos dentro de los 15 países miembros, las condiciones de residencia varían entre los seis meses necesarios en Irlanda a los cinco años requeridos en los Países Bajos. Además, normalmente no se hace referencia más que al marco municipal, y en la mayoría de países no se contemplan más de dos años de mandato en los consejos municipales. Toda esta diversidad sobre los criterios de residencia proporciona una idea del número de excepciones y desvalorizaciones en el marco de la Unión Europea común: excepciones para los europeos y devaluaciones para los no europeos.

En relación con la elegibilidad y el voto, habitualmente la norma general dentro de la Unión Europea es que ambos conceptos vayan ligados. Pero en algunas ocasiones, puede distinguirse entre la posibilidad de ser elegible y la de ser votante. Este es el caso de Francia, Bélgica y Luxemburgo, donde los ciudadanos europeos tienen la posibilidad de ser elegibles, pero donde también existen varias funciones ejecutivas o cargos públicos reservados estrictamente a los nacionales. En estos países, por ejemplo, los ciudadanos europeos pueden participar y pueden ser elegidos en los consejos locales, pero no pueden ser alcaldes. También existen, por lo tanto, condiciones específicas para los ciudadanos europeos en este sentido. Para los no europeos, ambos conceptos –elegibilidad y voto– también van habitualmente ligados, excepto en tres países que no son exactamente los mismos que acabamos de mencionar. Bélgica y Luxemburgo mantienen las

diferencias entre ser votante y ser candidato aunque, como se ha señalado anteriormente, ambos países han cambiado recientemente sus legislaciones por lo que los ciudadanos no europeos tienen derecho a voto, pero no pueden presentarse como alcaldes o miembros de los gabinetes ejecutivos de los consejos locales. La tercera excepción es Portugal, donde, como también se ha apuntado anteriormente, se garantiza el derecho de voto a un número de nacionalidades y también se garantiza a un número determinado de estos grupos el derecho de ser elegible. Ambos grupos no son idénticos, por lo que los nacionales de determinados países tienen el derecho de ser votantes y de ser candidatos, al mismo tiempo que miembro del Gobierno local, mientras que a los nacionales de otros países se les garantiza el derecho de voto y de ser candidato, pero no necesariamente de ser miembro de un Gobierno local.

Otro elemento a destacar que afecta a esta diversidad de casos en el seno de la Unión Europea y que la propia Comisión Europea ha apuntado en relación con la implementación de la ciudadanía de la Unión Europea, es la variedad de sistemas electorales y, específicamente, de métodos censales, o lo que es lo mismo, cómo los votantes se registran en las listas electorales. Hay Estados miembros, como Bélgica y Grecia, en los que votar es obligatorio; los ciudadanos europeos tienen normalmente la obligación de registrarse en los censos antes de ser autorizados a votar, pero una vez registrados, como mínimo en el caso de Bélgica, están obligados a votar. Existen, tal como ha señalado la Comisión, situaciones de desventaja en relación con los nacionales, como sucede especialmente en algunos *länders* alemanes, en los que los ciudadanos alemanes están automáticamente registrados en los censos pero no sucede lo mismo con los ciudadanos europeos. Subsisten aún, por lo tanto, algunos casos en los que no hay armonización entre los ciudadanos nacionales y los ciudadanos europeos.

Hay otras cuestiones que afectan de manera distinta a diferentes estados europeos, como es la cuestión del derecho de voto en los referéndums locales o en las elecciones de los *quangos*¹. En algunos países, la vida local se desarrolla en buena parte al margen de los consejos locales, pues existen un número importante de organizaciones que regulan la vida local y tienen competencias en, por ejemplo, temas de regeneración urbana o, en otros casos, para elegir a los miembros locales de estas organizaciones. En general, la tendencia es ir hacia la concesión del derecho de voto para estas organizaciones a los ciudadanos europeos, pero esto requiere, evidentemente, que se trate de una idea compartida, cosa que no sucede por ahora puesto que Bélgica es el único ejemplo de país en el que un número de centros de bienestar social son elegidos por todos los ciudadanos, no sólo por los ciudadanos de la Unión Europea.

1. Nota edición: QUANGOS (quasi-autonomous non-governmental organisation) siglas en inglés de organización no gubernamental semiautónoma, se refiere a una entidad que desempeña un papel en los procesos de gobierno nacional, pero que no es un departamento gubernamental ni parte de alguno de ellos, y que trabaja en mayor o menor medida en relación con los ministerios. En el Reino Unido, los *quangos* responden a un proceso de descentralización de la Administración.

Por otro lado, hay que considerar la situación observando no solamente la variedad de situaciones en términos de derechos que se dan en el ámbito local, sino también cómo los ciudadanos de la Unión Europea hacen uso de estos derechos concedidos. Si se hace una lectura sociológica de estos procesos, sobresale que la participación de los ciudadanos de la Unión Europea en los procesos electorales de los países europeos en los que residen pero de los cuales no son nacionales, es muy modesta.

Con mi equipo de investigación hemos llevado a cabo varios estudios sobre este tema, especialmente en Bruselas. En esta capital europea, la población extranjera es cerca de un tercio de la población total de la ciudad, de entre los cuales el 50% son europeos y el 50% son no europeos. Si observamos las elecciones de 2000, y también con anterioridad, nos encontramos con un importante debate en Bélgica sobre un tema que preocupa a la elite política belga: la suposición de que si se da el derecho de voto a los ciudadanos europeos, eso puede comportar un cambio en la balanza de poderes entre las dos grandes comunidades, la francófona y la flamenca. Existe el miedo, por parte del *establishment* flamenco, de que la concesión de derecho de voto pueda favorecer a la comunidad francófona y ello pueda perturbar la representación política de la comunidad flamenca en la ciudad de Bruselas. Antes de las elecciones, nuestras investigaciones iban dirigidas a apuntar cuál podría ser el resultado local, haciendo estimaciones del potencial electoral de los europeos en esa contienda electoral. Fue difícil argumentar que pudieran haber cambios dramáticos en la balanza de poderes entre francófonos y flamencos, pero a pesar de que planteamos diferentes escenarios que recogían diferentes niveles de participación, el nivel de participación fue, finalmente, menor de lo que habíamos considerado. Los potenciales votantes europeos en 2000 eran cerca del 18% del total del electorado, y en algunos municipios –Bruselas está dividida en 19 municipios independientes– la proporción de electorado europeo era del 28,5% (especialmente en aquellos barrios en los que se encuentran las instituciones europeas como Ixelles, Etterbeek, etc.). Uno esperaría que en una ciudad como Bruselas, y especialmente en dichos barrios, hubiera un mayor número de ciudadanos europeos que quisieran maximizar su presencia en las elecciones, pero el número de votantes registrados es actualmente del 9,6% en el total de la ciudad, con cifras menores en algunos de los municipios que la conforman. El nivel de representación también es extremadamente modesto, pues hay muy pocos europeos que hayan sido elegidos después de las elecciones. Más aún, si examinamos el aspecto de la participación electoral en las ciudades donde están situadas la mayoría de instituciones de la Unión Europea, encontramos en ellas bajas tasas de participación. Parece, por lo tanto, que los ciudadanos europeos que más cerca están de las instituciones europeas no son, irónicamente, los alumnos más aplicados.

La participación en el voto se mantiene por lo tanto en índices modestos, lo que hace surgir la cuestión sobre la capacidad de la ciudadanía europea para crear realmente un sentimiento de integración. La cuestión es, por lo tanto, que si se quiere incrementar una mayor perspectiva crítica sobre la idea de la ciudadanía europea, lo primero que se debería tener en mente es si esta noción de ciudadanía europea es o no una ciudadanía en el sentido clásico del término, tal y como se entiende en el ámbito

nacional. ¿No estaremos usando un nombre incorrecto? ¿Es realmente una ciudadanía en el sentido clásico o es la suma de un número de derechos que se extienden a nivel europeo? Si definimos la ciudadanía europea como el estatus de pertenencia a una comunidad soberana –como hacemos en sentido clásico y en el ámbito estatal–, entonces la adecuación de los términos es problemática y no encaja. En primer lugar, porque el estatus de pertenencia es, por definición y como señalaba inicialmente, derivado: hay que ser nacional de un Estado miembro para ser ciudadano europeo. Y en segundo lugar, porque el término “soberana” es inexacto, puesto que las competencias de la Unión Europea en un gran número de áreas dependen de los Estados miembros. El aspecto positivo y optimista es que la ciudadanía europea es la aspiración de alcanzar, mediante un desarrollo gradual, algo que debe ser más comprensivo y global, en la línea de la idea clásica de la ciudadanía. Pero el debate continúa, obviamente, abierto. Y en estos momentos aún es más abierto, puesto que se plantea si la posibilidad de un desarrollo gradual continúa siendo factible en una Unión Europea que debe diseñar la ciudadanía europea con 25 países alrededor de la mesa.

Un último elemento que quisiera introducir en esta exposición como parte de un debate más general, es la relación entre ciudadanía –más particularmente la ciudadanía europea– e identidad, en dos sentidos. En primer lugar, sobre el papel de la relación ciudadanía-identidad entre los propios ciudadanos europeos y luego entre los europeos y los no europeos. Creo que es un tema crucial, puesto que sabemos que la ciudadanía clásica tiene, en cierto modo, la capacidad de promover el sentido de una identidad común entre los ciudadanos. Cabe preguntarse si la ciudadanía europea tiene esta capacidad integradora a nivel de identidad. Es una cuestión que planteo y que dejo como pregunta sin responder. Una segunda dimensión que hay que considerar es la relación entre los ciudadanos europeos y su identidad y la de la Unión Europea en relación con los nacionales de países terceros, entre los cuales hay un importante número de musulmanes. Hay que plantearse cómo se puede trabajar para crear puentes identitarios bajo los cuales esta ciudadanía permita a los ciudadanos europeos y a los no europeos establecer formas de cooperación, solidaridad, etc. que sean respetuosas con sus diversas identidades. Esta es una cuestión que puede ser un poco difícil de responder a nivel abstracto, pero que sin lugar a dudas debe ser planteada a la luz de lo que hemos ido viendo en este último par de años, en los que la identidad de Europa está siendo impulsada a redefinirse, en cierto sentido, en relación con nuestra tradición judeocristiana, que está habitualmente presente en la discusión en relación con el mundo islámico, y especialmente ante la incorporación de Turquía a la Unión Europea. Esta es una cuestión de identidad que está intrínsecamente ligada a todos los desarrollos de la ciudadanía europea, no sólo como práctica legal sino también como perspectiva a largo plazo.