

FUERZA Y EFECTO POTENCIALES DEL VOTO DE LOS INMIGRANTES. ELECCIONES MUNICIPALES ESPAÑOLAS DE MAYO DE 2007 (*)

RAFAEL DURÁN MUÑOZ
Universidad de Málaga

I. INTRODUCCIÓN.—II. REGLAS DEL JUEGO ELECTORAL Y RECOGIDA DE DATOS.—III. LA PRÁCTICA ELECTORAL DE LA CIUDADANÍA EUROPEA A NIVEL LOCAL.—IV. VOTO COMUNITARISTA.—V. VOTO INTEGRADO.—VI. APUNTE FINAL.—VII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

RESUMEN

Caso de serles reconocido el derecho de sufragio a todos los inmigrantes, ¿podrían transformar el sistema de partidos y las instituciones de representación en clave multiculturalista o tendrían que ejercer el voto de acuerdo con las líneas de fractura preeminentes en España para poder ver convertidas sus opciones electorales en escaños municipales? Este artículo aborda ambas preguntas empíricas analizando el *voto comunitarista* y el *voto integrado*. El primero es el dirigido a la elección de representantes comunitaristas, mientras que el segundo es aquél que, respaldando candidaturas tradicionales españolas, es susceptible de afectar a sus resultados. La literatura no ha abordado tales cuestiones. Este estudio de caso pretende cubrir el hueco mediante el análisis de las elecciones municipales españolas de 27 de mayo de 2007.

(*) Agradezco los sugestivos comentarios y las útiles observaciones a versiones previas del artículo que compartieron conmigo tanto Charles Betty, Mark Franklin, Anthony M. Messina, Karen O'Reilly y Jo Shaw como los dos revisores anónimos de la revista.

Palabras clave: inmigración; integración política; voto comunitarista; voto integrado; elecciones municipales; España.

ABSTRACT

Being the immigrants eligible to vote, could they transform the Spanish party system and representative institutions into multiculturalist ones or have they to exercise their rights according to the traditional Spanish cleavages in order to transform their ballots into town hall seats? This paper deals with both empirical questions by analyzing the *communitarian vote* and the *integration vote*. By the former it is understood the vote directed towards the election of communitarian representatives, while the latter is the vote that, in backing mainstream or traditional candidates, could swing their outcomes. There is an empirical void in the research of these questions. This study-case aims to fill it with an analysis of the last Spanish local elections, held on 27 May 2007.

Key words: immigration; political integration; communitarian vote; integration vote; local elections; Spain.

I. INTRODUCCIÓN

Las instituciones políticas de cada país de acogida determinan en gran medida el acceso de los inmigrantes a los espacios del poder público (1). Entre tales instituciones, facilitar la adquisición de la ciudadanía y garantizar los derechos de participación son básicas. Por otra parte, la capacidad de influir en el proceso político del país de emigración por parte de los residentes extranjeros es tanto mayor cuanto más numerosos y homogéneos son, y/o cuanto mejor organizados están. Investigadores y políticos han debatido acerca de la capacidad de tales colectivos para expresar sus quejas y anhelos, y para persuadir a las autoridades de que adopten sus preferencias políticas. En relación con este tema, cabe hacer dos puntualizaciones: por una parte, la influencia de los inmigrantes sólo es relevante si sus preferencias difieren de las de los convecinos autóctonos (Ögelman *et al.*, 2002, 147); por otra parte, al atender a la participación política de los inmigrantes, y en particular a la electoral, la mayor parte de la literatura tiende a emplear el término *inmigrante*, en vez de usar

(1) Para un análisis de los mecanismos y las instituciones de la democracia estadounidense que determinan la integración política y la representación de grupos tradicionalmente vulnerables como las mujeres, la minorías étnicas y raciales y los inmigrantes, véase WOLBRECHT (2005).

expresiones como *ciudadanos nacidos en el extranjero*, *votantes naturalizados* o *minorías de origen foráneo*, y a lo sumo hace una alusión al hecho de que son inmigrantes de segunda, tercera o posteriores generaciones.

Como Portugal, Italia y Grecia en el sur de Europa (sin olvidar a Irlanda en el norte), España es un caso de país que ha pasado de una tradición emigratoria a convertirse en un corto espacio de tiempo en un destino migratorio. Merece la pena analizar el impacto político de semejante cambio socio-demográfico. Partiendo de las dos puntualizaciones ofrecidas anteriormente, este artículo se centra en los inmigrantes, es decir, en los residentes extranjeros (tanto comunitarios como extracomunitarios) (2), y se pregunta si y en qué medida constituyen un grupo suficientemente significativo en España como para elegir a sus propios representantes por medio de un voto en bloque o colectivo. En otros términos, caso de tener derecho de sufragio, *¿podrían transformar el sistema de partidos y las instituciones de representación en multiculturalistas* (con partidos étnicos, religiosos y/o nacionalistas o regionalistas supranacionales que representaran y defendiesen valores y preferencias diferenciados) *o tendrían que ejercer sus derechos políticos en el marco de las líneas de fractura preeminentes en España para transformar sus papeletas en escaños?* En tal caso, *¿cuál sería su potencial transformador?*, y, de resultas, *¿sería de interés estratégico para los partidos tradicionales españoles ese poder de voto potencial?* De ser así (3), los partidos podrían estar a favor tanto de: a) dirigir sus discursos también a los residentes extranjeros, en tanto que parte de un mismo electorado, como b) incluso de incorporarlos a sus listas de candidatos, favoreciendo de esta forma la integración *vis-à-vis* la endogamia comunitarista.

Como Joppke ha señalado, «alimentado por la reciente ola de terrorismo islamista (...) hay una aguda sensación de que los Estados y las sociedades europeas han fracasado en cuanto a la integración de sus minorías inmigrantes y étnicas» (2007, 243) (4). Un debate profundo sobre la integración de

(2) Entre los inmigrantes de primera generación no se incluye a los que, habiendo sido inmigrantes, se hayan naturalizado en los países de destino. Dejan de ser inmigrantes en la medida en que dejan de ser residentes extranjeros. Eso no implica que sean políticamente irrelevantes en términos electorales. Futuras investigaciones podrán dar cuenta de su relevancia en tanto que minoría de ciudadanos nacidos en el extranjero.

(3) JONES-CORREA (2005) subraya cómo los inmigrantes suelen ser una población objeto de las estrategias electorales de los partidos en Estados Unidos. Las elecciones de 2000, indica, son reveladoras de cómo los hispanos se han convertido en un electorado potencialmente significativo.

(4) Véase JOPPKE (2007) para un estudio de cómo las políticas de integración de los inmigrantes están haciendo converger dos lógicas complementarias: antidiscriminación e integración cívica de los inmigrantes y sus descendientes. Para argumentos normativos a favor de

los inmigrantes (*vide v.gr.* Penninx *et al.*, 2006) no puede excluir la dimensión política de la misma (*vide item* Martiniello, 2005). Y la participación política no puede reducirse a la electoral. Hecha la observación, este artículo se centra en la participación electoral. Partiendo del debate teórico-normativo entre el liberalismo y el comunitarismo (5), abordaré los interrogantes empíricos formulados analizando lo que denomino *voto comunitarista* y *voto integrado*. Por el primero entiendo el voto dirigido a la elección de representantes comunitaristas (representantes del mismo origen étnico, nacional o regional que el elector), siendo el segundo el voto que respalda candidaturas autóctonas y tradicionales; interesa sobre todo la medida en que pueda alterar los resultados de los comicios. En otras palabras, mientras el voto integrado se decide de acuerdo con las líneas de fracturas imperantes (en España, centro-periferia e izquierda-derecha), el voto comunitarista incorpora una nueva línea de conflicto, el *cleavage* que confronta los intereses y valores de los extranjeros con el de los nativos (6).

En la literatura se detecta un vacío al respecto de tales cuestiones, tanto en Europa como en Estados Unidos (*vide* Bloemraad *et al.*, 2008). Si bien este artículo tiene una intención y una factura más descriptiva que analítica, ni los datos que se aportan han sido sistematizados hasta la fecha ni los estudios sobre comportamiento electoral han abordado el impacto político de los votos comunitarista e integrado. El estudio que el lector tiene entre sus manos trata de llenar ese hueco analizando las elecciones municipales españolas del 27 de mayo de 2007.

Los datos cuantitativos utilizados son oficiales y han sido recabados de dos instituciones públicas: el Ministerio del Interior (censo electoral) y el Instituto Nacional de Estadística (padrón municipal de habitantes). Dada la

la extensión del sufragio a los residentes extranjeros (en tanto que miembros del *demos*), véanse RUTH (2000), BECKMAN (2006) y DURÁN y MARTÍN (2008, cap. 2.2). Para un análisis empírico de la incidencia en la calidad de la democracia de tal extensión en el ámbito municipal, véase SIEMIATYCKI (2006).

(5) El comunitarismo emergió a finales de los años setenta y principios de los ochenta del siglo XX como respuesta a la reacción liberal de principios de los setenta contra el utilitarismo; en especial, a la reacción encarnada por RAWLS (1971) y sus seguidores. El desacuerdo entre liberales y comunitaristas tiende a pivotar en torno a la relación entre el individuo y su comunidad, entre la autonomía y el bien común. TAYLOR (1994) y KYMLICKA (1995) destacan por sus contribuciones al comunitarismo, junto con Michael SANDEL, Alasdair MACINTYRE y Michael WALZER (*vide* MULHALL y SWIFT, 1992, y ETZIONI, 1998).

(6) En relación con la naturaleza conflictiva del comunitarismo, resulta de interés el argumento de Sen, acerca del multiculturalismo como «monoculturalismo plural» (2006, esp. pág. 165). Para una revisión de la literatura a favor y en contra del multiculturalismo, véase BLOEMRAAD *et al.* (2008, esp. págs. 159-162).

naturaleza de los datos demográficos y electorales disponibles (registro por edad, sexo, país de nacimiento, nacionalidad y localidad española de residencia), entenderemos que la identidad del votante viene determinada por su origen foráneo, por su pertenencia o no a la Unión Europea y por su nacionalidad, y descartaremos la religión y otras características comunitaristas o vernaculares. Aun sobre cuestiones metodológicas, la estimación del efecto potencial del voto de los residentes extranjeros se basará en los efectos mecánicos del sistema electoral. Antes de abordar descriptiva y cuantitativamente el impacto político potencial del voto de los inmigrantes en términos tanto comunitaristas como de integración (apartados 4 y 5, respectivamente), se antoja pertinente identificar una serie de aspectos del sistema electoral español y de los datos disponibles (apartado 2), así como conocer la participación electoral de los extranjeros que de hecho está teniendo lugar (apartado 3). El artículo concluye haciendo unas consideraciones generales sobre el alcance de nuestros hallazgos (apartado 6).

II. REGLAS DEL JUEGO ELECTORAL Y RECOGIDA DE DATOS

En 1992, el Tratado de Maastricht introdujo en el proceso de construcción europea la idea de unión política. Se formalizó la ciudadanía europea como principio, y los ciudadanos europeos mayores de edad que residieran en Estados miembros distintos del de su nacionalidad pasaron a tener derecho de sufragio en las elecciones municipales. La Constitución española fue reformada (en concreto, su artículo 13) en atención a tal requerimiento. Aparte de las elecciones al Parlamento Europeo, y a pesar de que algunas democracias han extendido parcialmente el derecho de sufragio a lo largo de la segunda mitad del siglo xx (*vide* Earnest, 2006; Messina, 2007, cap. 7, y Shaw, 2007), la Unión Europea no ha garantizado otros derechos electorales, ora de los ciudadanos europeos a votar en las elecciones regionales y generales de los Estados miembros ora de los residentes extracomunitarios a participar en la elección de algún tipo de representante político. En España, los noruegos tienen derecho de voto municipal desde hace dos décadas en virtud de un acuerdo de reciprocidad suscrito con Noruega en 1991 (7), y se ha ampliado la nómina de nacionales de terceros países que podrán votar en las elecciones municipales de 2011 (8).

(7) Para más información sobre estas cuestiones, véase DURÁN y MARTÍN (2008, esp. cap. 7).

(8) El gobierno español anunció en el verano de 2008 su intención de firmar acuerdos de

El sistema electoral español fue definido en la ley electoral preconstitucional de 1977 y constitucionalizado en 1985. El registro en el censo electoral es esencial para poder votar, y para ello hay que estar a su vez registrado en el padrón. A diferencia de los españoles, una vez empadronados, los residentes comunitarios extranjeros y los noruegos mayores de edad deben manifestar expresamente su deseo de votar en las elecciones municipales para ser incluidos en el censo electoral. Lo hacen en la delegación provincial de la oficina del censo electoral o en el ayuntamiento de su lugar de residencia. Los distritos electorales coinciden con los municipios. El número de representantes que se elige en cada localidad viene determinado, desde un mínimo de cinco, por el total de ciudadanos empadronados, cualquiera que sea su edad y nacionalidad (9). Los escaños se reparten por medio de la fórmula D'Hont (10).

Las candidaturas necesitan recibir al menos el 5% del voto válido para optar a la entrada en el ayuntamiento, es decir, la fórmula no se aplica a las candidaturas que se quedan por debajo del umbral del 5%. Un caso aparte son los municipios con menos de 250 residentes. En estas localidades (11), el electorado no elige entre candidaturas, sino entre candidatos, y no se aplica la fórmula electoral. Cada elector puede votar hasta a cuatro candidatos, cualquiera que sea su candidatura. Los candidatos que suman más votos son los que reciben el acta de edil, ya sean uno, en el caso de los municipios con menos de 100 residentes, o 5, si son entre 100 y 250 las personas empadronadas.

Los residentes extranjeros que rellenan el formulario por el que manifiestan su intención de votar quedan registrados en el Censo Electoral de Residentes Extranjeros (CERE). Es importante tenerlo en cuenta habida cuenta

reciprocidad semejantes y por imperativo constitucional con países de residentes extracomunitarios a fin de garantizarles el derecho de voto que ya se reconocía a los noruegos (bajo el mismo principio constitucional de reciprocidad) y a los residentes extranjeros comunitarios, en tanto que ciudadanos europeos. Para el verano de 2010 se habían firmado acuerdos con Argentina, Bolivia, Cabo Verde, Chile, Colombia, Ecuador, Islandia, Nueva Zelanda, Paraguay, Perú, y Trinidad y Tobago.

(9) Si, al aplicar la regla contenida en el art. 179 de la LOREG para los municipios de más de 100.000 residentes, el número de concejales resultante fuese par, se añade un puesto más de edil a los que correspondiese elegir en función de la población.

(10) La fórmula D'Hont es proporcional. Empero, sobrerrepresenta a las candidaturas con mayor respaldo electoral tanto más cuanto menor es la magnitud de los distritos electorales.

(11) El dígito varía de elección en elección. En el padrón de habitantes de 2007 había 308 municipios con menos de 250 habitantes registrados, cualquiera que fuese su edad y nacionalidad.

de que no existen datos oficiales de la participación electoral por nacionalidad. Tanto los datos absolutos como los relativos de que se dispone incluyen sin distinción a españoles y extranjeros, y, entre los primeros, no diferencia a los nacionalizados de los autóctonos. Por tanto, los científicos sociales nos vemos obligados a trabajar con el CERE para obtener y estudiar datos de participación. Téngase en cuenta, asimismo, que los ciudadanos comunitarios extranjeros y los noruegos que residen en España sólo tienen que expresar su voluntad de votar una vez. Si bien cabe asumir que un inmigrante al que se reconoce así su derecho de voto lo ejercerá en la primera convocatoria posterior a su registro en el CERE, no deben confundirse registro y voto. De igual manera, la probabilidad de que esos ciudadanos voten en dicha primera convocatoria no tiene por qué ser la misma que en las posteriores. Futuras encuestas podrán ayudar a cubrir esta laguna de conocimiento, si bien está pendiente su realización (12).

III. LA PRÁCTICA ELECTORAL DE LA CIUDADANÍA EUROPEA A NIVEL LOCAL

Antes de proceder al análisis de la fuerza y efectos del voto potencial de los inmigrantes, y una vez se han señalado los elementos del sistema electoral más relevantes para este estudio, procede conocer la participación que efectivamente se está dando entre los extranjeros con derecho de voto en España. Tanto los ciudadanos comunitarios como los noruegos pudieron participar por vez primera en las elecciones municipales de 1999, y han ejercido de nuevo su derecho por tercera y última vez en las de mayo de 2007. ¿En qué medida? Los investigadores han observado que la participación en las elecciones locales suele ser inferior a las de otros niveles (regional y nacional) y que en los distritos con elevada presencia de inmigrantes es incluso menor (*vide v.gr.* Jones-Correa, 2005, 84; Siemiatycki, 2006, 18). ¿Siguen este patrón los ciudadanos comunitarios extranjeros y los noruegos mayores de edad que residen en España (hasta las elecciones de 2007, los únicos inmigrantes con derecho de voto municipal), o, por el contrario, su participación electoral es mayor allí donde también su presencia es mayor en relación con la población total? (13).

(12) Las encuestas disponibles apenas aportan información al respecto. Es el caso de la Encuesta Nacional de Inmigrantes (2007) y de las del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), así como de las distintas oleadas de la Encuesta Social Europea. En fin, el proyecto de investigación MIRE3i, coordinado por Vicente Rodríguez Rodríguez, ha abordado la cuestión en una encuesta nacional, si bien su población objeto de estudio son las personas de 50 o más años de edad. En todo caso, los resultados serán difundidos a lo largo de 2011 y 2012.

(13) El objeto de este artículo no es explicar, sino describir el comportamiento electoral

Tras la última ampliación de la Unión, con la incorporación de Bulgaria y Rumanía, ciudadanos de veintisiete países europeos pueden acudir a las urnas. Casi un millón y medio de ellos había empadronados en 2007. El 85% residía en siete de las diecinueve Comunidades Autónomas, Ceuta y Melilla incluidas: Andalucía, las Islas Baleares, las Islas Canarias, Cataluña, Madrid, Murcia y Valencia (a partir de ahora, 7CCAA). Más del 5% de sus electores potenciales eran extranjeros, fueran o no residentes de larga duración (*vide* García y Schriewer, 2008; *vide item* Echezarreta, 2005, y Rodríguez *et al.*, 2005).

Se distribuyen por todo el territorio de las 7CCAA. De los 2.636 municipios que suman, tan sólo en 49 de ellos (2%) no hay extranjeros con derecho de elección de sus representantes locales. El dígito se eleva a 292 (11%) si atendemos a los municipios en los que no se han registrado extranjeros en el censo electoral. Más sustantivo, los inmigrantes registrados en el CERE (318.571) tan sólo suponen el 23% del total de extranjeros mayores de edad con derecho de voto municipal en las 7CCAA (*vide* tabla 1). Y no podemos dar por hecho que el restante 77% (79% si nos referimos al conjunto de España) sea el porcentaje de abstención; se trata del dígito más bajo que pudo haberse dado. Se confirma, así, que la participación electoral extranjera en las elecciones municipales españolas (en relación con los electores potenciales) es también muy baja. Habiendo sido la tasa de abstencionismo en las elecciones de 2007 (españoles y extranjeros incluidos) del 37%, el 77% más que la duplica, en consonancia con las elecciones municipales anteriores. Puede concluirse por ello que, si bien son más los inmigrantes con derecho de sufragio que en términos longitudinales y absolutos están participando en la política formal (14), son más los que se mantienen al margen de ella. En otros términos, las cifras de participación electoral en términos absolutos no han crecido al mismo ritmo que las de asentamiento de dichos ciudadanos en el país. La esfera pública no resulta ser tan pública como para incluir a los inmigrantes con derecho de sufragio. No se sienten parte del *público*, del *nosotros*, y se debilitan como resultado tanto la calidad de la democracia como la de su integración.

Si tenemos en consideración de manera individualizada a las Comunidades Autónomas con más extranjeros empadronados (*vide* tabla 1), no puede

de los extranjeros en España a nivel municipal. Variables independientes que habrán de ser tenidas en consideración en futuras investigaciones son, entre otras, tanto el capital social como la cultura política de los inmigrantes, así como el efecto de los escándalos de corrupción política en su ejercicio del derecho de voto (DURÁN, 2010).

(14) El censo electoral registró 71.174, 153.405 y 318.571 extranjeros in 1999, 2003 y 2007, respectivamente.

TABLA 1. *Población y voto extranjero (elecciones municipales españolas '07) en las Comunidades Autónomas con mayor porcentaje de inmigrantes mayores de edad (7CCAA)*

	Población total	Población inmigrante		Ciudadanos europeos extranjeros y noruegos		CERE*
Andalucía	8.059.461	531.827	6,6%	255.270	3,2%	26,7%
Islas Baleares	1.030.650	190.170	18,5%	96.658	9,4%	23,3%
Islas Canarias	2.025.951	250.736	12,4%	131.374	6,5%	19,0%
Cataluña	7.210.508	972.507	13,5%	231.285	3,2%	23,4%
Madrid	6.081.689	866.910	14,3%	270.054	4,4%	16,9%
Murcia	1.392.117	201.700	14,5%	45.504	3,3%	21,6%
Valencia	4.885.029	732.102	15,0%	396.043	8,1%	26,4%
7CCAA	30.685.405	3.745.952	12,2%	1.426.188	4,6%	23,1%
España	45.200.737	4.519.554	10,0%	1.724.147	3,8%	21,4%

Fuentes: Instituto Nacional de Estadística (<http://www.ine.es>) y Ministerio del Interior (<http://www.mir.es>). Elaboración propia.

* Inscripción en el censo electoral como porcentaje del total de ciudadanos europeos extranjeros y noruegos mayores de edad empadronados en cada municipio.

afirmarse categóricamente que la participación entre los inmigrantes con derecho de voto sea menor cuanto mayor sea su presencia en términos relativos. Mientras Madrid ofrece la tasa de inscripción más baja en el CERE (17%), no se sitúa entre las Comunidades Autónomas con mayor tasa de empadronamiento. Ocurre, empero, que en Andalucía, con la tasa de extranjeros en el censo de población más baja de las 7CCAA (en relación con el total de su población), ofrece la tasa más alta de inscripción en el censo electoral (27%). En cualquier caso, mientras dos de las 7CCAA están por debajo del 20% de su participación potencial, ninguna de ellas está por encima del 27%.

A nivel local, la evidencia recogida en la tabla 2 sugiere la participación electoral de los extranjeros no es menor porque su presencia sea mayor, ni viceversa. Los municipios con residentes extranjeros sobrepasando el 60% del total de población mayor de edad ofrecen tasas de inscripción en el censo electoral que oscilan entre el 74% del valenciano Llíber y el 27% del andaluz Arboleas. Por otra parte, los municipios con menos de veinte extranjeros mayores de edad, en los que representan el 1% del total de población de esa edad, ofrecen tasas de inscripción en el CERES que van del 100% en el valenciano Castellfort y en los catalanes Lles de Cerdanya y Sant Martí d'Albars al 6% el andaluz Lopera y el 0% del también andaluz Alanís. Hay municipios con más residentes extranjeros pero porcentajes de inscripción igualmente bajos en relación con la población total mayor de edad. Si nos centra-

TABLA 2. *Voto (elecciones municipales españolas '07) en los distritos con mayores y menores tasas de inmigrantes mayores de edad*

Región	Provincia	Municipio	Población mayor de edad	Inmigrantes mayores de edad por municipio	Electores extranjeros (CERE)	
					Total	(%)*
10 municipios con mayor porcentaje de inmigrantes mayores de edad						
Valencia	Alicante	Llíber	883	596	67%	575 74%
Valencia	Alicante	Poblets (Els)	2.753	1.766	64%	1.458 64%
Valencia	Alicante	Teulada	11.554	7.649	66%	6.457 48%
Valencia	Alicante	Benitachell	4.174	2.888	69%	2.543 45%
Valencia	Alicante	San Fulgencio	9.433	7.315	78%	6.870 44%
Valencia	Alicante	San Miguel de Salinas	6.513	4.241	65%	3.867 30%
Valencia	Alicante	Algorfa	3.140	2.132	68%	2.074 29%
Valencia	Alicante	Rojales	15.532	11.515	74%	10.198 28%
Valencia	Alicante	Calpe/Calp	23.896	15.492	65%	12.686 27%
Andalucía	Almería	Arboleas.	3.468	2.154	62%	1.953 27%
10 municipios con 1% de inmigrantes mayores de edad						
Valencia	Castellón	Castellfort.	203	2	1%	2 100%
Cataluña	Lérida	Lles de Cerdanya	200	2	1%	2 100%
Cataluña	Barcelona	Sant Martí d'Albars.	99	1	1%	1 100%
Andalucía	Jaén	Arjona.	4.627	47	1%	8 75%
Valencia	Castellón	Chóvar.	293	3	1%	3 67%
Andalucía	Málaga	Igualaja	880	9	1%	8 25%
Andalucía	Granada	Calahorra (La)	674	7	1%	5 20%
Andalucía	Córdoba	Alcaracejos	1.255	13	1%	10 10%
Andalucía	Jaén	Lopera.	3.177	31	1%	17 6%
Andalucía	Sevilla	Alanís	1.522	15	1%	12 0%

Fuentes: Instituto Nacional de Estadística (<http://www.ine.es>) y Ministerio del Interior (<http://www.mir.es>). Elaboración propia.

* Inscripción en el censo electoral como porcentaje del total de ciudadanos europeos extranjeros y noruegos mayores de edad empadronados en cada municipio.

mos, por ejemplo, en los municipios cuyo porcentaje de inmigrantes empadronados con derecho de voto es de cinco, la inscripción en el CERES oscila entre el 88% de Pontós y el 68% de Talarn, en un extremo, y el 0% de Das y La Fatarella, en el otro, siendo todos ellos catalanes, o menos del 5% en el andaluz Beas de Segura.

Las veintisiete nacionalidades están presentes en el censo electoral de las 7CCAA. Los británicos son los inmigrantes con más presencia en el registro en términos absolutos (84.020), seguidos por los rumanos (47.375) y los alemanes (40.977). De más a menos, italianos, franceses y holandeses suman

menos de 30.000 cada uno de ellos, mientras que el resto de nacionalidades están por debajo de 10.000 (residentes de Bulgaria, Portugal, Bélgica, Suecia, Polonia, Irlanda, Dinamarca, Finlandia y Austria), y de 1.000 (el resto). Como porcentaje del total de ciudadanos de la misma nacionalidad registrados en el padrón, sólo los franceses, los daneses y los holandeses se inscriben en el censo electoral por encima del 30%, si bien por debajo del 35%, mientras que los polacos, los estonios, los lituanos y los noruegos, en el extremo, no alcanzan el 10% (15).

IV. VOTO COMUNITARISTA

Había casi 3,8 millones de extranjeros mayores de edad empadronados en España en 2007, el 10% del total de la población de esa franja de edad. El 83% de dichos inmigrantes vivía en una de las 7CCAA, es decir, en las Comunidades Autónomas que conforman la costa mediterránea del país, además de las Islas Canarias y Madrid. Más del 12% de los adultos mayores de edad que residían oficialmente en dichas regiones eran extranjeros, fueran residentes de larga duración o no, y fuesen comunitarios o extracomunitarios. Se asentaban en el 98% de sus 2.636 municipios. Su presencia, pues, es un hecho, como lo es su diversidad. Extranjeros de más de cien nacionalidades de todos los continentes residían y residen en España. ¿Cuál es su efecto político potencial en términos electorales? Supongamos que se les reconoce el derecho de voto (primera suposición).

Según hemos visto más arriba, las candidaturas necesitan superar la barrera del 5% del voto válido del distrito para poder optar a la transformación de sus apoyos electorales en escaños municipales. Suponiendo que la participación de los residentes extranjeros hubiera sido del 100% en las elecciones locales de 2007 (segunda suposición), podrían haber elegido al menos un edil propio en 1.785 de los 2.636 municipios (68%) (16). Ciertamente, no es probable en modo alguno la participación plena. Sin lugar a dudas, cálcu-

(15) Tales diferencias podrían sugerir algún tipo de efecto relativo al país de origen. Explorarlo excede el cometido de este artículo, pero podría ser interesante abordar la hipótesis y tener en cuenta, por ejemplo, si el índice de participación electoral es de media mayor en Francia, Dinamarca y Holanda que en Polonia, Estonia y Lituania.

(16) Hay una tercera suposición implícita: que el voto válido sea el mismo que en las elecciones municipales de 2007. Carecemos de evidencia que nos permita calibrar el efecto psicológico del voto de los extranjeros en el electorado español. En cualquier caso, es una cuestión ajena a este estudio. Tal y como se planteó en la Introducción, basamos nuestras estimaciones en los efectos mecánicos del sistema electoral.

los como el anterior son de naturaleza especulativa, si no irrealista. Ahora bien, por una parte, con semejante cifra (68%) podemos hacernos una idea de la dimensión que ha alcanzado en España el fenómeno migratorio. Por otra, los datos indican de forma incontrovertible que, caso de respaldar una candidatura comunitarista, de extranjeros, el voto foráneo habría superado la barrera electoral en 1.570 de los 1.785 municipios referidos, aun en el supuesto de participación plena de los españoles (17).

Eso no implica que los concejales comunitaristas hubieran sido elegidos allí donde hubiesen sobrepasado la barrera electoral. Implica que, dadas las dos suposiciones planteadas, se habría aplicado la fórmula D'Hont a los votos que hubieran recibido los candidatos comunitaristas del 68% de los municipios de las 7CCAA. Más allá de esto, la obtención de representación depende del peso relativo de tales votos, es decir, de su relación con los de otras candidaturas. Al respecto, merece la pena tener en consideración que la Directiva del Consejo 94/80/EC (18) subraya que, si bien la extensión del sufragio municipal a todos los ciudadanos europeos que residen en un Estado miembro distinto del propio pretende «capacitar a los ciudadanos de la Unión para integrarse mejor en sus países de acogida», fue también intención de los autores del Tratado de la Unión Europea «evitar toda polarización entre listas de candidatos nacionales y no-nacionales». La Directiva determina que «el riesgo de polarización concierne en particular a los Estados miembros en los que la proporción de ciudadanos comunitarios extranjeros mayores de edad excede del 20% del total de ciudadanos comunitarios mayores de edad que residen en ellos».

La provincia de Alicante es la única que excede dicho porcentaje (el 23% residentes mayores de edad son extranjeros, sean o no comunitarios). De mayor a menor porcentaje, no obstante, y teniendo en consideración tanto las Comunidades Autónomas como las provincias, las Islas Baleares (19%), Almería (18,5%), Gerona (18%) y Málaga, la Comunidad de Valencia, Castellón, Tarragona y la Comunidad de Murcia (15% cada una) están próximas al umbral de la Directiva comunitaria. Cuatro años antes, en 2003, ninguna provincia ni Comunidad sobrepasaba el umbral del 20%, Alicante era el único territorio que superaba el 15%, y sólo en Gerona y en las Islas Baleares residían más del 10% de los extranjeros mayores de edad *vis-à-vis* el total de residentes de 18 o más años de edad.

(17) La abstención global fue del 37% en las elecciones de mayo de 2007.

(18) La Directiva del Consejo 94/80/EC, de 19 de diciembre de 1994, fija cuestiones relativas al derecho de sufragio municipal de los ciudadanos europeos que residen en un Estado miembro distinto del propio.

Pero el distrito electoral en las elecciones locales es el municipio, no la provincia ni la región. Restringir el derecho de sufragio habría estado justificado de acuerdo con los datos demográficos de 2007 y el criterio comunitario (a fin de evitar el riesgo de polarización aducido) en 243 localidades, más del 9% del total de los municipios de las 7CCAA. El dígito llega a ser de 463 localidades (18%, el doble) si tenemos en consideración a las que cuentan con un volumen de extranjeros empadronados mayores de edad que supera el 15% de los residentes en edad de votar. De mayor a menor, el número de municipios que superan el umbral del 20% son 78 en Valencia, 50 en Cataluña y 47 en Andalucía, seguidas de las Islas Baleares (21 municipios), Madrid (20), las Islas Canarias (17) y Murcia (10). En términos relativos, los municipios en cuestión son el 31% de los de las Islas Baleares y el 22% de los murcianos, seguidos por los canarios (20%), los valencianos (14%) y los madrileños (11%), con Andalucía y Cataluña contando menos del 10% de sus municipios (6 y 5%, respectivamente).

Esos son los porcentajes y territorios en los que, de acuerdo con el criterio UE, podría darse la polarización entre candidaturas de autóctonos y candidaturas de extranjeros. Llegados a este punto, procede comparar esos datos demográficos derivados del empadronamiento con datos electorales reales de 2007. Esto es, de haber tenido los inmigrantes derecho de sufragio, ¿cuál habría sido el efecto electoral del voto comunitarista durante las últimas elecciones municipales celebradas en España? Después de todo, no es necesario que los inmigrantes constituyan un colectivo de más del 20% o incluso del 15% de la población en edad de votar para que puedan elegir uno o más representantes comunitaristas en un municipio. En el caso del canario San Cristóbal de La Laguna, los residentes extranjeros no alcanzan el 6% de la población mayor de edad, y sin embargo sus 6.818 inmigrantes superaban los votos con los que un partido nacionalista obtuvo sus escaños decimo-cuarto y decimoquinto, así como los votos por los que el partido socialista consiguió su noveno y último edil (19). Así pues, suponiendo una vez más una participación del 100% entre los residentes extranjeros mayores de edad, y una vez descontados los municipios en los que no superaban el umbral del 5%, podrían haber elegido a su o sus representantes en 1.169 de los municipios de las 7CCAA (44%).

La mayoría de estas 1.169 localidades (*vide* tabla 3 y mapas 1 y 2) se localizan en Cataluña (37%) y Valencia (23%), seguidas de Andalucía (15%) y Madrid (11%); el resto se encuentran en las Islas Canarias y en las Islas Ba-

(19) En puridad, no los votos, sino el cociente correspondiente en la aplicación de la fórmula D'Hont.

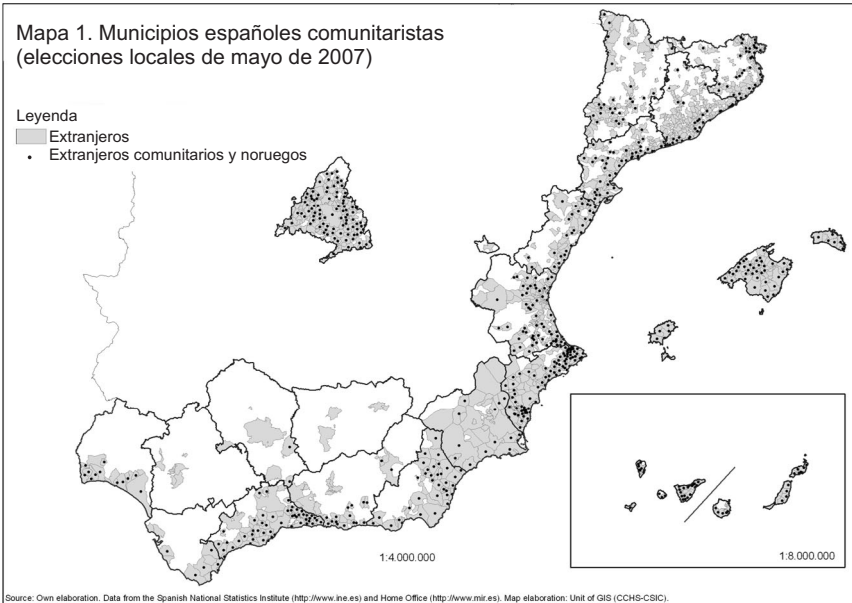
leares (5% en cada una) y en Murcia (3%). Si tenemos en cuenta los inmigrantes y el voto que efectivamente se dio en cada territorio, en el 94% de los municipios baleares residían suficientes extranjeros mayores de edad como para haber elegido a sus propios concejales. Sigue Murcia, con el 84% de sus municipios, mientras Madrid (74%), las Islas Canarias (70%), Valencia (50%), Cataluña (45%) y Andalucía (23%) también registran porcentajes significativos. Tales datos son tanto más reveladores si tenemos en cuenta que, en Andalucía (en la parte baja de las 7CCAA según la última columna de la tabla 3), los municipios en los que inmigrantes pudieron haber elegido representantes comunitaristas fueron 100 menos en 2003 (el año de las elecciones municipales previas) que cuatro años más tarde (Durán y Martín 2008, cap. II.d).

TABLA 3. *Voto comunitarista potencial efectivo en España (elecciones municipales '07)*

	Municipios (total)	Municipios (voto comunitarista)	Municipios (Comunidad/ 7CCAA)	Municipios (voto comunitarista/ total Comunidad)
Andalucía	770	178	15%	23%
Islas Baleares	67	67	5%	94%
Islas Canarias	87	61	5%	70%
Cataluña	946	427	37%	45%
Madrid	179	132	11%	74%
Murcia	45	38	3%	84%
Valencia	542	270	23%	50%
Total (7CCAA)	2.636	1.169	100%	44%

Fuentes: Instituto Nacional de Estadística (<http://www.ine.es>) y Ministerio del Interior (<http://www.mir.es>). Elaboración propia.

De esta manera, el efecto potencial del voto comunitarista es alto. Lo es como resultado tanto de la cantidad de extranjeros mayores de edad empadronados en España como de la participación electoral que de hecho tuvo lugar en las municipales de 2007. En verdad, difícilmente puede esperarse que los inmigrantes se comporten políticamente de acuerdo con un único patrón, homogéneamente. Por dar un ejemplo, los británicos y los marroquíes no suelen compartir intereses y aspiraciones hasta el punto de hacer previsible que pudieran favorecer una única candidatura comunitarista de extranjeros residiendo en España o en una localidad española dada. Al respecto, conviene distinguir a los extranjeros, cuando menos, por región de origen; por ejemplo, distinguiendo a los inmigrantes de fuera de los de dentro de la Unión Europea.



Los ciudadanos comunitarios, junto con los noruegos (que de hecho pudieron votar en las elecciones de 2007 y que comparten la misma identidad europea), pudieron haber elegido uno o más representantes comunitaristas en 639 municipios (24% de los de las 7CCAA). Se trata de ciudadanos que incluso superaban el umbral del 20% comunitario. La tabla 4 muestra cómo casi el 70% de esas 639 localidades se sitúan en Valencia, Cataluña o Andalucía (segunda columna de la derecha), y suponen más de la mitad de los municipios de Madrid y de las Islas Canarias (primera columna de la derecha), aparte de las Islas Baleares, donde el porcentaje de ciudadanos comunitarios y noruegos que podrían haber elegido a su propio concejal se eleva a los 75 puntos.

TABLA 4. *Voto comunitarista comunitario y noruego potencial efectivo en España (elecciones municipales '07)*

	Municipios (total)	Municipios (voto comunitarista)	Municipios (Comunidad/ 7CCAA)	Municipios (voto comunitarista/ total Comunidad)
Andalucía	770	119	19%	16%
Islas Baleares	67	50	8%	75%
Islas Canarias	87	46	7%	53%
Cataluña	946	144	23%	15%
Madrid	179	92	14%	51%
Murcia	45	15	2%	33%
Valencia	542	173	27%	32%
Total (7CCAA)	2.636	639	100%	24%

Fuentes: Instituto Nacional de Estadística (<http://www.ine.es>) y Ministerio del Interior (<http://www.mir.es>). Elaboración propia.

En cuanto a los nacionales de terceros países (excluidos los noruegos), podrían haber elegido al menos un edil comunitarista en 644 de los 2.636 municipios (24% también). Si bien los números coinciden, la distribución de los municipios por Comunidades Autónomas difiere sustancialmente en función del criterio que tengamos en consideración, ora los municipios comunitaristas de cada región en relación con el total de municipios comunitaristas (segunda columna de la derecha de la tabla 5) o en relación con el total de municipios de la misma región (primera columna de la derecha).

Inmigrantes mayores de edad de hasta 55 nacionalidades estaban lo suficientemente presentes en algunos municipios como para sobrepasar el umbral del 5% del voto válido que efectivamente se dio en las municipales de

TABLA 5. *Voto comunitarista extracomunitario (noruegos excluidos) potencial efectivo en España (elecciones municipales '07)*

	Municipios (total)	Municipios (voto comunitarista)	Municipios (Comunidad/ 7CCAA)	Municipios (voto comunitarista/ total Comunidad)
Andalucía	770	65	10%	8%
Islas Baleares	67	40	6%	60%
Islas Canarias	87	31	5%	36%
Cataluña	946	277	42%	29%
Madrid	179	94	14%	53%
Murcia	45	32	5%	71%
Valencia	542	105	16%	19%
Total (7CCAA)	2.636	644	100%	24%

Fuentes: Instituto Nacional de Estadística (<http://www.ine.es>) y Ministerio del Interior (<http://www.mir.es>). Elaboración propia.

mayo de 2007 (*vide* mapas 1 y 2). De mayor a menor, los marroquíes podrían haber optado a representación comunitarista en 332 municipios, seguidos por los rumanos (331), los británicos (282) y los alemanes (151). Los ecuatorianos (54), los nacionales de Francia, Holanda, Bulgaria, Bolivia, Italia, Colombia, Argentina, Portugal, Polonia, Bélgica, Ucrania y Suiza podrían haber elegido a su concejal comunitarista en más de 10 municipios. Por debajo de ese número siguen Brasil, China, Noruega, Rusia, Paraguay, Uruguay, Suecia, Gambia, Argelia, India, Senegal, Dinamarca, Lituania, Malí, Venezuela, Chile, la República Checa, Estonia, Eslovenia, Moldavia, Honduras, Perú, Pakistán, Austria, Cuba, la República Dominicana, Finlandia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Irlanda, Líbano, Mauritania, México, Nigeria, Filipinas, Siria y Estados Unidos. También es relevante que, siendo 932 (35%) los municipios con una o más nacionalidades extranjeras en los que sus inmigrantes mayores de edad superaban el 5% del voto válido que tuvo lugar, 290 de ellos contaba con más de una nacionalidad en esa situación, y siete con más de diez. En dos municipios de la región valenciana, Sant Joan d'Alacant y Puçol, el número de nacionalidades fue, respectivamente, 20 y 37.

El peso relativo de algunas de esas nacionalidades es tal que incluso llega a sobrepasar el umbral comunitario del 20%. Es el caso de los rumanos en dos municipios de Madrid y uno de Granada; de los marroquíes en dos municipios andaluces, y de los alemanes en uno alicantino y otro canario, mientras que los británicos alcanzan el dígito de 48 municipios, es decir, casi el 2% de los municipios de las 7CCAA. En ninguno de esos municipios se dan

dos nacionalidades sobrepasando el 20% del total de residentes mayores de edad, si bien son 55 los municipios en los que sí hay una nacionalidad con tal presencia, 56 si incluimos el 19% de búlgaros que hay en el valenciano Elguera.

V. VOTO INTEGRADO

Siemiatycki ha analizado los factores que correlacionan con la participación electoral de los inmigrantes, y ha concluido que la adopción de medidas promotoras del voto entre los residentes extranjeros (entendiendo por tales a los permanentes) «tendría un beneficioso impacto en todos los grupos que participan en menor medida que la media» (2006, 18). De haberse extendido el derecho de sufragio entre todos los inmigrantes en España, no hay razones para esperar una participación electoral superior a la que Siemiatycki han encontrado entre sus homólogos de Toronto, y de hecho viene siendo el caso de los ciudadanos comunitarios y noruegos (*vide supra*). Pero es también una premisa de este artículo que las estrategias proactivas del voto por parte de las organizaciones de la sociedad civil y de las instituciones oficiales repercutirían positivamente en la calidad del funcionamiento de la democracia. Entre ellas, los partidos políticos destacan sobremanera.

Extender el derecho de sufragio a los inmigrantes y hacer campaña por parte de los partidos autóctonos a fin de granjearse su apoyo en las urnas promovería la integración política y la convivencia bajo las normas del Estado de Derecho. Siemiatycki se pregunta «cuál sería la participación electoral de los residentes extranjeros permanentes si se les reconociera el derecho de voto» (2006, 18). Este artículo no es sobre la participación electoral de los inmigrantes *stricto sensu*, sino sobre la capacidad potencial de alterar el resultado electoral y la consiguiente distribución de escaños. Habiendo abordado esta cuestión desde el punto de vista del voto comunitarista, nos la planteamos ahora atendiendo al voto integrado. La cuestión podría reformularse como sigue: ¿serían los residentes extranjeros decisivos en la elección de ediles e incluso alcaldes si sumaran sus votos a los de los españoles a favor de las mismas candidaturas? ¿Son suficientes los inmigrantes a nivel local como para provocar el interés de los partidos tradicionales por su voto y afectar al diseño de sus estrategias electorales? Siendo así, el inmigrante devendría un votante potencial en lugar de un peligroso *otro*. Como ha indicado Lianos, «es interesante mirar a la otredad como un proceso de *construcción del enemigo*» (2007; énfasis del autor).

La integración, a diferencia de la asimilación (si se prefiere, el interculturalismo *vis-à-vis* el asimilacionismo), deja abierta la puerta al respeto de di-

ferencias culturales que van de las preferencias culinarias a las creencias sobre la existencia. Mientras el voto comunitarista (previsiblemente más próximo del multiculturalismo) introduce en el sistema de partidos la línea de fractura racial, étnica, cultural y/o religiosa (y con ella el riesgo de transformar la otredad en desconfianza y enfrentamiento), sin negar la pacífica coexistencia de una diversidad de espacios vitales en los que puedan verse plenamente satisfechos los valores y anhelos vernaculares de determinadas personas), el voto integrado es característico de la naturaleza incluyente de la democracia representativa y de su comprensión liberal (*vide* Habermas, 1994).

Adoptando un posicionamiento más empírico e incluso pragmático en esta cuestión, en contraposición al ético y normativo (*vide* De Lucas *et al.*, 2008 y De Lucas, 2009), se antoja crucial el parecer de la sociedad de acogida al respecto. Si bien los españoles vienen estando mayoritariamente a favor de la extensión de los derechos sociales y políticos a los extranjeros que residen en el país (20), hace ya una década que se constató un cierto rechazo hacia los partidos comunitaristas (Pérez Díaz *et al.*, 2001, 205). De esta manera, así como la extensión del derecho de sufragio combate la exclusión, la discriminación y la explotación, el voto integrado promovería la inclusión social y las buenas relaciones de comunidad en una sociedad que ha devenido multicultural. Tanto más promoverá la inclusión social y las buenas relaciones de comunidad cuanto más trabajen los partidos por el voto de los inmigrantes y cuantos más inmigrantes voten por ellos, especialmente si se trata de partidos que representan a la mayoría de los vecinos de cada localidad.

Un último apunte y algunas precisiones: la evidencia histórica revela que los inmigrantes (en realidad, sus descendientes o los nacionalizados, la mayoría, trabajadores poco cualificados) tienden a votar mayoritariamente por partidos de izquierda tradicionales (*v.gr.*, el Partido Laborista británico, el Partido Socialdemócrata alemán, el Partido Socialista francés, etc.), y son asimismo los partidos de izquierda los que suelen interesarse mayormente por el voto de los inmigrantes en Europa (*vide* Messina, 2007, cap. 7). Con respecto a España y habida cuenta de la concepción de los inmigrantes en tanto que residentes extranjeros que venimos manejando, difícilmente puede

(20) De acuerdo con el Eurobarómetro sobre discriminación en la Unión Europea elaborado a partir de una encuesta de 2006 (Comisión Europea, 2007), unos dos tercios de los españoles apoyan la igualdad de derechos sociales para los residentes regularizados de terceros países, uno de los porcentajes más altos de apoyo en la UE de 27 miembros (*vide item* Migration Policy Group, 2007; DURÁN y MARTÍN, 2008, esp. cap. II).

esperarse, primero, que los inmigrantes se decanten mayoritariamente por una misma opción política, y segundo, que la mayoría de los partidos españoles vayan a estar interesados en captar el voto de los inmigrantes. Por otra parte, los datos europeos antes referidos y disponibles son datos a nivel nacional. A nivel local, ni los ciudadanos identifican sus preferencias de una forma nítida con las dimensiones izquierda-derecha, ni los partidos con representación en las Cortes son las únicas candidaturas que se presentan. Por el contrario, los partidos independientes (la mayoría, específicos de cada localidad) son una realidad extendida y con apoyo entre la ciudadanía. En fin, sean independientes o no, y de izquierda o de derecha, las prácticas clientelares y las promesas electorales también afectan a la opción electoral ante la urna (21).

Con independencia de la orientación ideológica de los partidos, en 925 municipios (35%) residían inmigrantes mayores de edad que sobrepasaban numéricamente la diferencia de votos entre las dos candidaturas más votadas en las elecciones municipales de mayo de 2007. En otras palabras, en más de un tercio de los municipios 7CCAA, los residentes extranjeros en edad de votar podrían haber alterado el resultado final a favor del que de hecho pasó a ser el principal partido de la oposición. Por comunidades, los votos de residentes extracomunitarios (noruegos excluidos) podrían haber decidido el partido del alcalde en 499 municipios (54% de ese tercio, esto es, 19% del total de 2.636), y el dígito alcanza las 575 localidades (62% y 22%, respectivamente) cuando nos centramos en los ciudadanos comunitarios y en los noruegos (*vide* mapas 2 y 3, y tablas 6 y 7).

Por nacionalidades, *a)* la diferencia entre las dos candidaturas más votadas en cada municipio *y/o b)* el peso relativo de los inmigrantes en relación con el conjunto de la población local, de la que formaban parte, fueron tales que los extranjeros de una misma nacionalidad podrían haber decidido la elección de la candidatura ganadora en 289 municipios (11%). El voto integrado podría haber sido eficaz para 94 nacionalidades: 43 europeas (17 de ellas extracomunitarias), 20 americanas, 20 africanas y 11 asiáticas. La mayoría de esas nacionalidades son políticamente relevantes en menos de 20 municipios 7CCAA; 20 de ellas podrían haber alterado el resultado electoral en entre 20 municipios (caso de los uruguayos) y 59 (ecuatorianos), mientras que los alemanes podrían haber sido decisivos en 100 municipios, los rumanos en 135 y los marroquíes en 188.

(21) En tal sentido, caben ser destacados los esfuerzos del gobierno autonómico madrileño antes de la celebración de las elecciones de 2007 por contar con el apoyo de los rumanos residentes en la región.

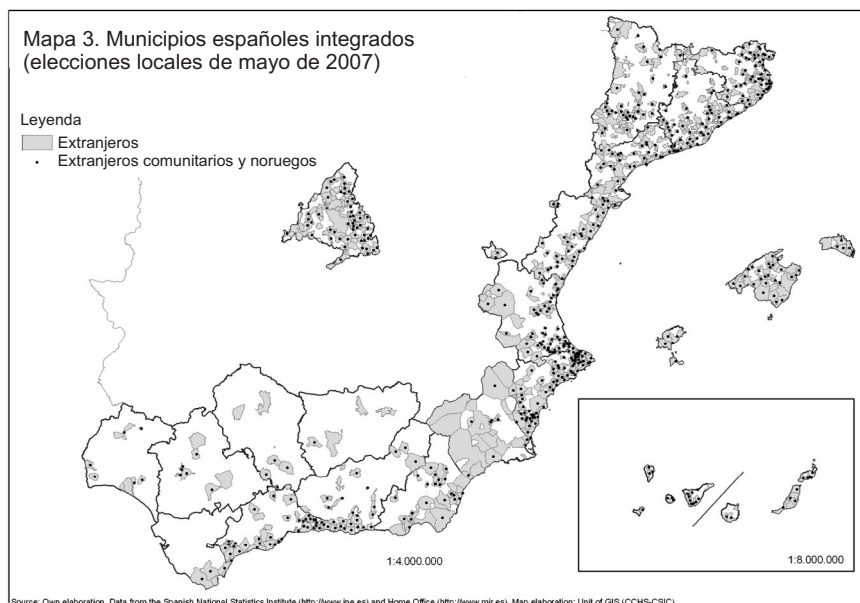


TABLA 6. *Voto integrado potencial efectivo en España (elecciones municipales '07)*

	Municipios (total)	Municipios (voto integrado)	Municipios (Comunidad/ 7CCAA)	Municipios (voto integrado/ total Comunidad)
Andalucía	770	139	15%	18%
Islas Baleares	67	51	6%	76%
Islas Canarias	87	32	4%	37%
Cataluña	946	357	39%	38%
Madrid	179	97	11%	54%
Murcia	45	27	3%	60%
Valencia	542	222	24%	41%
Total (7CCAA)	2.636	925	100%	35%

Fuentes: Instituto Nacional de Estadística (<http://www.ine.es>) y Ministerio del Interior (<http://www.mir.es>). Elaboración propia.

Por otra parte, mientras la mayoría de los municipios con una presencia significativa de inmigrantes de una misma nacionalidad sólo tienen una nacionalidad relevante desde el punto de vista de la eficacia del voto integrado de sus residentes extranjeros (149 municipios) o dos (40 municipios), hay municipios con más de cinco nacionalidades relevantes, y aun con más de

TABLA 7. *Voto integrado potencial efectivo en España (elecciones municipales '07) por comunidades*

	Residentes extracomunitarios (noruegos excluidos)			Residentes comunitarios extranjeros (noruegos incluidos)		
	Municipios (voto integrado)	Municipios (Comunidad/ 7CCAA)	Municipios (voto integrado/ total Comunidad)	Municipios (voto integrado)	Municipios (Comunidad/ 7CCAA)	Municipios (voto integrado/ total Comunidad)
Andalucía	50	10%	7%	104	18%	14%
Islas Baleares	26	5%	39%	37	6%	55%
Islas Canarias	23	5%	26%	27	5%	31%
Cataluña	233	47%	25%	176	31%	19%
Madrid	51	10%	29%	52	9%	29%
Murcia	22	4%	49%	10	2%	22%
Valencia	94	19%	17%	169	29%	31%
7CCAA	499	100%	19%	575	100%	22%

Fuentes: Instituto Nacional de Estadística (<http://www.ine.es>) y Ministerio del Interior (<http://www.mir.es>). Elaboración propia.

veinte, treinta y hasta cuarenta nacionalidades. Es el caso del andaluz Puente Genil (el voto integrado de 40 nacionalidades podría haber sido eficaz en las elecciones de mayo de 2007), la balear Santa Margalida (41), el catalán Cuní (48) y el andaluz San Roque, donde la diferencia de tan sólo una papeleta entre la primera y la segunda candidatura más votadas habría permitido decidir a 66 nacionalidades de extranjeros.

VI. APUNTE FINAL

La inmigración se cuenta entre los temas más sensibles de nuestro tiempo. No hay sociedad libre del miedo a los considerados *extraños* o *de fuera*. Los argumentos modernos contra la inmigración y el inmigrante no son sino la racionalización de un instinto primario. Las autoridades democráticas no deberían actuar como si este instinto estuviera ausente de las sociedades a las que se deben. Pero tampoco deberían alimentar ese instinto y su consiguiente sensación de amenaza, que experimentan autóctonos y foráneos. La tensión *nosotros* versus *los otros* favorece el conflicto. La historia así lo demuestra.

La integración política de los inmigrantes puede ser, más allá de un mandado normativo de la democracia en tanto que régimen incluyente, la forma

correcta de alcanzar el objetivo de la convivencia pacífica. En palabras de Jones-Correa, «[s]i los actores están en los márgenes de la política electoral, toda vez que son inmigrantes, serán ignorados» (1998, 70, en Andersen y Cohen, 2005, 196). En lugar de beneficiarse electoralmente del miedo de los autóctonos que genera la inmigración, parece más sensato intentar evitar una explosión de ira por parte de los excluidos, sean inmigrantes o sus descendientes. Los disturbios de octubre y noviembre de 2005 en Francia bien pueden ser un ejemplo que tener presente. Siendo importantes las políticas del bienestar, las políticas públicas de redistribución, los derechos políticos pueden también ser parte de «una amplia estrategia de incorporación de los residentes extranjeros» (Earnest, 2006, 268). Como Bauböck ha señalado, si bien la migración no es un fenómeno nuevo, «sólo en nuestro tiempo el desafío que supone la migración para la democracia ha minado las ideas tradicionales de cómo se conectan entre sí ciudadanía, residencia y derecho de sufragio» (2005, 686; *vide item* Bauböck *et al.*, 2006).

Los inmigrantes no son ciudadanos en términos jurídicos (22). Ahora bien: tal exclusión formal no tiene por qué colisionar con la participación de los residentes extranjeros en la política formal ni, en última instancia, con su integración plena. Extender el derecho de sufragio a los inmigrantes —aunque sólo o primero sea en el ámbito local— es claramente un paso hacia su integración. Tal y como hemos visto a lo largo de este estudio, el reconocimiento del derecho de voto no garantiza que vaya a ser ampliamente ejercido, ni, en tal caso, tiene por qué coincidir el comportamiento político de los inmigrantes con el de la población autóctona. Se plantea entonces la cuestión del multiculturalismo *versus* liberalismo universal, esto es, si los votantes extranjeros votarían (o deberían votar) en tanto que miembros de una comunidad cultural (la que emerge de la tensión entre *nosotros* y *los otros*) o en tanto que pertenecientes a una única pero plural y multicultural comunidad, junto con los autóctonos del territorio de acogida.

Toda vez que la identidad cultural no tiene por qué definir políticamente al individuo (por no hablar de la complejidad, multiplicidad y ambigüedad de las identidades) (23), este artículo ha diferenciado analíticamente entre el *voto comunitarista* y el *voto integrado* a fin de calcular, en segundo lugar, el potencial de ambos en las elecciones municipales españolas de mayo de

(22) Véase BLOEMRAAD *et al.* (2008) para una revisión de los debates académicos acerca del desafío que las migraciones internacionales suponen para el concepto de ciudadanía.

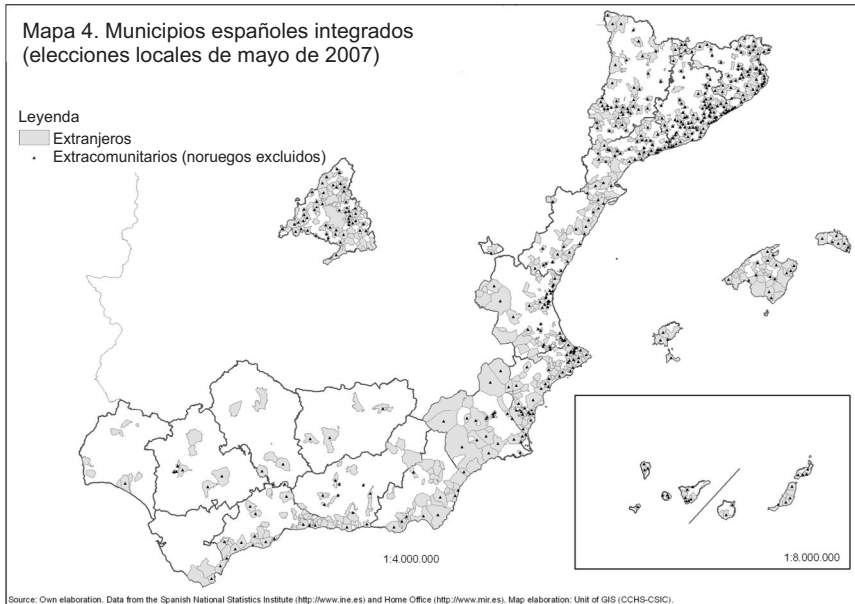
(23) Así como Sen combate el «encarcelamiento de los individuos dentro de una sola identidad» (2007, 40), Lee ha alertado respecto del error que puede suponer «asumir que una categoría demográfica —*v. gr.*, Afroamericano, Latino, Asiamericano— conlleva la existencia de un grupo políticamente definido por esa categoría demográfica» (2008, 471).

2007. De una manera complementaria a lo que vienen haciendo los estudiosos de las migraciones en relación con sus efectos políticos, este artículo no se ha centrado en el ámbito nacional, sino en el regional y, mayormente, en el local, y no ha atendido a los inmigrantes en tanto que ciudadanos de origen extranjero, sino en tanto que residentes extranjeros. Puede sostenerse como resultado de la investigación empírica, en primer lugar, que los inmigrantes constituyen un grupo lo suficientemente cuantioso como para poder elegir a sus propios representantes locales en España; lo eran en 2007, y tanto más lo son en la actualidad. En segundo lugar, caso de reconocérseles el derecho de voto, podrían transformar tanto este sistema de partidos sud-europeo como sus instituciones de representación en clave multiculturalista a nivel local, de la misma forma que podrían ser de interés partidista para las formaciones tradicionales habida cuenta de su capacidad potencial para consolidar la victoria de la candidatura más votada y aun de invertir el orden de los ganadores. Cuanto menor sea la diferencia en votos entre las dos formaciones políticas más votadas (en relación con el voto integrado) y menor sea la tasa de participación del electorado autóctono (en relación tanto con el voto integrado como con el voto comunitarista), tanto mayor es la fuerza potencial del voto de los inmigrantes. Su presencia es un hecho, como lo es su diversidad. No obstante, en tercer lugar, no hemos encontrado relación significativa entre la participación en las elecciones municipales de los inmigrantes con derecho de voto y su peso relativo en el seno de la población total de la localidad en la que residen.

Hay tantos imponderables en la mayoría de los cálculos realizados que algún lector bien pudiese pensar que carecen de sentido. Si bien es cierto que las asunciones planteadas están lejos de verse realizadas, cabe extraer una última conclusión: estamos a tiempo de evitar conflictos y violencia promoviendo la integración y la convivencia pacífica. Como ha indicado Martinello, «un votante con bagaje étnico no implica necesariamente —de manera natural— un *voto étnico*» (2005, 10). Está en manos de las autoridades públicas y de los partidos políticos extender el derecho de sufragio entre los inmigrantes, y, así, por una parte, combatir la desafección política y el absentismo electoral (24); por otra, tanto las autoridades públicas como los partidos políticos podrían y tal vez deberían hacer por sumar sus votos a los de los ciudadanos autóctonos, por integrarlos ambos a favor de unas mismas candidaturas (especialmente incorporando candidatos extranjeros a sus lis-

(24) *Vide* TORCAL y MONTERO (2006) para un análisis de la desafección política en las democracias contemporáneas.

tas, lo que de hecho ya ha empezado a ocurrir) (25). El reverso sería arriesgarnos a que la fuerza electoral potencial de los inmigrantes devenga un hecho comunitarista, con independencia de si su fundamento responde a la extranjería, a la nacionalidad o a cuestiones vernaculares. La integración redundaría en beneficio tanto de la calidad de la democracia como de la convivencia pacífica en toda sociedad multicultural inmersa en un proceso de incorporación de más personas procedentes de fuera.



VII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANDERSEN, K. y COHEN, E. (2005): «Political institutions and incorporation of immigrants», en C. WOLBRECHT (ed.), *Politics of democratic inclusion*, Temple University Press, Philadelphia, PA, págs. 186-205.
- BAUBÖCK, R. (2005): «Expansive citizenship - Voting beyond territory and membership», *Political Science On Line (PSOnline)*, págs. 683-87.
- BAUBÖCK, R.; KRALER, A.; MARTINIELLO, M. y PERCHINIG, B. (2006): «Migrants' Citizenship: Legal status, rights and political participation», en R. PENNINX, M. BER-

(25) *Vide v.gr.* el reportaje periodístico «Extranjeros with vote and voice», *Sur in English*, 25 a 31 de mayo, 2007 (disponible en <http://www.surinenglish.com/noticias.php?Noticia=10663>).

- GER y K. KRAAL (eds.), *The Dynamics of International Migration and Settlement in Europe. A State of the Art*, Amsterdam University Press, Ámsterdam, págs. 65-98.
- BECKMAN, L. (2006): «Citizenship and voting rights: Should resident aliens vote?», *Citizenship Studies*, vol. 10, n.º 2, May, págs. 153-65.
- BLOEMRAAD, I.; KORTEWEG, A. y YURDAKUL, G. (2008): «Citizenship and immigration: Multiculturalism, assimilation, and challenges to the nation-state», *Annual Review of Sociology*, n.º 34, págs. 153-79.
- DE LUCAS, J. (2009): «El enfoque de la ciudadanía: Cuestiones normativas», en R. ZAPATA-BARRERO (coord.), *Políticas y gobernabilidad de la inmigración en España*, Ariel, Barcelona, págs. 93-112.
- DE LUCAS, J. et al. (2008): *Los derechos de participación como elemento de integración de los inmigrantes*, Fundación BBVA, Madrid.
- DURÁN, R. y MARTÍN, M. (2008): *La integración política de los inmigrantes. La vía del sufragio*, Comares, Granada.
- DURÁN, R. (2010): «Residentes extranjeros y corrupción política. Las elecciones municipales de 2007 en España», *Revista Española de Ciencia Política*, n.º 23, págs. 59-79.
- EARNEST, D. C. (2006): «Neither citizen nor stranger. Why States enfranchise resident aliens», *World Politics*, n.º 58, págs. 242-75.
- ECHEZARRETA, M. (dir.) (2005): *El lugar europeo de retiro. Indicadores de excelencia para administrar la gerontoinmigración de ciudadanos de la Unión Europea en municipios españoles*, Comares, Granada.
- ETZIONI, A. (1998): *The essential communitarian reader*, Rowman y Littlefield Publishers, Inc, Lanham, MD.
- EUROPEAN COMMISSION (2007): «Discrimination in the EU», Special Eurobarometer, vol. 263, n.º 65.4, disponible en http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_263_sum_en.pdf.
- GARCÍA JIMÉNEZ, M. y SCHRIEWER, K. (eds.): *Ni turistas ni inmigrantes. Movilidad residencial europea en España*, Isabor, Murcia.
- HABERMAS, J. (1994): «Struggles for recognition in the democratic constitutional state», en A. GUTMANN (ed.), *Multiculturalism: Examining the politics of recognition*, Princeton University Press, Princeton, págs. 107-48.
- JONES-CORREA, M. (1998): *Between two nations*, Cornell University Press, Ithaca.
- (2005): «Bringing outsiders in. Questions of immigrant incorporation», en WOLBRECHT, C. (ed.), *Politics of democratic inclusion*, Temple University Press, Philadelphia, PA, págs. 75-101.
- JOPPKE, C. (2007): «Transformation of immigrant integration. Civic integration and antidiscrimination in the Netherlands, France, and Germany», *World Politics*, n.º 59, págs. 243-273.
- KYMLICKA, W. (1995): *Multicultural citizenship*, Clarendon Press, Oxford.
- LEE, T. (2008): «Race, immigration, and the identity-to-politics link», *Annual Review of Political Science*, n.º 11, págs. 457-78.

- LIANOS, M. (2007): «Insecurity and Otherness», comunicación presentada en el Congreso *Insecurity and Otherness*, University of Rouen, 17 y 18 de mayo, disponible en <http://www.libertysecurity.org/article1436.html#nb1>.
- MARTINIELLO, M. (2005): «Political participation, mobilisation and representation of immigrants and their offspring in Europe», *Willy Brandt Series of Working Papers in International Migration and Ethnic Relations* (Malmö University, Malmö), vol. 1, n.º 5.
- MESSINA, A. M. (2007): *The logics and politics of post-WWII migration in Western Europe*, Cambridge University Press, Cambridge.
- MIGRATION POLICY GROUP (2007): *Migrant Integration Policy Index*. Brussels: British Council, disponible en <http://www.integrationindex.eu>.
- MULHALL, S. y SWIFT, A. (1992): *Liberals and Communitarians*, Blackwell, Oxford.
- ÖGELMAN, N.; MONEY, J. y MARTIN, P. (2002): «Immigrant cohesion and political access in influencing foreign policy», *S AIS Review*, vol. XXII, n.º 2, págs. 145-65.
- PENNINX, R.; BERGER, M. y KRAAL, K. (2006): *The Dynamics of International Migration and Settlement in Europe. A State of the Art*, Amsterdam University Press, Amsterdam.
- PÉREZ DÍAZ, V.; ÁLVAREZ-MIRANDA, B., y GONZÁLEZ-ENRÍQUEZ, C. (2001): *España ante la inmigración*, Fundación La Caixa, Barcelona.
- RAWLS, J. (1971): *A Theory of Justice*, Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, MA.
- RODRÍGUEZ, V. et al. (eds.): *La migración de europeos retirados en España*, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid.
- RUBIO-MARÍN, R. (2000): *Immigration as a democratic challenge: Citizenship and inclusion in Germany and the United States*, Cambridge University Press, West Nyack, NY.
- SEN, A. (2006): *Identity and violence: The illusion of destiny*, Allen Lane, London.
- SHAW, J. (2007): *The transformation of citizenship in the European Union. Electoral rights and the restructuring of political space*, Cambridge University Press, Cambridge.
- SIEMIATYCKI, M. (2006): «The municipal franchise and social inclusion in Toronto: Policy and Practice», *A Policy and Practice Paper*, Community Social Planning Council of Toronto.
- TAYLOR, C. (1994): «The Politics of Recognition», en GUTMANN, A. (ed.), *Multiculturalism: Examining the politics of recognition*, Princeton University Press, Princeton, págs. 25-74.
- TORCAL, M. y MONTERO, J. R. (eds.) (2006): *Political disaffection in contemporary democracies. Social capital, institutions, and politics*, Routledge, Londres.
- WOLBRECHT, C. (ed.) (2005): *Politics of democratic inclusion*, Temple University Press, Philadelphia, PA.
- ZOLBERG, A. R. y LONG, L. W. (1999): «Why Islam is like Spanish: Cultural incorporation in Europe and the United States», *Politics and Society*, vol. 27, n.º 1, págs. 5-38.