Irene Blázquez (coord.), *Competencias y estrategias de las Comunidades Autónomas en materia de inmigración. Una visión desde la Comunidad Autónoma de Andalucía* (Sevilla, Junta de Andalucía, 2009).

Integración y participación político electoral de los inmigrantes. Andalucía en tiempos de reforma estatutaria

RAFAEL DURÁN MUÑOZ
Prof. Titular de Ciencia Política y de la Administración
Universidad de Málaga/Grupo EURIE

1. Introducción

Givens[1] ha revisado la literatura sobre la integración de los inmigrantes en Europa. Particularmente preocupada por los múltiples aspectos de su dimensión política, ha subrayado que la integración política de los inmigrantes es un tema que no puede sino crecer en importancia conforme avanza el tiempo[2]. Messina[3] ha centrado su análisis en la incorporación formal de los inmigrantes al proceso político mediante el ejercicio del voto en países donde lo tienen reconocido. Entendiendo por inmigrantes también a los que han adquirido la nacionalidad del país de acogida, integran su estudio comparado Dinamarca, Gran Bretaña, Holanda y Suecia principalmente, además de Alemania y Bélgica. En este capítulo nos centramos en Andalucía, una de las regiones españolas donde mayor concentración se da de inmigrantes; así es tanto si atendemos a las cifras absolutas de residentes extranjeros como si diferenciamos entre comunitarios y extracomunitarios. Los científicos sociales no suelen atender a ambos colectivos al mismo tiempo ni en el mismo estudio.

1. T. E. GIVENS, «Immigrant integration in Europe: Empirical research», *Annual Review of Political Science*, nº 10, 2007, pp. 67-83.
2. *Ídem*, p. 68.
3. A. M. MESSINA, «The political incorporation of immigrants in Europe: Trends and implications», en M. ANTHONY y G. LAHAV (eds.), *The Migration Reader. Exploring politics and policies*, Lynne Rienner, Boulder, CO, 2006, pp. 470-93.

En su artículo de revisión, Messina[4] ha resaltado que las minorías étnicas (oriundas de terceros países, cualquiera que sea su nacionalidad) están infrarrepresentadas en todos los niveles políticos y gubernamentales de las democracias consolidadas. Es el caso de los inmigrantes en España. Lo es con independencia de que se les reconozca o no derecho de voto alguno. Los residentes extracomunitarios no lo tienen reconocido[5]. En el caso de los inmigrantes comunitarios, que sí pueden ejercer el derecho de sufragio municipal[6], pocos son tanto los que votan como los que se presentan como candidatos en las listas electorales. La irrelevancia de su voto en la práctica no es tal al atender a su potencial. El objeto de este estudio es conocer tanto a) el grado de implicación político-electoral de los inmigrantes, *de facto*, como b) la medida en que, potencialmente, su voto podría haber afectado a la composición de las instituciones locales de representación política. Para ello nos centraremos en las elecciones municipales de 2003, últimas de las cuales se tienen datos desagregables[7] y aquéllas que habrían de dar inicio a la legislatura municipal durante la cual sería debatida, tramitada y aprobada la reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía[8] que vertebra este libro.

2. Ejercicio del derecho de voto entre los inmigrantes

Sin distinción de origen, edad ni país de residencia, la participación electoral suele ser mayor entre los ciudadanos autóctonos que entre los inmigrantes allí donde se les reconoce tal derecho[9]. Centrando su atención en los gerontoinmigrantes comunitarios, esto es, en los inmigrantes comunitarios de 65 o más años de edad que fijan su residencia habitual en los lugares europeos de retiro[10], Durán ha constatado que su implicación política es parcial y no tiene lugar en un mismo espacio público, compartido con la población autóctona, por lo que no colabora a su propia integración con la misma ni tanto menos redunda en beneficio del funcionamiento democrático de la *politeya* receptora; en otros términos, dificulta la representatividad de sus intereses por parte de las autoridades locales y debilita los controles verticales sobre aquellas de que dispone y ha de disponer el ciudadano en todo Estado de Derecho[11].

4. *Ídem.*

5. En el seno de la Unión Europea no existe un patrón común de reconocimiento del derecho de voto. Entre los distintos Estados Miembros, la inclusión o exclusión de la comunidad política con derecho de elección de representantes populares varía en función de los niveles de autogobierno en que se celebren los comicios (municipal, regional o nacional) y de la nacionalidad de los residentes extranjeros, así como varían los períodos de residencia requeridos. *Vide* M. MÉNDEZ, «Los derechos políticos de los inmigrantes», en A. PEDREÑO y M. HERNÁNDEZ (coords.), *La condición inmigrante. Exploraciones e investigaciones desde la Región de Murcia*, Universidad de Murcia, Murcia, 2005, pp. 125-40; A. M. MESSINA, «The political incorporation of immigrants in Europe», *op.cit.*, y J. SHAW, *The transformation of citizenship in the European Union. Electoral rights and the restructuring of political space*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007.

6. El Tratado de la Unión Europea (1992) estableció una ciudadanía europea que comportaba, junto con el reconocimiento de otros, el derecho de todo nacional de un Estado Miembro al sufragio activo y pasivo en su Estado de residencia tanto en las elecciones municipales del mismo como en las elecciones al Parlamento Europeo. Por un tratado de reciprocidad, votan también en las elecciones locales españolas los noruegos que hayan residido más de tres años en España legal e ininterrumpidamente. Para más información, *vide* R. DURÁN, M. MARTÍN y Á. RODRÍGUEZ, «La participación política de los extranjeros: Estado de la cuestión», *Documento de Trabajo* (Sevilla, Centro de Estudios Andaluces), nº JP2007/01, Febrero, 2007.

7. En mayo de 2007 se celebraron en España elecciones municipales. En el momento de la realización de esta investigación, el Ministerio del Interior aún no había facilitado los datos pertinentes. Futuras investigaciones darán cuenta de los mismos. Los de las anteriores convocatorias podían consultarse en http://elecciones.mir.es.

8. Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo.

9. A. M. MESSINA, «The political incorporation of immigrants in Europe», *op.cit.*

10. Para una profundización en el fenómeno de la movilidad transfronteriza de personas mayores, *vide* A. M. WARNES (ed.), *Older migrants in Europe: Essays, projects and sources*, Sheffield Institute for Studies on Ageing, Sheffield, 2004; M. ECHEZARRETA (dir.), *El lugar europeo de retiro. Indicadores de excelencia para administrar la gerontoinmigración de ciudadanos de la Unión Europea en municipios españoles*, Comares, Granada, 2005, y V. RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Mª Á. CASADO y A. HUBER (eds.), *La migración de europeos retirados en España*, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid, 2005.

11. R. DURÁN, «Representación y vejez más allá de la nación», *Revista Española de Geriatría y Gerontología*, vol. 39, nº 5, Agosto-Septiembre, 2004, pp. 305-13, e

En este apartado nos ocuparemos del ejercicio del derecho de voto por parte de los extranjeros comunitarios y de los noruegos empadronados en Andalucía con ocasión de las elecciones municipales de 2003. Para ello nos valdremos del censo electoral. En puridad, no sabemos la cifra de extranjeros que ejercieron su derecho de voto, sino la de quienes solicitaron poder hacerlo. En España, la Oficina del Censo Electoral no desglosa la información por nacionalidades. Tampoco diferencia entre los votantes españoles y los que no lo son una vez se han celebrado las elecciones; de hecho, se trata de un dato cuya producción no se requiere a las Juntas Electorales de Zona, por lo que tampoco puede generarse con posterioridad[12]. Pero los ciudadanos comunitarios extranjeros, así como han de empadronarse, deben realizar un segundo trámite administrativo para poder ejercer su derecho de sufragio: manifestar explícitamente su deseo de hacerlo. Cabe suponer que quien se toma esta molestia acabará depositando la papeleta en la urna, si bien ha de tenerse igualmente en cuenta que, una vez en el censo electoral, los extranjeros comunitarios no han de volver a realizar esta operación; tan sólo son excluidos del mismo en el caso de que sean borrados del Padrón de Habitantes[13].

153.405 ciudadanos extranjeros se registraron en España para participar en las elecciones municipales de 2003. De ellos, 27.913, algo más del 18%, lo hicieron en Andalucía, la segunda Comunidad Autónoma por este concepto, siendo la primera la Comunidad Valenciana (27%), y la tercera, Cataluña (16%). Junto con Madrid y las Islas Baleares y Canarias, concentraban el 88% de los electores foráneos. Por provincias, Málaga y Almería se cuentan entre las diez españolas con mayor presencia absoluta de estos ciudadanos en el censo. Alicante, Málaga y Barcelona, por este orden, suman el 45% del total.

La asignación de representantes municipales se hace, empero, en el ámbito local, no en el provincial. Treinta municipios concentraron tres cuartas partes del total de electores extranjeros en Andalucía: dieciocho malagueños (de mayor a menor, Fuengirola, Marbella, Mijas, Estepona, Benalmádena, Torremolinos, Nerja, Málaga, Torrox, Manilva, Vélez-Málaga, Alhaurín de la Torre, Cómpeta, Alhaurín el Grande, Casares, Rincón de la Victoria, Benahavís y Coín), seis almerienses (Mojácar, Roquetas de Mar, Turre, Almería, Níjar y Bédar), tres gaditanos (La Línea de la Concepción, San Roque y Tarifa), dos granadinos (Almuñécar y Granada) y la capital sevillana.

Para calibrar el efecto político del reconocimiento del derecho de voto a los inmigrantes debe tenerse en cuenta, en primer lugar, no tanto

«Implicación política de los gerontoinmigrantes comunitarios», en M. Echezarreta (dir.): *El lugar europeo de retiro, op.cit.*, pp. 64-93.

12. La Oficina desglosa el censo antes de las elecciones en Censo Electoral de Españoles Residentes en España (CER), Censo Electoral de Españoles Residentes en el Extranjero (CERA) y Censo Electoral de Extranjeros Residentes en España (CERE), pero no hace tal distinción en el recuento de votos.

13. A petición del Instituto de Estadística de Andalucía y en colaboración con el grupo de investigación EURIE, Vicente Rodríguez ha coordinado la elaboración de un informe a propósito de ésta y otras disfunciones registrales con el propósito de exponerlas y proponer posibles reformas. *Vide* V. RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ (coord.), *Los retirados extranjeros en Andalucía: Análisis y propuestas de actuación* (Informe para el Instituto de Estadística de Andalucía), Instituto de Estadística de Andalucía, Consejo Superior de Investigaciones Científicas y Universidad de Málaga (manuscrito sin publicar), 2007.

su inscripción en el censo electoral como su comparación con quienes, pudiendo haberlo hecho por ser ciudadanos comunitarios o noruegos y estar empadronados, no lo hacen. De esta forma obtenemos de forma indirecta y aproximada el dato de la abstención[14]. A ello dedicamos el resto de este apartado.

Andalucía está compuesta por 770 municipios, incluidas las ocho capitales de provincia. A 1 de enero de 2003[15], en el 86% de ellos había empadronados inmigrantes con derecho de voto en las elecciones municipales de mayo de 2007, esto es, ciudadanos de la Unión Europea de veintisiete Estados miembros (UE27) y de Noruega mayores de edad. En total, el Padrón 2003 registró 107.936 ciudadanos UE27 y noruegos mayores de edad. En el Padrón 2005 el dígito ascendía a 222.990, más del doble. Los 27.913 extranjeros finalmente inscritos en el censo electoral para las municipales de 2003 en Andalucía supusieron tan sólo un 31% de los electores potenciales de nacionalidad distinta de la española[16]. Por provincias, Huelva, Sevilla y Cádiz ofrecen porcentajes inferiores a la media regional, siendo Málaga, con un 27%, y Jaén, con un 40%, las que ofrecen los dígitos más bajo y más alto, respectivamente, de inscripción en el censo electoral. El porcentaje de participación, incluidos los españoles, fue del 68% en el ámbito nacional y del 66% en el regional andaluz. La diferencia con los porcentajes comunitarios es tanto mayor habida cuenta de que no cabe esperar que la totalidad de los inscritos en el censo acudieran a las urnas. Por nacionalidades, los noruegos son los que más se alejan del índice regional global: su inscripción electoral es inferior al 7%; los porcentajes de las demás nacionalidades superan todos los 20 puntos, si bien sólo la francesa alcanza, a falta de una décima, los 33.

Los datos son elocuentes de la falta de integración política de los ciudadanos objeto de estudio. A ellos cabría añadir que, si el 67% de los encuestados (N=503) para el estudio coordinado por Rodríguez Rodríguez dice no sentirse representado en las instituciones de gobierno municipal, sólo a poco más de la mitad (52%) le preocupa esta falta de representación. La despreocupación llega al 55% en el caso de los que tienen entre 65 y 74 años, y es del 47% en el caso de los que superan tal edad[17]. Más difícil se plantea, congruentemente, la implicación electoral directa de los ciudadanos comunitarios extranjeros. En el caso de los GIC, la encuesta de EURIE revelaba que, con dígitos también a este respecto inferiores a los de implicación política en sus países de procedencia[18], sólo el 1% de los entrevistados que residían en España con ocasión de las municipales de 1999 y

14. Sobre el ejercicio del derecho de voto de los ciudadanos en cuestión en las elecciones municipales de 1999 y 2003 en la provincia de Alicante, *vide* M. MÉNDEZ, «Derecho de voto y ciudadanía: Un análisis de la movilización de los residentes europeos en las elecciones municipales de 1999 y 2003», comunicación presentada en el *4º Congreso sobre la Inmigración en España* (*Ciudadanía y Participación*), Gerona, 10-13 de noviembre, 2004.

15. El Instituto Nacional de Estadística actualiza anualmente el Padrón de Habitantes, siempre a 1 de enero.

16. Son *electores* los ciudadanos con derecho de voto que pueden ejercerlo; en el caso de los residentes extranjeros, aquellos que han formalizado su inscripción en el censo electoral, en concreto, en el Censo Electoral de Residentes Extranjeros (CERE). Al hablar de *electores potenciales* nos referimos a quienes podrían inscribirse en tal registro, con independencia de que finalmente lo hagan o no. En el caso de las elecciones municipales de 2003, 90.127 noruegos y ciudadanos UE15 (españoles excluidos).

17. V. RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ (coord.), *Los retirados extranjeros en Andalucía, op.cit.*

18. *Vide* R. DURÁN, «Representación y vejez más allá de la nación», *op.cit.*

de 2003 se había presentado como candidato, y no llegaban al 3% (con un 7% que no sabía o no contestaba) los que lo harían en el futuro[19]. Menos son, en todo caso, los que se presentaban en puestos de la lista electoral con opción de ser elegidos, la mayoría de ellos por el Partido Popular[20].

3. Potencialidad de los votos comunitarista e integrado

Los atentados del terrorismo internacional en países como Estados Unidos, España y el Reino Unido han añadido a las reflexiones sobre liberalismo e inmigración la preocupación por la seguridad. Ya en la década de los noventa, empero, comenzó a observarse una reorientación de las políticas públicas multiculturalistas hacia otras que fomentaban la integración de las minorías étnicas y/o religosas en la común nación política de la que deriva su ciudadanía[21]. Un Libro Verde del Consejo de Europa sobre el futuro de la democracia en el continente sostiene que «dar la voz a las personas ofrece una oportunidad para hacer frente a los conflictos étnicos y culturales mediante procedimientos democráticos», y destacaba entre ellos el reconocimiento del derecho de voto[22]. Por su parte, la Comunicación de la Comisión COM(2005) 389 final, sobre la integración de los inmigrantes, defiende la necesidad de fomentar «el ejercicio activo de la ciudadanía, sobre todo su aspecto político, y en especial en el ámbito local»[23].

En este apartado pretendemos hacer una primera aproximación a la medida en que los extranjeros regularizados en Andalucía, comunitarios y extracomunitarios, hubieran podido elegir concejales o diputados propios tanto nacionales como autonómicos, caso de haberles sido reconocido tal derecho de sufragio con ocasión, no sólo de las elecciones municipales de 2003, sino también de las autonómicas andaluzas y generales de 2004[24]. Como ha sintetizado Vallespín en una sección titulada «La integración del pluralismo identitario», habría que pensar algún mecanismo capaz de incluir las diferencias a la par que evitar la creación de «*bolsas identitarias* impermeables entre sí»[25]. Sostiene su argumento como alternativa al comunitarismo[26]. En la relectura que hacemos de su texto al objeto de nuestra investigación, se trataría, habiendo convenido la oportunidad y conveniencia de reconocer el derecho de voto a los inmigrantes, de fomentar la participación electoral sin modificación sustancial del sistema

19. *Vide* A. WALKER y G. NAEGELE (eds.), *The politics of old age in Europe*, Open University Press, Buckingham, 1999.

20. *Vide* R. DURÁN, «Implicación política de los gerontoinmigrantes comunitarios», *op.cit.*

21. De Kate Mentink-Duncan se habla como el *factor Kate*: hizo campaña a favor del PP entre sus compatriotas británicos, y parece que fue definitiva en la victoria del partido en el municipio balear de Calviá. En el levantino de Jávea, la holandesa Ana Vasbinder y los ingleses Amanda Dean y Tony Cabban fueron elegidos, los dos primeros por el PP y el tercero, por el Grupo Independiente de Xàbia. En Andalucía, Emma Hall se presentaba por segunda vez, y salía elegida, también por el PP. Las municipales de 2007 han visto aumentar y diversificarse las opciones partidistas de los candidatos comunitarios.

22. *Vide* T. E. GIVENS, «Immigrant integration in Europe», *op.cit.*, esp. pp. 72 y ss.

23. P. SCHMITTER y A. TRECHSEL (eds.), *The future of democracy in Europe. Trends, analyses and reforms*, Council of Europe Green Paper, 2005.

24. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social committee and the Committee of the Regions: *A Common Agenda for Integration. Framework for the Integration of Third-Country Nationals in the European Union* (COM/2005/0389 final), disponible en http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52005DC0389:EN:HTML.

25. Se trata de las últimas celebradas de cada tipo en el momento de realizar esta investigación.

26. F. VALLESPÍN, *El futuro de la política*, Taurus, Madrid, 2000, p. 84.

de partidos, esto es, sin la alteración que comportaría la incorporación de candidaturas nuevas e identitarias.

Una forma de evitarlo podría ser reconociendo tal derecho antes de que la presencia de extranjeros susceptibles de ejercerlo alcance un volumen suficiente como para elegir a sus propios representantes. Si hubieran de optar entre las candidaturas tradicionales, esto es, del sistema de partidos autóctonos, también éstos habrían de fijar su atención en los nuevos electores, lo cual podría favorecer su integración política en mayor medida. Siéndoles reconocido el derecho a elegir, pero no teniendo capacidad para elegir a *los suyos* mediante el *voto comunitarista* por el momento, según se aborda a continuación, sería responsabilidad de los partidos políticos tradicionales, *los nuestros*, hacer sentir a estos ciudadanos que el interés *general* que aspiran a representar no los excluye; es más: los incluye. En palabras de la escritora angloindia Kiran Desai, «[c]uando emigras necesitas definirte, explicarte exactamente quién eres, qué significa tu país fuera del contexto»[27]. Se trataría de que la definición no comportara rechazo ni conflicto con *el otro*, que acoge. El voto, entonces y según se aborda en la segunda sección de este apartado, lejos de ser expresión de conflicto entre comunidades, pasaría a ser voto de integración, lo que hemos denominado *voto integrado*.

27. *Vide v.gr.* A. SEN, *Identidad y violencia. La ilusión del destino*, Katz, Buenos Aires, 2007, esp. caps. 6 y 8.

28. A. AGUILAR, «Kiran Desai. «La rabia que genera la inmigración estalla en todas partes»», entrevista en *El País/Babelia*, 15 de septiembre, 2007, p. 2.

3.1. Voto comunitarista

La Directiva 94/80 recuerda, en relación al reconocimiento y ejercicio del derecho de sufragio de los ciudadanos comunitarios que residen en países distintos del propio, que «la ciudadanía de la Unión tiene por objeto integrar mejor a los ciudadanos de ésta en su país de acogida y que, en este sentido, responde a las intenciones de los autores del Tratado evitar toda polarización entre listas de candidatos nacionales y no nacionales»[28]. Considera, asimismo, que este riesgo existe cuando «el porcentaje de ciudadanos de la Unión no nacionales en edad de votar supera el 20% del conjunto de ciudadanos de la Unión con mayoría de edad electoral residentes en él». En Andalucía, ninguna provincia alcanza ese porcentaje de población inmigrante en relación con el total de ciudadanos. Por el contrario, teniendo en cuenta las elecciones municipales de 2003, 19 son las localidades, almerienses o malagueñas todas ellas, en las que los extranjeros mayores de edad suponían el 20% o más de la población total empadronada con 18 o más años. En 12 de ellas, los comunitarios alcanzaban tal dígito por sí solos.

Atendiendo a los índices concretos de participación en aquellos comicios, de las ocho provincias andaluzas, Málaga es la única en la cual, a 1 de enero de 2003, había empadronados más extranjeros mayores de edad que votos obtuvo la candidatura menos votada con representante elegido en las generales de marzo de 2004. Esto es, siendo 111.809 el total de tales extranjeros, la candidatura menos votada consiguió cuatro diputados con 269.063 votos, lo que viene a equivaler a 67.266 votos por representante[29]. Por colectivos de extranjeros, ese dígito sólo lo superaban en Málaga los comunitarios de los veintisiete Estados miembros, con y sin los noruegos. Los comunitarios UE27 y los noruegos podrían haber elegido, pues, un representante *propio*, el cuarto que de hecho se asignó al segundo partido más votado.

Los cálculos se han hecho sin tener en cuenta a los residentes extranjeros no registrados en el Padrón municipal de habitantes (en torno a la tercera parte del total en el caso de los comunitarios UE15)[30]. Cuestiones laborales y de otra índole aparte, como el reconocimiento o ampliación del derecho de sufragio podrían sentirse motivados a regularizar su situación[31]. Tal supuesto incrementaría las cantidades totales como resultado. No cabe pensar, en todo caso, en la elección de un representante propio o comunitarista, toda vez que no es previsible una participación del cien por cien de los electores extranjeros, como no es probable que se produzca la convergencia de sus intereses en torno a una única candidatura, aunque sea de *europeos*, ni, en tal supuesto, todos los inmigrantes contabilizados cumplirían el requisito del tiempo de residencia que se fijare, salvo que no se fijara ninguno[32], de la misma manera que no todos los extranjeros extracomunitarios empadronados residen legalmente en el país. En fin, el ejercicio aritmético realizado no tiene en cuenta ni los efectos políticos ni los psicológicos que pudieren derivarse del reconocimiento de tal derecho entre los electores autóctonos.

Ahora bien: pensando en el medio, si no en el corto plazo, y sin que medie reforma alguna del sistema electoral vigente en relación con la asignación de escaños[33], conviene tener en cuenta el hecho de la tendencia al alza del fenómeno migratorio. Así, con datos de 1 de enero de 2005 (*vide* gráfica 1), habiéndose incrementado los comunitarios UE27 empadronados mayores de edad hasta un total de 84.771 en Málaga (noruegos incluidos), el resto de extranjeros asciende a 69.061, con lo cual cada colectivo concebido (comunitarios y extracomunitarios) podría haber elegido su propio representante[34]. Es más, como en Málaga, pero a diferencia

29. Directiva 94/80/CE del Consejo, de 19 de diciembre de 1994, 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 residentes en un Estado miembro del que no sean nacionales (Ref.: 1994/82219, DOUE nº 368 de 31/12/1994).

30. 67.266 coincide con el cuarto cociente de la candidatura menos votada en la circunscripción de Málaga al aplicar la fórmula D'Hont y con el más pequeño de cuantos dieron derecho a un escaño.

31. Para datos y referencias bibliográficas, *vide* R. DURÁN, «Demografía del fenómeno y diseño de la encuesta», en M. ECHEZARRETA (dir.): *El lugar europeo de retiro, op.cit.*, esp. pp. 59-60.

32. Lo corrobora el hecho de que, así como la Unión Demócrata Social (UDS, bajo estas siglas o las del Partido Independiente Rumano, PIR) se ha presentado en varios municipios del Levante español en las elecciones municipales de 2007, tanto la asociación Rumanos Andaluces como Democracia Social Andaluza, habiéndose planteado la posibilidad de concurrir a las mismas habida cuenta de la fuerte presencia de sus compatriotas en determinadas localidades de la región (Adra, El Ejido, Roquetas de Mar y Níjar, sobre todo), desistieron finalmente toda vez que, siendo pocos los registrados en el censo electoral (téngase en cuenta que su incorporación a la UE es de enero del mismo año), estimaban que también eran pocos los empadronados, por lo que se comprometían a incentivar el empadronamiento de rumanos y búlgaros, y posponían la decisión de presentar candidaturas a la convocatoria de 2011. *Vide El País*, 26 de mayo, 2007, p. 47, y *Runiga International*, 7 de febrero, 2007, disponible en http://www.runiga.com/ingles/home.php?pageid=36&id=4761.

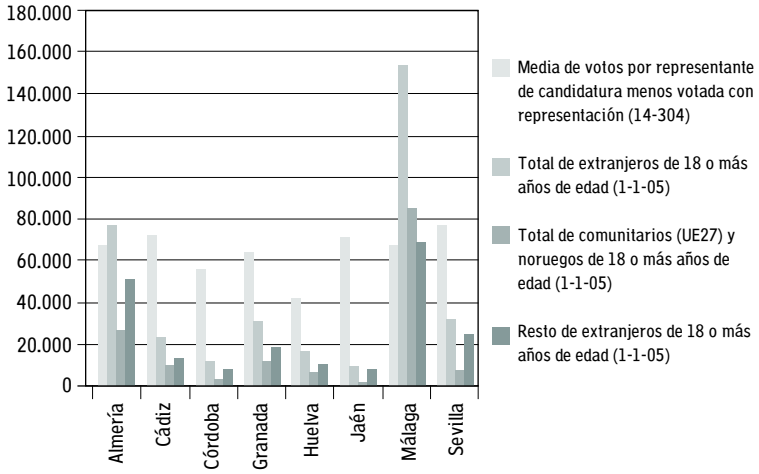
33. Es el caso de Dinamarca para los nacionales de los países escandinavos. Otros países han fijado el mínimo en 2, 3, 5, 8 y 10 años de residencia (*vide* M. MÉNDEZ, «Los derechos políticos de los inmigrantes», *op.cit.*, cuadro 1, y A. M. MESSINA, «The political incorporation of immigrants in Europe», *op.cit.*, tabla 1).

34. El candidato del PP a la Presidencia del Gobierno, Mariano Rajoy, comprometió a su partido con una reforma del sistema electoral. En el debate sobre el Estado de la Nación de 2007, su grupo parlamentario presentó una resolución al respecto: «Promover las reformas legislativas necesarias, que garanticen el cumplimiento del manda-

de lo que ocurría según los datos del Padrón 2003, también en Almería se superan a 1-1-05 los votos por representante obtenidos por la candidatura menos votada pero con representación (67.717), si bien en este caso sólo considerando la suma total de extranjeros de 18 o más años (76.583). O sea, en Málaga los inmigrantes podrían haber elegido a dos de los diez representantes que le correspondieron a la circunscripción, ora votando conjuntamente ora por comunidades (*vide* tabla 1); en ambos casos, los dos diputados han correspondido de hecho a los dos partidos más votados. Al aplicar la fórmula D'Hont, en Almería el diputado que podrían haber elegido los extracomunitarios o conjuntamente los extranjeros habría sido a expensas del partido más votado en aquellos comicios.

to de los ciudadanos, evitando que partidos con un apoyo minoritario y residual se erijan en componedores de soluciones de gobierno que no responden a la voluntad expresada por la mayoría de los electores. Esta reforma legal será consensuada, pero sin desvirtuar el principio antes expresado, o bien con la elección directa de la lista más votada, o bien con una fórmula de doble vuelta o similar que garantice la voluntad de los electores». La prensa interpretó que la reforma no afectaría a las elecciones generales, sino a las autonómicas y generales (*vide v.gr. Abc*, 14-7-07, http://www.abc.es/20070714/opinion-editorial/reforma-electoral-conveniente_200707140742.html, y *El País*, 17-7-07, p. 25, disponible en http://www.elpais.com/articulo/espana/Rajoy/propone/reforma/electoral/recuperar/Galicia/Baleares/elpepuesp/20070714elpepinac_16/Tes.

Gráfica 1. Contraste electoral (Congreso 2004)

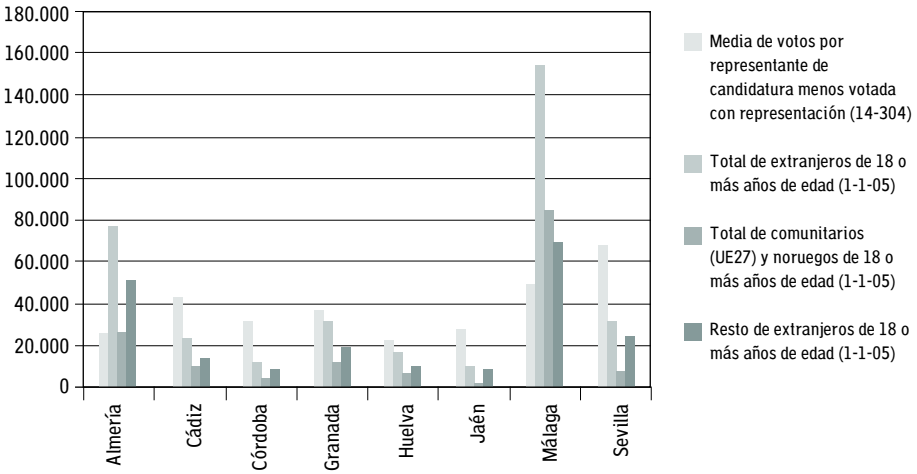


Fuente: INE. Elaboración propia.

Veamos ahora el supuesto en términos electorales autonómicos: con los datos electorales de las elecciones al Parlamento andaluz de marzo de 2004 y según los del Padrón de habitantes a 1-1-05, el total de extranjeros empadronados mayores de 18 años de edad triplicaba al de votos con que obtuvo su único o último escaño la candidatura menos votada tanto en Málaga como en Almería, no así en las restantes provincias o circunscripciones electorales (*vide* gráfica 2 y tabla 1). En Almería, los comunitarios y los noruegos superaban los votos referidos, mientras que los extracomunitarios lo hacían por más del doble. En el caso de Málaga, comunitarios y extracomunitarios podrían haber elegido sus respectivos representantes parlamentarios, uno

conjunto cada grupo. En Almería, cada uno de los dos hipotéticos diputados autonómicos comunitaristas conjuntos fue de hecho asignado a los dos partidos más votados, el último al PSOE y el penúltimo al PP, los mismos que habrían conseguido de haber votado separadamente comunitarios y extracomunitarios. En

Gráfica 2. Contraste electoral (Parlamento andaluz 2004)



Fuente: INE. Elaboración propia.

Tabla 1. Voto inmigrante comunitarista en Andalucía: supuesto electoral

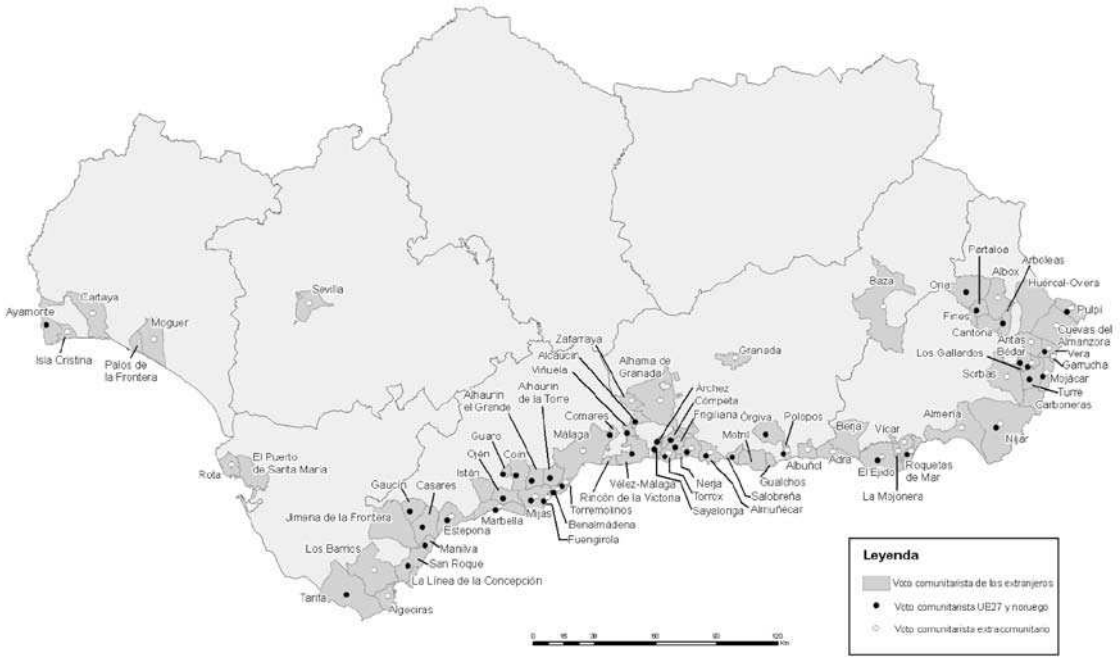
		Diputados*	
		Elecciones generales (marzo 2004)	Elecciones autonómicas (marzo 2004)
Málaga			
	Voto conjunto	2	3
	Voto por comunidades Comunitarios Extracomunitarios	 1 1	 1 2
Almería			
	Voto conjunto	1	3
	Voto por comunidades Comunitarios Extracomunitarios	 0 0	 1 1

Fuente: INE (Padrón 2005) y Ministerio del Interior. Elaboración propia.
* Cociente de dividir los respectivos ciudadanos empadronados entre los votos con que obtuvo su único o último escaño la candidatura menos votada en cada circunscripción.

Málaga, el tercero habría sido conseguido conjuntamente por todos los inmigrantes a expensas del único que de hecho obtuvo el Partido Andalucista, el partido menos votado pero con representación; en el supuesto del voto por comunidades, se habría producido la misma situación que en Almería: un diputado de los *de facto* asignados a los dos principales partidos. Todo ello, insistimos, desde un punto de vista meramente aritmético, según se ha precisado más arriba.

De un total de 770 municipios que conforman Andalucía, y según datos del Padrón de habitantes a 1 de enero de 2003, en 78 de ellos (10%) había más extranjeros registrados mayores de edad que los votos que requirió la candidatura menos votada para obtener su único o último edil. Más significativo, los ciudadanos comunitarios de los veintiséis actuales Estados miembros distintos de España, junto con los noruegos, podrían haber elegido a su propio concejal en 40 municipios andaluces (5%), y en 37 (5%) podrían haber sido los extracomunitarios quienes hubieran sentado en el Ayuntamiento a su representante (*vide* mapa 1). Las cifras se incrementan significativamente si tenemos en consideración los habitantes empadronados a 1 de enero de 2005: con los mismos datos electorales como punto de referencia, el total de municipios donde los extranjeros, en general, y los intra y extracomunitarios, en particular, superan a los votantes indicados pasan a ser, respectivamente, 115 (15%), 73 (9'5%) y 58 (7'5%).

Mapa 1. Supuesto electoral del voto foráneo comunitarista. Andalucía, elecciones municipales 2003



Fuente: INE (Padrón 2005) y Ministerio del Interior. Elaborador CArtoSigTel (IEG-CSIC).

Tales datos revelan que, por el momento, el voto comunitarista apenas puede traducirse en representación. Sin desatender el hecho de su concentración geográfica en la franja litoral y en sus pueblos limítrofes del interior, son pocos los municipios indicados y menos aquéllos en los que una abstención ajustada a los parámetros habituales pudiere ser inocua. En todo caso, según hemos señalado más arriba, no es previsible un voto conjunto de *los comunitarios* ni de *los extracomunitarios* en torno a una misma candidatura que los representare como tales. Desagregando los conglomerados referidos, nos encontramos con que el número de municipios en los que los ciudadanos comunitarios podrían haber elegido a compatriotas, con los datos del Padrón 2003, se reduce a veintitrés: uno gaditano, otro granadino, ocho almerienses y trece malagueños (*vide* tabla 2). Los británicos podrían haber elegido a su representante en cualquiera de ellos, salvo tres localidades: las almerienses de Níjar, donde sí lo podrían haber hecho los lituanos, y de Roquetas de Mar (rumanos), y la granadina de Polopos, donde también son los rumanos los que podrían haber haber elegido un edil identitario de acuerdo con los datos de registro poblacional. Habría sido factible para los alemanes en cinco, mientras que los finlandeses y los daneses habrían tenido tal posibilidad, respectivamente, en los municipios malagueños de Fuengirola y Mijas.

En la tabla 2 puede comprobarse, asimismo, que los extracomunitarios también podrían haber elegido ediles en algunos municipios andaluces. Por continentes, los europeos que (aún) no pertenecen a

Tabla 2. Voto inmigrante comunitarista en Andalucía: supuesto electoral (municipales 2003)

		Almería	Cádiz	Granada	Málaga
Comunitarios					
	Alemanes	Mojácar			Cómpeta, Mijas, Sayalonga y Torrox
	Británicos	Arboleas, Bédar, Los Gallardos, Mojácar, Partaloa y Turre	San Roque		Alhaurín el Grande, Benalmádena, Casares, Comares, Cómpeta, Estepona, Fuengirola, Marbella, Mijas, Nerja, Sayalonga, Torremolinos y Torrox
	Daneses				Mijas
	Finlandeses				Fuengirola
	Lituanos	Najar			
	Rumanos	Roquetas de Mar		Polopos	
No comunitarios					
	Ecuatorianos	Cuevas del Almanzora, Los Gallardos y Pulpí			
	Marroquíes	El Ejido, La Mojonera, Níjar, Roquetas de Mar y Vícar	Algeciras	Albuñol y Polopos	Marbella y Torremolinos

Fuente: INE (Padrón 2003) y Ministerio del Interior. Elaboración propia.

la UE podrían haberlo hecho en cinco localidades; los africanos, en diez, y los sudamericanos, en ocho. Si en lugar de hacer el cálculo con los datos demográficos del Padrón 2003, año de celebración de las elecciones municipales en cuestión, tomamos como referencia los de fecha 1-1-05, el total de municipios se eleva a diez en relación con los europeos extracomunitarios, y diecinueve tanto en relación con los africanos como con los sudamericanos, a los cuales se ha añadir la posibilidad de que en el municipio malagueño de Marbella hubieran podido elegir los asiáticos a su propio representante. Por nacionalidades, los marroquíes empadronados a 1 de enero de 2003 podrían haber elegido edil en diez municipios, y en tres más según los datos del Padrón 2005. Les siguen los ecuatorianos, que podrían haberlo hecho en tres (Padrón 2003) o cuatro (Padrón 2005); los argentinos, dos (Padrón 2005), y los nacionales de Mali, que podrían haber conseguido un representante en la localidad almeriense de Vícar.

35. Los ciudadanos comunitarios y los noruegos mayores de edad triplican los votos con que obtuvo su último escaño la candidatura menos votada en la circunscripción de Málaga, si bien no alcanzarían el tercer diputado al aplicar la fórmula D'Hont.

36. A. SEN, *Identidad y violencia*, *op.cit.*, p. 220.

37. *El País*, 13 de noviembre, 2005, disponible en http://www.elpais.es.

3.1. Voto integrado

Desde su deuda intelectual reconocida con Mahatma Gandhi, Sen ha indicado que «[u]na nación no puede verse como una colección de segmentos aislados, con ciudadanos a los que se les asignan lugares fijos en segmentos predeterminados»[35]. Tampoco debería favorecerse que se vieran a sí mismos en tales términos. La evidencia empírica revela desde el punto de vista que aquí nos ocupa que el voto identitario carece de utilidad en Andalucía, esto es, apenas tiene posibilidad de traducirse en representación institucionalizada. En esta sección nos preguntamos por la utilidad (entendida en los mismos términos) del voto ideológico; en otras palabras, la medida en que el voto de los inmigrantes, integrado, indiferenciado del voto de los ciudadanos autóctonos, podría ser decisivo para conformar mayorías de gobierno municipal. El PP ha demostrado estar convencido de ello en relación con los inmigrantes que ya disfrutan del derecho en cuestión. A modo de ejemplo, resulta sintomático que la dirección castellonense del PP reclamara el censo de inmigrantes a sus responsables locales a través de una carta, «dada la importancia que el tema de inmigración tiene en las próximas elecciones municipales de 2007»[37]. En relación con los extracomunitarios, el candidato popular a la presidencia del gobierno de la nación, Mariano Rajoy, afirmaba en la Convención del partido en 2006:

> [E]stáis contribuyendo con vuestra presencia, con vuestro trabajo y con vuestro ahorro a que España prospere en su bienes-

tar y en sus posibilidades como la gran nación europea que es. Vivís entre nosotros y tenéis derecho a participar en las decisiones que os afectan. Nuestra Constitución –que tiene que ser también la vuestra– abre la puerta a que podáis votar en las elecciones municipales. Ya es hora de que así sea. Os anuncio que los populares vamos a pedir al Gobierno que desarrolle lo previsto en la Constitución para que podáis votar en las elecciones locales[38].

Unos meses más tarde, el 18 de agosto del mismo año, los grupos parlamentarios del PSOE e IU-ICV[39] registraron en el Congreso de los Diputados una proposición no de ley para ampliar el derecho de voto en las elecciones municipales a los inmigrantes extracomunitarios. Por su parte, el portavoz socialista anunció al informar de la iniciativa que el Gobierno llevaría el asunto a la cumbre iberoamericana de Uruguay, prevista para el mes de noviembre siguiente; centrada en la inmigración; se trataría de promover una «ciudadanía latinoamericana» que permitiera a los extranjeros residentes votar en las elecciones municipales[40]. El planteamiento de unos y otros, estratégico, podría ser electoralista, pero ello no empece el objetivo de la integración. Por el contrario, más arriba indicábamos cómo, habiendo reconocido el derecho de voto a los inmigrantes de veintisiete países, sería oportuno fomentar la participación electoral sin modificación sustancial del sistema de partidos, esto es, sin la alteración del mismo que comportaría la incorporación de candidaturas nuevas e identitarias.

Una forma de evitarlo podría ser promoviendo el ejercicio de tal derecho político antes de que la presencia de extranjeros susceptibles de ejercerlo por tenerlo ya reconocido (comunitarios y noruegos, por el momento) alcance un volumen suficiente como para, según hemos tratado en la sección anterior, elegir a sus representantes por criterios comunitaristas. Si hubieran de optar entre las candidaturas autóctonas, también éstas habrían de fijar su atención en los nuevos electores, lo cual podría favorecer su integración política en mayor medida. Redundaría en beneficio tanto de la convivencia como de la calidad de nuestra democracia.

Si en lugar de plantearlo en términos teóricos y aun normativos lo hacemos en términos prácticos, la importancia local del voto foráneo, no en términos generales, ya es una realidad. Más arriba nos referíamos al *factor Kate* (*vide* n.133)[41]. Según los datos del CERE 2003, sólo en 17 municipios de Andalucía superaban los electores extranjeros la diferencia de votos entre los dos partidos más votados en las municipales de aquel año:

38. Encuentro con inmigrantes el 4 de marzo de 2006. Disponible en http://www.pp.es/index.asp?p=8028&c=f8e918489f1e0a81ff11312f4d0630c1 (fecha de consulta: 5 de marzo, 2006).

39. En la legislatura 2004/08, Izquierda Unida (IU) forma grupo parlamentario con Iniciativa per Catalunya Verds (ICV).

40. Los diarios *Abc, El Correo* y *El País* recogieron la noticia el 18 de agosto, 2006. El tema no fue mediáticamente recogido durante la celebración de la Cumbre, ni en ella parece haberse abordado finalmente la cuestión de la ciudadanía latinoamericana.

41. En la última campaña electoral municipal, de 2007, los socialistas se han interesado por comprometerse con las cuestiones que más preocupan a los británicos de Calvià a fin de invertir la diferencia a su favor (*vide* «Sun, sea and votes: Britons make their voice heard in Spain», *The Times*, 23 de mayo, 2007, disponible en http://www.timesonline.co.uk/tol/news/world/europe/article1826631.ece, y «How Scot has changed shape of local politics across Europe», *The Scotsman*, 21 de mayo, 2007, disponible en http://news.scotsman.com/international.cfm?id=785652007).

Benadalid, Benahavís, Carataunas, Cartajima, Cómpeta, Estepona, Gaucín, Jimena de Líbar, La Nava, Manilva, Mojácar, Motril, Oria, Torre-Cardela, Torvizcón, Umbrete y Valencina de la Concepción. En realidad, los municipios son menos, dado que, de hecho, esos electores, no sólo pudieron haber votado, sino que también podrían haberlo hecho a cualquiera de las dos candidaturas consideradas. En el caso de Torre-Cardela, por ejemplo, sólo se inscribió un inmigrante en el censo electoral, y un voto fue también la diferencia entre el PSOE y el PP en esta localidad granadina, si bien esa diferencia se dio, previsiblemente[42], habiendo votado el ciudadano extranjero.

Atendiendo a los mismos datos electorales, son 52 las localidades andaluzas en las que había empadronados a 1 de enero del mismo año más inmigrantes comunitarios UE27 y noruegos mayores de edad (electores potenciales) que la diferencia que separó a los dos partidos más votados en ese municipio: de mayor a menor, 22 municipios malagueños, 12 almerienses, 7 granadinos, 5 onubenses, 4 sevillanos y 1 tanto en Cádiz

42. El ciudadano en cuestión no figura en el Padrón 2003, actualizado a 1 de enero, por lo que, si figura en el CERE, cabe suponer con un escaso margen de error que se inscribió en ambos registros en los primero meses de 2003, antes de las elecciones, precisamente para poder ejercer su derecho de voto.

Tabla 3. Voto inmigrante UE27 y noruego (≥18 años) en Andalucía Supuesto electoral de *voto integrado* (municipales 2003)

	Almería	Cádiz	Granada	Huelva	Jaén	Málaga	Sevilla
Alemanes	Mojácar y Tabernas		Jete y Motril			Arenas, Cómpeta, Ojén y Torrox	
Belgas			Torvizcón			Arenas	
Británicos	Arboleas, Bayárcal, Cantoria, Mojácar, Oria y Partaloa	San Roque	Motril y Torvizcón			Arenas, Benahavís, Coín, Cómpeta, Estepona, Gaucín, Jimera de Líbar, Manilva, Mijas y Monda	Aznalcóllar y Umbrete
Franceses			Motril				Umbrete
Holandeses						Arenas	
Italianos							Umbrete
Lituanos			Jete y Motril		Bedmar y Garcíez		
Portugueses				Cortegana, La Nava y Villablanca			
Rumanos	Berja y Tabernas		Jete y Motril				

Fuente: INE (Padrón 2003) y Ministerio del Interior. Elaboración propia.

como en Jaén. Ninguno de esos municipios es capital de provincia. De los cincuenta y dos, en 28 el registro de estos ciudadanos superaba por el doble o más la diferencia señalada, y en 20, por el triple o más. Los 52 pasan a ser 138, más del doble, y de las ocho pronvincias, si en lugar de tener en cuenta el Padrón 2003 hacemos los cálculos con el Padrón 2005. Por nacionalidades (*vide* tabla 3), 30 son los municipios en los que los empadronados mayores de edad igualaban o superaban la diferencia de votos entre el primero y el segundo partido más votados en las elecciones locales de 2003. Los municipios son de todas las provincias andaluzas, salvo Córdoba, y a alemanes, británicos y rumanos se unen por este concepto belgas, franceses, holandeses, italianos, lituanos y portugueses.

De haber tenido reconocido los inmigrantes extracomunitarios el derecho de sufragio en las elecciones municipales, podrían haber votado en 671 localidades andaluzas en 2003 (87% de las 770). Antes veíamos que son 52 los municipios en los que el voto integrado comunitario podría haber determinado la diferencia entre quién ganaba las elecciones y quién las perdía o quedaba en segunda posición (doce más que las localidades donde el voto comunitarista comunitario habría sido útil). Frente a los 37 municipios contabilizados al analizar el voto comunitarista extracomunitario, son trece menos, 24, las localidades andaluzas en las que el voto integrado extracomunitario (ciudadanos UE27 y noruegos excluidos) habría podido invertir la relación entre quien ganó las elecciones y quien las perdió. Con la misma diferencia de votos entre la primera y la segunda candidaturas más votadas, el aumento de la presencia inmigrante en España ha sido tal que, con datos del Padrón 2005, pasan a ser 82 (11% del total) los municipios en los que el voto integrado podría haber invertido el orden de aquellas.

4. A modo de conclusión

Se pregunta Amartya Sen: «¿Debería un ciudadano británico que es musulmán depender de los líderes de su comunidad religiosa para comunicarse con el primer ministro de su país (…)»[43]. ¿Quién nos representa en tanto que ciudadanos? ¿Qué nos representa? A juicio de Sen, «pasar por alto todas las identidades de las personas con excepción de las relacionadas con la religión», o con cualquier otra adscripción comunitarista, es «una manera problemática de intentar reducir el sectarismo»[44]. Antes al con-

43. A. SEN, *Identidad y violencia*, *op.cit.*, p. 113.
44. *Ídem.*

trario, lo alimentaría. Sostiene que hay que rehuir del «encarcelamiento de los individuos dentro de una sola identidad»[45]. Preocupado Sen por la apertura de un debate en Gran Bretaña sobre si el país habría de caminar hacia un modelo de integración multiculturalista o «monoculturalismo plural»[46] y por la aplicación de políticas públicas que clasifican y separan a las personas en función de su filiación étnica, religiosa o cultural, se decanta, por el contrario, por «la naturaleza inclusiva de las tradiciones políticas y sociales británicas»[47]. Junto con la provisión no discriminatoria de servicios públicos (sanidad, educación y seguridad social), habría favorecido la integración de los inmigrantes el hecho de que «todos los residentes británicos de los países de la Commonwealth, de donde proviene la mayoría de los inmigrantes no blancos llegados a Gran Bretaña, tienen derecho de voto en este país de forma automática, aunque no posean la ciudadanía británica»[48].

La inmigración es un fenómeno muy reciente y novedoso tanto en Andalucía como en el conjunto del país. Resulta sintomático que la inmigración, no habiendo sido considerada mayoritariamente como uno de los tres principales problemas de España durante el último cuarto del siglo XX, sólo a finales de 2005 pasaba a ser visto como el segundo[49]. En tal sentido, Almería aparece como evidencia de que el incremento de la presencia inmigrante, de forma destacada la de carácter laboral o económico, puede incrementar a su vez las actitudes contrarias a la inmigración y, por tanto, dificultar su integración. A nuestro juicio, tanto más difícil será adoptar la decisión de acometer la ampliación del derecho de sufragio a los inmigrantes, y tanto menos efectiva en términos de integración política y social, cuanto más se posponga la medida. Siendo recomendable para una integración exitosa, el mero reconocimiento del derecho de voto resulta, empero, insuficiente; se requiere un esfuerzo institucional por que se realice. Tanto más habida cuenta de lo distintas que son la cultura política y la experiencia democrática de quienes mayoritariamente emigran por la situación económica de sus países de origen.

El Estado de Derecho supone un entramado de instituciones y procedimientos de resolución pacífica de conflictos que podrían degenerar en violencia allí donde, como no suele ocurrir con los inmigrantes comunitarios pero sí con los extracomunitarios, la exclusión política y la marginación socio-económica se aúnan. De ahí la relevancia de haber constatado empíricamente cómo los inmigrantes son aún pocos para poder transformar un hipotético derecho de sufragio en voto comunitarista.

45. *Íd.*, p. 40; *vide ítem* J. DANIEL, *La prisión judía. Meditaciones intempestivas de un testigo* (prólogo de Juan Goytisolo), Tusquets, Barcelona, 2007.
46. A. SEN, *Identidad y violencia*, *op.cit.*, p. 209.
47. *Ídem.*
48. *Íd.*, p. 203.
49. *Vide* http://www.cis.es.

Puede deducirse que, siendo tan complejo y multidimensional el fenómeno migratorio, uno de los aspectos en los que podría trabajarse es el de facilitar el voto integrado, esto es, la convergencia de sus compromisos y lealtades con los de los nacionales autóctonos. Para ello, así como es tiempo de reconocerles el derecho, ha de hacérseles sentir parte del *nosotros* del *contrato social* liberal a través de las distintas opciones que ofrece el actual sistema de partidos.