

# **LAS ASOCIACIONES DE INMIGRANTES EN EL DEBATE SOBRE LAS NUEVAS FORMAS DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA Y DE CIUDADANÍA: REFLEXIONES SOBRE ALGUNAS EXPERIENCIAS EN ESPAÑA**

## **IMMIGRANT ASSOCIATIONS IN THE DEBATE ON NEW WAYS OF POLITICAL PARTICIPATION AND CITIZENSHIP: REFLECTIONS ON SOME EXPERIENCES IN SPAIN**

---

ALBERTO MARTÍN PÉREZ <sup>1</sup>

*La participación política de los ciudadanos es uno de los rasgos distintivos de los sistemas democráticos. Sin embargo, los conceptos tradicionales de participación política y de ciudadanía, limitados al simple ejercicio de los derechos políticos por los «nacionales» de un país, han dado paso a análisis que insisten en la existencia de «nuevas formas» de participación y de ciudadanía.*

---

<sup>1</sup> École des Hautes Etudes en Sciences Sociales (Paris) y Universidad Complutense de Madrid.

*Sin embargo, la práctica política nos muestra cómo en Europa la participación a través del derecho de sufragio sigue siendo una cuestión de ciudadanía nacional, siendo escasas las oportunidades para que quienes no disponen de la nacionalidad de cada Estado participen en igualdad de condiciones dentro de la comunidad política. Este es el caso de las poblaciones inmigrantes que no han adquirido la nacionalidad del país de instalación. Es con respecto a dichos colectivos que cobra verdadera importancia el examen de la pertinencia de «nuevas formas» de participación y de ciudadanía.*

*El artículo se propone analizar la posibilidad de una de las formas concretas de participación política de las poblaciones inmigrantes: la que tiene lugar a través de sus propias asociaciones; así como las implicaciones de la actividad asociativa en el debate sobre las «nuevas formas» de ciudadanía.*

**Palabras clave:** *Asociaciones de inmigrantes; participación política; ciudadanía; «nuevas formas» de participación y de ciudadanía.*

*Participation of citizens in politics is one of the main features of democratic systems. However, the traditional concepts of political participation and citizenship, limited to the only exercise of the right to vote for the «nationals» of a country, are being overcome by new analysis that insist on the existence of «new ways» of participation and citizenship.*

*However, the political practice shows how in Europe, participation through the right to vote is still a problem of national citizenship: the opportunities for those who do not have the nationality of a country to participate under equal conditions inside the political community are still poor. This is the case of immigrant populations which have not obtained the nationality of the host country. Concerning these groups, the analysis of the pertinence of those «new ways» of participation and citizenship becomes extremely important.*

*The paper wants to analyze the possibilities for the existence of one of the concrete ways for political participation in immigrant populations: the one which takes place through their own associations, and the consequences of their activities in the debate about «new ways» of citizenship.*

**Key words:** *Immigrant associations; political participation; citizenship; «new forms» of participation and citizenship.*

## INTRODUCCIÓN<sup>2</sup>

La participación de los ciudadanos en la política ha sido históricamente uno de los rasgos distintivos de los sistemas democráticos. Los conceptos de participación política —ejercida tradicionalmente a través del derecho de sufragio—, y de ciudadanía —ideal político identificado con la construcción histórica del Estado-nación y, por tanto, con el concepto jurídico de nacionalidad— estaban, de esta manera, inseparablemente ligados a la producción de una forma específica de sociedad democrática. Esta visión restrictiva de la participación y de la ciudadanía han quedado en entredicho con el desarrollo del debate, ligado a importantes transformaciones de las sociedades occidentales, sobre la existencia de «nuevas formas» de ciudadanía<sup>3</sup>, que ha dado paso igualmente, al análisis de «nuevas formas» de participación política que se insertan en el campo de la acción colectiva y que dan cabida a un conjunto de acciones ciudadanas, más allá del ejercicio del derecho de sufragio, que implican una redefinición de la na-

---

<sup>2</sup> El presente artículo es la continuación de la reflexión iniciada en el trabajo «Asociaciones de inmigrantes: entre la reivindicación de derechos y la prestación de servicios» que obtuvo el Premio Padre Rubio del Instituto de Estudios sobre Migraciones de la Universidad Pontificia Comillas en su cuarta edición. El artículo es una versión revisada y ampliada de dicho trabajo y de la ponencia «Political participation in immigrant population through associative networks» presentada en la sexta conferencia de la Asociación Europea de Sociología celebrada en Murcia del 23 al 26 de septiembre de 2003.

<sup>3</sup> «Los teóricos de la *nueva* ciudadanía critican radicalmente la noción de ciudadanía, digamos, clásica [...] Constatan que está devaluada. Al mismo tiempo, juzgan que esta evolución es positiva. Es, al mismo tiempo, favorable y deseable que lo sea y que sea reemplazada por una concepción nueva de la ciudadanía, de naturaleza económica y social, que funde una práctica democrática participativa» in D.Schnapper, 1998, p. 413-414. Ver también los trabajos de Y. Soysal (1994), W. Kymlicka (1995) y C. Taylor (1989).

turalidad de las propias sociedades democráticas (Revilla, 1995:317).

A pesar de la existencia de estos debates, lo cierto es que en Europa —salvo matices que cobran toda su importancia en el desarrollo de esta investigación—, la participación a través del derecho de sufragio continúa determinando la definición del concepto político de ciudadanía y siendo principalmente una cuestión de ciudadanía nacional, siendo escasas las posibilidades efectivas para que quienes no disponen de la nacionalidad de cada Estado participen en igualdad de condiciones dentro de la comunidad política. Este es el caso de las poblaciones inmigrantes que, generalmente, se definen por ser «no-nacionales» del país de instalación. Es con respecto a la presencia de la inmigración dentro de una sociedad democrática que ha cobrado verdadera importancia el análisis de las «nuevas formas» de participación y de ciudadanía, ya sean aquellas que se basan en la extensión del derecho de sufragio o las que defienden una redefinición de los conceptos en función de la oposición del criterio de residencia al de nacionalidad, de variables económicas y sociales a variables jurídicas o del concepto económico de «consumidor» o «usuario» a la noción jurídico-política de ciudadano (Schnapper, 2002:116).

En este artículo se presenta una de las formas concretas de participación de las poblaciones inmigrantes dentro de la sociedad de instalación: la que tiene lugar a través de sus propias asociaciones, así como las posibilidades de acción que éstas tienen en lo que se refiere a la introducción de valores o demandas en la agenda política, la influencia en las decisiones políticas o la resolución directa de asuntos que afectan a las poblaciones inmigrantes. A partir de varias experiencias de asociacionismo en España<sup>4</sup>, se puede observar cómo las asociacio-

---

<sup>4</sup> Las asociaciones estudiadas, en las cuales se realizó una entrevista en profundidad con alguno de sus dirigentes, son: ATIME (Asociación de Trabajadores e Inmigrantes Marroquíes en España), VOMA-

nes de inmigrantes se encuentran dentro de un «campo político de sustitución»<sup>5</sup> con posibilidades limitadas para la participación efectiva en el espacio público: las asociaciones de inmigrantes desarrollan acciones que los poderes públicos delegan explícita o tácitamente en ellas, pero dependen económicamente de estos últimos y, sin embargo, apenas participan en la toma de decisiones sobre la política de inmigración y su capacidad para que las reivindicaciones que se encuentran detrás del propio hecho asociativo pasen a formar parte de la agenda política acaba dependiendo en gran medida de la posición relativa en la que se han situado con respecto a los poderes públicos en las anteriores cuestiones, principalmente en el acceso a la financiación con fondos públicos y a la participación en ciertas instituciones intermedias, promovidas desde los poderes públicos, con carácter consultivo y sin verdadero poder de decisión, como es, en el ámbito del Estado, el *Foro para la integración social de los inmigrantes*.

En la búsqueda de posibilidades alternativas para la participación efectiva, analizamos la posibilidad de constitución de «redes asociativas» para la acción en el espacio público. Tras observar las dificultades que las asociaciones encuentran para establecer lazos entre ellas y con otras organizaciones de lo que ha venido en llamarse «sociedad civil», con el fin de, eventualmente, llegar a constituirse en un grupo de presión frente a los poderes públicos, entre otras posibilidades de entrada en el espacio público, observamos cómo el funcionamiento de las aso-

---

DE (Voluntariado de Madres Dominicanas), AESCO (América-España, Solidaridad y Cooperación), ARI-PERU (Asociación de Refugiados e Inmigrantes Peruanos en España), AECUATORIE (Asociación Ecuatoriana de Inmigrantes Radicados en España) y Asociación Ecuatoriana RUMIÑAHUI. Las entrevistas tuvieron lugar en abril y junio de 2002 y en octubre de 2003.

<sup>5</sup> Tomamos el concepto utilizado también por Rémy Leveau y Catherine Wihtol de Wenden al analizar las formas de participación de las poblaciones musulmanas en el espacio público en Francia. R. Leveau y C. Wihtol de Wenden, 1991.

ciaciones tiene lugar preferentemente a través de una relación jerárquica con las Administraciones, antes de hacerlo a través de la colaboración entre entidades de la misma naturaleza.

Las conclusiones del artículo se dedican a analizar si estamos o no ante «nuevas formas» de participación política y si éstas tienen como consecuencia el inicio de la introducción en la práctica democrática española de «nuevas formas» de ciudadanía.

## **PARTICIPACIÓN POLÍTICA Y CIUDADANÍA**

Antes de determinar las modalidades, objetivos y dificultades del asociacionismo de los inmigrantes como forma de participación política, se hace necesario introducir brevemente los principales debates sobre las transformaciones de los conceptos de participación y de ciudadanía, aún a riesgo de caer en una simplificación excesiva.

El primero de los debates es el que, dentro de la sociología política, se ha generado en torno a las transformaciones de la participación política en las sociedades democráticas. En términos generales, se define la participación política como el conjunto de acciones mediante las cuales los individuos intervienen en la producción del *orden democrático* en las sociedades contemporáneas. En torno a dicho concepto se han articulado dos corrientes teóricas: la primera de ellas es la que reduce la participación al ejercicio del derecho de sufragio dentro de un sistema democrático representativo, y eventualmente, al ejercicio activo de dicho derecho a través de los partidos políticos (Revilla, 1995:318). La segunda de ellas es la que concibe la intervención del individuo en el espacio público no sólo a través del ejercicio de sus derechos políticos como ciudadano (en el sentido tradicional del término), sino a través de la expresión pública del carácter cívico, económico, social y cultural inherentes a su propia condición de ciudadano dentro de un sistema de-

mocrático<sup>6</sup>. Esta segunda corriente incluye en la definición «nuevas formas» de participación basadas en una pluralidad de repertorios de acción colectiva que sobrepasa ampliamente los límites del ejercicio del derecho de sufragio.

En segundo lugar, el debate en torno al concepto de ciudadanía es el resultado de una reflexión interdisciplinar donde la Historia, el Derecho, la Filosofía política y la Sociología han tenido un papel más que representativo (Schnapper, 2000). La ciudadanía, en la forma histórica en la que la conocemos, ha sido definida por el pleno y paulatino reconocimiento de los derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales a todos los miembros de una comunidad política. Sin embargo, dicha extensión, con pretensión universal, es el resultado de un proceso histórico de «inclusión» de individuos o grupos que habían quedado excluidos en una definición precedente: sucesivamente, y sin hacer una lista exclusiva, los pobres, las mujeres, los indígenas o los pueblos colonizados (Schnapper, 2002:86). Otro de los límites a dicha pretensión universalista es que el concepto de ciudadanía se ha desarrollado históricamente en el seno de los Estados-nación occidentales, basados, en general, en la inclusión y reconocimiento de la plenitud de derechos de los «nacionales» y la exclusión de los «no-nacionales» (Wihtol de Wenden, 1988:10). Sin embargo, esta última barrera ha sido puesta en cuestión por la constatación de la extensión de los derechos civiles, económicos y sociales de las democracias occidentales, sin distinción de la nacionalidad, dejando como único rasgo distintivo de una noción «tradicional» de ciudadanía el disfrute y ejercicio de los derechos políticos. Este vaciamiento del contenido del concepto jurídico-político de ciudadanía es el que ha puesto en entredicho la va-

---

<sup>6</sup> Un buen trabajo sobre los debates generados en torno al concepto de ciudadanía, del que se han extraído la mayoría de los elementos que constituyen esta breve introducción teórica lo encontramos en D.Schnapper (2002), p. 85-128.

lidez de dicho concepto «tradicional», postura defendida por una serie de críticos que, por la concisión de esta presentación teórica, se limita aquí a citar tres posibles salidas para el debate: la de los teóricos de la ciudadanía económica y social, la de los defensores de la «ciudadanía-residencia» y la de aquellos partidarios de tomar como marco la construcción europea para establecer una democracia cultural o participativa mediante una ciudadanía multipolar o multicultural.

Los teóricos de la ciudadanía económica y social consideran que la ciudadanía política no es la que define lo esencial de las relaciones sociales en las sociedades democráticas contemporáneas, sino que es el pleno disfrute de los derechos económicos y sociales lo que determina las posibilidades de los individuos de participar plenamente dentro del espacio público y, por tanto, la participación de los individuos en la política. Así, esta perspectiva insiste en que los extranjeros establecidos legalmente en los Estados-nación europeos, sin ser «nacionales» del país de instalación, gozan del pleno ejercicio de sus derechos económicos y sociales y, lo cual resulta determinante, participan a través de ellos en la producción del «bienestar» colectivo y, por tanto, de lo político en sentido amplio (Brubaker, 1989).

Los teóricos de la «ciudadanía-residencia», partiendo de los mismos presupuestos, han ido algo más allá en su análisis, al constatar que la devaluación de la idea tradicional de ciudadanía implica igualmente la difuminación de los límites que trazaban la exclusión entre los «nacionales» y los «no-nacionales» en la participación en el espacio público. El elemento que pasa a definir la ciudadanía en este caso sería la participación efectiva y continuada en la producción de relaciones sociales dentro de un mismo espacio público, posea o no la nacionalidad del país de instalación, tomando como criterio de definición la residencia efectiva dentro del país (Le Cour Grandmaison, 1993).

La última de las alternativas teóricas es la que, dando aún un paso más, se consagra al efectivo ejercicio de los



derechos culturales, según la cual no existe verdadera participación política si al individuo no se le reconoce la plena «dignidad» de todas sus características culturales, éticas, morales o religiosas en todas sus manifestaciones públicas (Kymlicka, 1995). El ejercicio de la ciudadanía deja de estar limitado, según esta propuesta teórica, a la participación formal en los procesos electorales, abriendo la participación a cualquier modalidad de expresión política basada en el pleno ejercicio de todos los derechos humanos, con especial énfasis en los derechos culturales. El resultado debe ser una democracia «participativa» que bien podría darse paralelamente a la construcción de un espacio público europeo, laboratorio ideal para dicha experiencia según alguno de los defensores de esta propuesta (Meehan, 1993).

A pesar de la riqueza de los tres desarrollos teóricos precedentes, el peso del concepto «tradicional» de ciudadanía sigue determinando las formas de participación política basadas en la línea de fractura entre «nacionales» y «no-nacionales»<sup>7</sup>, resultando escasas las posibilidades de participación en el espacio público de aquellos que no disponen de la nacionalidad del país de instalación —y menos aún de aquellos que no gozan siquiera de una situación regular dentro de dicho Estado—, entre otras razones, por la centralidad de los procesos electorales, definidos por el disfrute o no de los derechos políticos. Incluso aún disponiendo formalmente de algún resquicio para la participación —como ocurre en algunos países en las elecciones municipales—, ésta no tiene posibilidad de tener lugar en condiciones de igualdad con los nacionales del Estado. El estatuto de las poblaciones inmigrantes, cuando no disponen de la nacionalidad del país de instalación, re-

---

<sup>7</sup> Abdelmalek Sayad señala igualmente la existencia de una línea de demarcación que se añade al hecho de poseer o no la nacionalidad del país de instalación: «Extranjero es la definición jurídica de un estatuto, inmigrante es ante todo una condición social» in A. Sayad, 1991, p.262.

presentan el caso más significativo, aun cuando han procurado organizarse fuera de las instituciones mediante sus propias organizaciones, cuyas limitaciones analizamos en las páginas que siguen.

## **LAS ASOCIACIONES DE INMIGRANTES EN ESPAÑA: ASPECTOS GENERALES**

Las asociaciones de inmigrantes, a pesar de los esfuerzos que realizan para que su capacidad y experiencia en el ámbito de la integración sean reconocidas por parte de los poderes públicos, principalmente en lo que respecta a las decisiones políticas que les conciernen<sup>8</sup> encuentran en España dos dificultades principales:

Por un lado, las asociaciones llevan a cabo, con o sin el apoyo de fondos públicos, actividades destinadas a la acogida y la integración de los inmigrantes. Las asociaciones juegan un papel muy importante en el conjunto de prácticas que integran la política de inmigración en la medida en que las acciones que desarrollan son el resultado, bien de la ausencia de acción de los poderes públicos (en la mayoría de los casos), bien de la delegación de competencias a través de la financiación de proyectos de acción social. Sin embargo, a pesar de esta posición destacada en las prácticas de la integración, las asociaciones de inmigrantes no participan en la toma de decisiones políticas, ni en el ámbito estatal, ni en los de las Comunidades Autónomas o en el ámbito local.

Por otra parte, las asociaciones se encuentran ante la siguiente disyuntiva: bien sirven a las políticas públicas

---

<sup>8</sup> Los dirigentes asociativos indican así estas dificultades: «*La asociación propone al Estado que se estudie la situación y que se encuentren soluciones. Pero..., la verdad es que no nos hacen mucho caso*»; «*Nosotros queríamos tener un papel más importante, pero ni siquiera tenemos el apoyo de la oposición*»; «*Si en un foro de participación hay cuarenta organizaciones y solamente seis asociaciones de inmigrantes... eso no es muy serio. No es un foro de participación*».

renunciando frecuentemente a sus principios —donde la reivindicación de los derechos de los inmigrantes constituye uno de los principales elementos—, bien introducen soluciones innovadoras para el tratamiento de los problemas que derivan de la integración de los inmigrantes, arriesgándose a ver limitada su financiación pública en función de su oposición a los principios que determinan la política de inmigración (Boitard, 2001:7). Si optan por la primera de las posibilidades las asociaciones funcionan como entidades prestadoras de los servicios que el Estado delega en ellas. Si eligen una vía exclusivamente reivindicativa se arriesgan a ver imposibilitada la ejecución de sus actividades. Ante esta situación, la mayoría de las asociaciones adoptan una posición intermedia, como señala, por ejemplo, uno de los líderes asociativos entrevistados:

*«Participar en los foros es importante, porque son prácticamente los únicos espacios que las asociaciones tenemos para presentar nuestra realidad, reivindicar..., es el único sitio. Por ejemplo, ha habido otras organizaciones que fueron fundadas al mismo tiempo que nosotros, o un poco más tarde... asociaciones de inmigrantes [...] que hoy han desaparecido. Y han desaparecido porque lo que proponían era..., no voy a decir incorrecto, era legítimo, pero era “no” a cualquier diálogo... ellas mismas se cerraron las puertas y finalmente perdieron toda su fuerza»*

Analizar las modalidades de acción de las asociaciones y su relación con los poderes públicos nos permite examinar las posibilidades de participación en el espacio público de los inmigrantes a través de sus propias asociaciones. Al estar los inmigrantes excluidos de la participación a través del derecho de sufragio (Lapeyronnie, 1992:14), las asociaciones de inmigrantes participan en mecanismos alternativos de representación existentes en los distintos países de Europa: por ejemplo, en Alemania, en Francia o en Bélgica los representantes integrados en dichas estructuras de participación, elegidos por los propios inmigrantes

o nombrados por las autoridades locales, pertenecen muy a menudo a asociaciones<sup>9</sup>. De esta manera, las asociaciones determinan su relación con la política a partir de su posición relativa con respecto a las distintas administraciones: se comprometen en la política mediante acciones públicas que, en función de los criterios políticos de los poderes públicos, sirven de base a un reconocimiento limitado con respecto a otras asociaciones.

## **El asociacionismo de los inmigrantes en España**

El análisis del papel que juegan las asociaciones en la integración tiene en cuenta el proceso de formación de un conjunto de organizaciones de inmigrantes que, con una capacidad de influencia muy limitada, han podido conseguir un reconocimiento público de su acción, tanto por un número creciente de socios como por el desarrollo de un conjunto de actividades destinadas a las poblaciones inmigrantes y financiadas total o parcialmente con fondos públicos, así como por su designación para formar parte en algunas instituciones dedicadas al debate sobre la política de inmigración y la situación de los inmigrantes.

A pesar de la relativa novedad de las experiencias de asociacionismo de inmigrantes en España, del mismo modo que ha ocurrido en otros países de Europa<sup>10</sup>, hemos po-

---

<sup>9</sup> Dominique Baillet muestra cómo su implicación en las asociaciones ha permitido participar a los militantes en la vida política, sobre todo en el ámbito local, y beneficiarse de este modo de una determinada promoción social. D. Baillet, 1998; «*Militants associatifs issus de l'immigration: de la vocation au métier*» in *Hommes & Migrations*, n.º 1229, p. 54-63.

<sup>10</sup> Entre las investigaciones que se han llevado a cabo en dichos países sobre la evolución del fenómeno asociativo de los inmigrantes, se pueden citar las de B. Franq (1990) para el caso de Bélgica y el muy completo trabajo de R. Leveau y C. Wihtol de Wenden (2001) para el caso francés.

dido constatar el dinamismo de las poblaciones inmigrantes para crear asociaciones o, al menos, para unirse a las experiencias asociativas existentes. La expresión concreta del recurso a la participación en asociaciones la tenemos en la proliferación de distintas *generaciones* de asociaciones que presentamos brevemente.

Hay que indicar, sin embargo, que el contexto legal no ha sido especialmente favorable al asociacionismo de los extranjeros en España. La Ley de extranjería de 1985 limitaba el derecho de asociación a aquellos que permanecieran legalmente en España, y además introducía un mecanismo de control excepcional para estas asociaciones que reservaba su ejecución al Consejo de Ministros, el cual, arbitrariamente, podía suspender las actividades de dichas asociaciones por constituir «un atentado grave a la seguridad o a los intereses nacionales, el orden público, la salud y la moral públicas y los derechos y libertades de los españoles». Dicho principio fue declarado inconstitucional dos años después de la entrada en vigor de la Ley mediante Sentencia del Tribunal Constitucional. Sin embargo, hasta la Ley 4/2000 no fue admitido el derecho de asociación de todos los extranjeros presentes en España, y esto exclusivamente en el breve periodo de vigencia de dicha ley antes de la reforma operada por la Ley 8/2000, que vuelve a los postulados de 1985.

Estos elementos de contexto nos permiten comprender mejor los factores determinantes del recorrido histórico de las asociaciones de inmigrantes en los últimos veinte años. Así, 1985 representa la emergencia de un movimiento asociativo inmigrante en España: a finales de los años ochenta se crearon algunas organizaciones integradas por extranjeros como respuesta reivindicativa a los límites que la legislación de 1985 establecía para el ejercicio de sus derechos fundamentales. Estas asociaciones, organizadas según las nacionalidades de origen de sus miembros, organizaron sus actividades teniendo como objetivo la prestación de servicios básicos a los que los colectivos implicados no podían tener acceso a través de la administra-

ción pública: asistencia legal y acogida de los recién llegados, intermediación para la gestión de los permisos de trabajo y residencia y organización de servicios propios de empleo, entre otros. La recepción de un gran número de socios —más de cinco mil en algunos casos—, la extensión de sus actividades al conjunto del territorio nacional, el acceso a subvenciones públicas y un cierto reconocimiento de su acción por parte de las distintas administraciones públicas han permitido a estas asociaciones consolidarse como entidades prestadoras de servicios, acompañadas en esta actividad por un amplio abanico de ONGs que se comprometieron con este tipo de actividades entrados los años 90.

Junto a estas grandes asociaciones se está desarrollando, en los últimos años, otro tipo de asociaciones de menor tamaño que, llevando a cabo similares actividades de acogida y apoyo, tienden a orientarse hacia la promoción de intereses más concretos: asociaciones de mujeres inmigrantes, asociaciones de promoción de la cultura del país de origen y asociaciones de acción puramente local están dando actualmente sus primeros pasos.

## **La actividad asociativa**

Una breve presentación de las actividades de estas asociaciones nos permitirá profundizar posteriormente en el análisis de las asociaciones como canales de participación política de las poblaciones inmigrantes.

Las asociaciones actúan en cuestiones de integración en ámbitos donde los poderes públicos no han desarrollado ninguna práctica política. Esta ausencia de acción puede explicarse de dos formas: por un lado, porque se trata de ámbitos donde la acción institucional directa no existe y se sustituye por la subvención pública de las actividades de ONGs y asociaciones de inmigrantes y, por otro lado, porque, aún teniendo la posibilidad de llevar a cabo políticas concretas, las instituciones han renunciado *voluntaria-*

*mente* a hacerlo (Defrasne, 1995). Nos encontramos aquí, como respuesta por parte de las asociaciones, ante la puesta en práctica de un conjunto de actividades orientadas frecuentemente por la innovación y realizadas mediante estrategias diferenciadas, sobre todo, la que tiene lugar a través de gestión directa de los intereses de los inmigrantes en ámbitos donde no existe actuación directa o indirecta de la administración. Otras formas de actividad, a través de la colaboración entre asociaciones o con otras entidades del sector privado cobrarán mayor importancia en la resolución de la cuestión sobre la existencia o no de «redes asociativas» que nos ocupa en un apartado posterior de esta investigación.

Las asociaciones desarrollan por sus propios medios tres grandes tipos de actividad: las actividades que todas las asociaciones llevan a cabo con respecto a la llegada de inmigrantes en España, es decir, la acogida, la regularización de su situación y su acceso al mercado de trabajo; los servicios que dependen del establecimiento en la comunidad: la vivienda, la atención familiar, la educación o la integración cultural; y, finalmente, las actividades de reivindicación y denuncia. Las dos primeras formas de actividad tienen lugar en ámbitos en los cuales, mientras que las asociaciones funcionan como entidades prestadoras de servicios, también actúan como instancias intermedias entre los poderes públicos y los inmigrantes. Sin embargo, dichas actividades no son el resultado de una delegación de competencias del Estado ni de la participación del movimiento asociativo en la puesta en práctica de una política pública: en realidad son consecuencia de la respuesta autónoma de las asociaciones a las necesidades concretas de sus socios y beneficiarios, dependiente muy a menudo de sus propias capacidades para movilizar recursos. Estas actividades se combinan con otras acciones puramente reivindicativas: demanda de regularización de todos los inmigrantes, denuncia de los plazos para la obtención de los permisos de trabajo y residencia, lucha contra la explotación de los trabajadores

extranjeros o incluso, reivindicación del derecho de sufragio<sup>11</sup>.

## **LAS ASOCIACIONES DENTRO DEL DEBATE SOBRE LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA**

La sucinta presentación que acabamos de hacer nos sitúa ante la principal pregunta que guía este artículo: ¿pueden las asociaciones de inmigrantes constituirse en medios de participación efectiva de las poblaciones inmigrantes en asuntos públicos? La respuesta no es estrictamente ni positiva ni negativa. Las asociaciones, sobre todo las de mayor tamaño, se han convertido en entidades prestadoras de servicios a los inmigrantes que la Administración no les ofrece directamente. Sin embargo, esta relación de aparente coordinación entre asociaciones y administración pública se ve matizada por la dependencia efectiva de las primeras de las decisiones de los poderes públicos. Estamos pues, ante una relación de subordinación, determinada por distintos aspectos que se pueden citar brevemente. El primero es la dependencia casi exclusiva de las asociaciones de los fondos públicos que la Administración desee transferir en cada caso concreto. La experiencia del terreno nos dice que, en la práctica, las autoridades españolas,

---

<sup>11</sup> Se puede observar en nuestras entrevistas las dificultades existentes para que la formulación de actividades reivindicativas se traduzcan en influencia en la toma de decisiones políticas: «*Por ejemplo, los trabajadores temporeros, en la agricultura, viven en condiciones infrahumanas, en barracas, en chozas [...] Y sabes que la legislación dice que los propietarios deben procurar por todos los medios un alojamiento digno, en condiciones de salubridad, pero en eso... nadie hace nada*»; «*Ahora estamos trabajando en un proyecto de reconocimiento recíproco del derecho al voto, porque en la República Dominicana la ley dice que si un inmigrante se queda diez años en el país puede votar en las elecciones municipales y..., bueno, si se nos reconociera ese derecho, aquí, en Madrid, podemos ser decisivos en la elección del Gobierno de la Comunidad [de Madrid]*»



ya sean estatales, autonómicas o municipales, establecen, a la hora de otorgar subvenciones, niveles de preferencia donde, en general, salen beneficiadas las asociaciones y organizaciones «nacionales» antes que las integradas por extranjeros<sup>12</sup>. Otro aspecto determinante es, como veremos, la incapacidad de las asociaciones de inmigrantes para organizarse en redes y poder ampliar sus capacidades de acción. Un último aspecto que podemos citar se refiere a la fuerte dependencia entre el papel otorgado a las asociaciones en la toma de decisiones sobre política de inmigración y los criterios arbitrarios de actuación de cada gobierno en cada momento. Veamos detenidamente las implicaciones de cada uno de los extremos presentados.

Entre los objetivos del *Plan para la integración social de los inmigrantes* de 1994, el Estado proponía la promoción del asociacionismo de los inmigrantes como forma de expresión de los dispositivos de integración puestos en marcha<sup>13</sup>. Dicha voluntad de los poderes públicos se hizo efectiva mediante dos mecanismos políticos: la financiación de las asociaciones con cargo a fondos públicos y el establecimiento de espacios de participación a nivel nacional y autonómico.

La subvención de las actividades de las asociaciones les permite participar en la ejecución de ciertas políticas públicas; sin embargo, dicha financiación se encuentra condicionada por dos factores principales. Por un lado, la Administración obtiene bastantes ventajas al delegar en las asociaciones diversas competencias que deberían pertenecerle. Aparentemente, se trata de una forma de implicar a

---

<sup>12</sup> La Administración tiende a confundir a ambos tipos de organización, privilegiando de hecho a las primeras. Los propios responsables asociativos así lo indican: «*La verdad es que, lo que la Administración quiere, tanto la Administración central como las Comunidades Autónomas, sobre todo la Comunidad de Madrid, es concentrar todos los recursos en las grandes ONG, lo que yo siempre he llamado las multinacionales de la cooperación*». Ver también C. Wihtol de Wenden (1999), p. 150.

<sup>13</sup> Ministerio de Asuntos Sociales (1994).

la «sociedad civil» en la actividad política y administrativa, sin embargo, la actuación de las asociaciones se encuentra restringida por las orientaciones que han de tener los proyectos sometidos a subvención y, por tanto, a los objetivos políticos fijados unilateralmente por los poderes públicos. De este modo, éstos no conceden subvenciones más que a un número muy limitado de organizaciones, y entre ellas, a aquellas que han conseguido alcanzar una cierta cota de reconocimiento, determinado, entre otros factores, por la propia arbitrariedad de los criterios de las distintas administraciones públicas. Por otra parte, dicha delegación de competencias no es tal en función de una cuestión de naturaleza política: los presupuestos que se transfieren son muy limitados y no permiten más que una aplicación parcial de los proyectos presentados por las asociaciones. De esta manera, la participación de las asociaciones, proclamada solemnemente en los programas políticos queda restringida en la práctica a una participación limitada en la ejecución de políticas públicas previamente decididas. El siguiente extracto de una de nuestras entrevistas sirve para ilustrar el problema:

*«Sí, claro que hay subvenciones, pero el dinero para las asociaciones de inmigrantes es verdaderamente ridículo si lo comparas con el número de usuarios de los servicios que ofrecemos: no hay dinero para contratar profesionales..., en fin, es un problema real de las asociaciones y también es un problema político»*

La capacidad de intervención de las asociaciones en la toma de decisiones se ve condicionada por factores similares. En 1994 se creó el *Foro para la intergración de los inmigrantes*, un espacio abierto a la participación de la «sociedad civil» cuyo objetivo era establecer un sistema donde la gestión de la política de inmigración fuera el resultado de las conclusiones de un debate abierto entre los distintos actores que tenían posibilidad de estar representados, es decir, entre la Administración, los sindicatos, las ONG nacionales y las asociaciones de inmigrantes. En un princi-

pio, hasta la reforma de dicha institución en 2001, la palabra del Foro debía ser tenida obligatoriamente en cuenta antes de aprobar nuevas políticas relativas a los extranjeros en España. Se organizaba, de este modo, un sistema abierto de participación política, especialmente para las asociaciones de inmigrantes, al ser incluidas en los mecanismos institucionales de acción política. Sin embargo, la práctica de dicha institución no permitió dar a las asociaciones el paso efectivo entre un mecanismo de simple representación a un verdadero mecanismo de decisión: el excesivo peso de la Administración en el Foro, unida a la escasa importancia de las asociaciones de inmigrantes dentro de la institución, condicionó las posibles decisiones al uso político que los distintos gobiernos hicieron de él.

Estas dificultades no impidieron que se tomaran algunas decisiones políticas muy relevantes. En 1998, las asociaciones de inmigrantes, junto con otras asociaciones, consiguieron que los partidos políticos de la oposición se implicaran en la necesidad de aprobación de una nueva Ley de extranjería. Los debates del Foro, por su parte, fueron decisivos en la elaboración del proyecto de ley, ya que estuvieron presididos por un continuo intercambio de información entre el Parlamento y el propio Foro.

Sin embargo, la supervivencia de este tipo de instituciones depende casi exclusivamente de los compromisos adquiridos por los gobiernos de turno. Por estas razones<sup>14</sup>, a partir de 2001, con la aprobación de un nuevo programa estatal de inmigración, el Programa GRECO, el Foro ha perdido su voz en lo que se refiere a las políticas reguladoras de los flujos migratorios. En cuanto al resto de políticas, el Foro ha dejado de ser un órgano de consulta obli-

---

<sup>14</sup> Para una descripción general acerca de los debates políticos sobre la inmigración en los últimos años, así como de las distintas posiciones de los partidos políticos, sindicatos y ONG ver V.Pérez-Díaz et al. (2001).

gatoria por el Gobierno. También se ha limitado aún más el peso de las asociaciones de inmigrantes, al introducir en la representación a las organizaciones empresariales, con motivaciones puramente políticas: el Foro se había caracterizado hasta entonces por estar dirigido por las orientaciones ideológicas comunes de los sindicatos, las ONG y las asociaciones de inmigrantes. Con el mismo fin, es ahora el Gobierno quien nombra al presidente del Foro, lo que, junto con lo ya dicho, se diluye casi completamente la naturaleza participativa que había inspirado la creación de dicha institución. Así lo señalan las propias asociaciones:

*«Ahora es el Gobierno el que decide..., bueno, el Gobierno, las grandes empresas, los bancos...: parar la inmigración, no hablar del desarrollo de los países de origen... como esas empresas han invertido en esos países... bueno, pero nosotros, lo que queremos es que el Foro sea lo que es oficialmente, sólo por eso seguimos yendo a las reuniones»*

La posición que las asociaciones ocupan en el espacio público como medio de participación política de los inmigrantes depende principalmente del reconocimiento, por parte de los poderes públicos, de un número limitado de organizaciones en función de sus propios criterios, no siempre guiados por criterios materiales objetivos. De este modo, se favorece a ciertas categorías de asociaciones en detrimento de otras. Para empezar, las ONGs nacionales reciben mayores ayudas que las asociaciones de inmigrantes<sup>15</sup>. Dentro de esta última categoría, son las «grandes asociaciones» creadas a finales de los años 80 las que gozan de mayores privilegios, por ejemplo, a la hora de decidir su integración en los espacios institucionales de participación. En cuanto a las subvenciones públicas, se privilegia

---

<sup>15</sup> Podemos poner como ejemplo la concesión de subvenciones del Ayuntamiento de Madrid a proyectos sobre inmigración. En el año 2000, entre los cuarenta proyectos subvencionados, sólo seis corresponden a asociaciones de inmigrantes. Ayuntamiento de Madrid (2000).

a las asociaciones destinadas a la prestación de servicios a grupos sensibles, por ejemplo, mujeres inmigrantes. Muy al contrario, las asociaciones con carácter reivindicativo suelen quedar al margen de la relación con los poderes públicos:

*«La verdad es que..., si miras la situación de los inmigrantes, es lo contrario de la política. Es decir, el Estado no va a subvencionar programas que vayan contra lo que dice. Y como nosotros somos una asociación fuertemente reivindicativa...»*

Estos dos principales mecanismos políticos sirven como legitimación frente a los poderes públicos de un grupo minoritario de asociaciones que cumplen estrictamente los principios fijados unilateralmente por la Administración. Sin embargo, a pesar de dicho reconocimiento, incluso la participación a través de dichas asociaciones privilegiadas tiene una extensión limitada, como acabamos de ver.

La puesta en práctica de dichos instrumentos políticos ha tenido como consecuencia el establecimiento de una relación de fuerzas entre los poderes públicos y el movimiento asociativo donde solamente los primeros disponen de capacidad de decisión sobre la política de inmigración, mientras que los segundos permanecen como entidades complementarias de las prácticas políticas institucionales<sup>16</sup>. De esta manera, los poderes públicos renuncian a

---

<sup>16</sup> «Estos prestadores de servicios son sustitutos de un verdadero compromiso de las instituciones en cuanto a la diversificación de sus servicios a los usuarios (escucha, orientación, acompañamiento personalizado, espacios de concertación y de resolución de conflictos, etc.) lo que no es resultado de la participación democrática, contrariamente a lo que las instituciones querrían hacernos creer. Es el mito compartido de la «estructura intermedia» o «fronteriza» entre la tradición y la modernidad, entre lo comunitario y la sociedad, lo colectivo y lo individual que se sobreentiende a esta práctica generalizada de la mediación, a la que los poderes públicos prestan todas sus virtudes, desde el momento en que les evita tomar riesgos. En este proceso, el criterio de complementariedad de las asociaciones para los poderes públicos es lo que prevalece, mientras que las estructuras políticas continúan siendo las que

acoger directamente a los inmigrantes organizando en su entorno un sistema jerarquizado, compuesto por distintos actores, en función, entre otros aspectos, del reconocimiento público de su papel en la prestación de servicios y donde el Estado ocupa el lugar principal. Las asociaciones de inmigrantes, a las cuales, en la práctica, los inmigrantes son enviados implícitamente para la resolución de sus problemas<sup>17</sup>, se sitúan, en dicha relación de fuerzas, en lo más bajo de la escala de reconocimiento y legitimación del conjunto de organizaciones cívicas. Muy raramente, como hemos podido ver, son llamadas a participar en los procesos de decisión y de gestión de las políticas públicas.

A pesar del desarrollo de actividades de prestación de servicios, las asociaciones de inmigrantes no han conseguido establecer sistemas de participación más allá de la gestión de algunos asuntos en el ámbito local o autonómico. Sin embargo, estos instrumentos de participación en el ámbito local y regional, no suponen una respuesta suficiente para hacer emerger programas políticos generales que se refieran, por ejemplo, a las distintas situaciones jurídicas de los inmigrantes o a modificaciones relevantes de las condiciones de trabajo de los extranjeros en España. Sin embargo, aunque igualmente depende de la voluntad política de los poderes públicos implicados, en el ámbito autonómico y local están más cerca de establecer métodos de acción social orientada hacia un tratamiento más individualizado de los problemas de los inmigrantes, así como a un mejor cumplimiento de las necesidades efectivas de las asociaciones (Franq, 1990:141), aunque también es

---

toman las decisiones y las que fijan las prioridades de las políticas públicas» in M. Poinot, «Le mouvement associatif, un instrument au service des politiques publiques d'intégration» in *Hommes & Migrations*, n.º 1229.

<sup>17</sup> Esto puede ser analizado como una práctica perteneciente a un modelo de integración *comunitario* o *étnico*: «Escasamente atendidos y mal acogidos por las autoridades y por las asociaciones comunes, los inmigrantes se ven expulsados implícitamente a sus *propias* asociaciones y a su *comunidad*» in M. Poinot, *op.cit.*

cierto que dicho reconocimiento en el ámbito local puede estar más relacionado con la voluntad de los poderes públicos de controlar a las asociaciones, manteniéndolas en su situación de dependencia, con el fin de evitar la emergencia de nuevas formas de reivindicación que sí tendrían cabida en el ámbito local, relacionadas con la práctica de «nuevas formas» de ciudadanía (Poinsot, 2001:74). Podemos observar dicha ampliación de las posibilidades de participación en el ámbito local a partir de nuestra experiencia del terreno:

*«La verdad es que si el Foro regional funciona mejor es porque existe una voluntad política por parte de las autoridades..., es decir, la diferencia es fundamental: han asumido las competencias sanitarias, la Justicia, y de alguna manera, tienen una relación más directa con la vida cotidiana. Esto implica que las políticas están más dirigidas por esa vida cotidiana... porque no puede tomar decisiones en cuestiones más políticas, pero..., de algún modo la sociedad madrileña influye para que las políticas estén más cerca de la realidad [...] En la Comunidad de Madrid existe un compromiso, aunque, por ejemplo, en algunas políticas la Administración central no permite actuar a la Administración autonómica [...]*»

Hemos visto cómo la participación institucional depende de la posibilidad de colaboración entre los poderes públicos y las asociaciones. Dicha colaboración depende, a su vez y casi exclusivamente, de un problema de voluntad política. De este modo, los poderes públicos han introducido a las asociaciones en un «campo político de sustitución» que no constituye una verdadera vía de entrada de dichas organizaciones en la política (Leveau, 1991), sino un juego continuo de apertura y suspensión de la participación de los inmigrantes en algunos asuntos públicos de menos importancia a través de algunas asociaciones, concretamente, aquellas a las que se les ha dotado de un reconocimiento público.

## LA FORMACIÓN DE REDES: ¿UNA ALTERNATIVA PARA LA PARTICIPACIÓN?

Las asociaciones, cada una con los medios que es capaz de movilizar dentro del campo político, no alcanzan a erigirse en verdaderos mecanismos de participación de los inmigrantes en los asuntos públicos. Analizamos, a continuación, las posibilidades que tendrían de transformar sus posiciones relativas respecto a los poderes públicos si actuaran en forma de red. Podremos comprobar así las dificultades que encuentran para configurar dichas redes, sobre todo, por la relación jerárquica de dependencia en la que se encuentran con respecto a los poderes públicos.

Antes de adentrarnos en el debate es preciso definir qué es lo que entendemos por «redes asociativas». Un intento de esclarecimiento puede venir de la utilización del concepto de «red social» entendiendo como tal la existencia de una o varias relaciones entre más de dos individuos o grupos, basada en el intercambio de información, apoyo mutuo en acciones e intereses comunes, lazos de sociabilidad, capital social y la existencia de relaciones de poder en el interior de la red y entre la red y el exterior<sup>18</sup>.

Podemos, a partir de dicha definición general, hablar de «red asociativa» al menos en dos sentidos. El primero es el que entiende a las asociaciones como redes de sociabilidad y, por tanto, como mecanismos intermedios que facilitan la integración de los inmigrantes en la sociedad de instalación. El segundo se basa en observar la acción de las asociaciones en el espacio público para determinar cuáles son sus relaciones con otras organizaciones de la misma o de distinta naturaleza, y si entre ellas funcionan como una

---

<sup>18</sup> Un completo trabajo interdisciplinar con pretensiones de aclaración conceptual sobre el concepto de «red social» lo encontramos en «Análisis de Redes Sociales», número especial de Política y sociedad, n.º 33, 2000.



red de intereses que se vierten, por ejemplo, en el campo de las reivindicaciones frente al Estado.

Sobre el primero de los sentidos no nos detenemos más allá de la constatación, apoyada en multitud de investigaciones, según la cual las asociaciones han servido a sus militantes no sólo como mecanismos de integración sino también de promoción y movilidad social dentro de la sociedad de instalación<sup>19</sup>. Nos detenemos en el segundo de los significados para concluir que, partiendo de la experiencia de las organizaciones estudiadas, las asociaciones sólo han conseguido funcionar en red de manera incipiente, y todo ello con las dificultades que vamos a mostrar a continuación.

En primer lugar, analizamos las posibilidades de coordinación entre las asociaciones de inmigrantes en lo que se refiere a la existencia de intereses compartidos, a la colaboración en actividades precisas y a la coordinación de funciones frente a los poderes públicos. A pesar de las limitaciones que encuentran en la gestión de sus intereses con recursos propios, lo cual les podría haber llevado a establecer lazos de solidaridad entre ellas, las asociaciones de inmigrantes no han conseguido organizar de una manera estable ninguna modalidad de coordinación de actividades, salvo en situaciones concretas en función de la actividad reivindicativa que llevan a cabo. Las relaciones entre las organizaciones de inmigrantes están fuertemente mediatizadas por sus posiciones relativas frente a los poderes públicos: las propias asociaciones señalan como principales impedimentos para el funcionamiento de una red asociativa estable la dependencia del Estado, lo que sitúa a cada asociación en competencia con las demás en la lucha

---

<sup>19</sup> Dominique Baillet muestra cómo su implicación en las asociaciones de inmigrantes ha permitido participar a los militantes en la vida política, sobre todo en el ámbito local, y beneficiarse de este modo de una determinada promoción social. D. Baillet, 1998; «Militants associatifs issus de l'immigration: de la vocation au métier» in *Hommes & Migrations*, n.º 1229, p. 54-63.

por una mejor —y más cuantiosa—, posición en dicha escala de reconocimiento. Señalan, en este sentido, que, en realidad, las asociaciones están más cerca de establecer formas de coordinación con los poderes públicos que con el resto de las asociaciones, con las cuales la relación, incluso, puede transformarse eventualmente en desconfianza u hostilidad. Sólo cabe, pues, una mínima modalidad de coordinación, la que se refiere a la acción conjunta reivindicativa —como fue el caso de la protesta contra la reforma de la Ley de Extranjería de 2000. Veamos, a través de un ejemplo, los argumentos utilizados por las asociaciones a este respecto:

*«Cada organización defiende sus propios intereses. Sin embargo, yo creo que la relación es buena, pero no es muy fuerte: hay muy pocas asociaciones de inmigrantes y a veces no nos ponemos de acuerdo [...] Y bueno, ¿actividades en común? Si hay ocasión..., pero nosotros no vamos a renunciar a nuestro propio discurso. Sólo cuando hay un interés concreto es cuando puede existir una unión»*

No sólo las asociaciones de inmigrantes llevan a cabo prácticas sociales en favor de los inmigrantes. El reconocimiento de las acciones que provienen de lo que viene en llamarse «sociedad civil» por parte de los poderes públicos, teniendo lugar a través de los mecanismos que hemos presentado previamente, no se limita a las asociaciones de inmigrantes. Hemos visto cómo en el *Foro para la integración social de los inmigrantes*, la sociedad de instalación está representada especialmente por los sindicatos y las ONGs españolas, las cuales, incluso, se someten a las mismas reglas para la financiación de sus proyectos que las asociaciones de inmigrantes. Estas organizaciones, formadas principalmente por españoles, desarrollan a menudo las mismas actividades y mantienen relaciones similares con el resto de organizaciones, así como con los poderes públicos, que las asociaciones de inmigrantes. Sin embargo, dichas organizaciones, gracias a una posición más favorable en la *escala de reconocimiento* de los poderes pú-

blicos, tanto por sus capacidades para movilizar recursos como por una situación ventajosa en su relación con los poderes públicos, son capaces de prestar servicios más especializados que las asociaciones. De este modo, estas organizaciones españolas, dentro de una lógica de colaboración (limitada), constituyen entidades prestadoras de servicios, no solamente destinadas a inmigrantes, sino también, de forma indirecta, a los beneficiarios de las asociaciones de inmigrantes. Dicha colaboración tiene lugar en diversos ámbitos: prestación de servicios jurídicos especializados, apoyo logístico y financiero a las asociaciones, coordinación de actividades, prestación de servicios que las asociaciones no pueden desarrollar directamente —prevención sanitaria, denuncia de situaciones injustas, etcétera. Esta cooperación se ve, sin embargo, limitada por la prioridad puesta por estas organizaciones en sus propias actividades, intereses y en las necesidades de sus propios socios y beneficiarios, con preferencia a la resolución de los asuntos del resto de organizaciones.

La utilización del concepto de «red asociativa» con respecto a las asociaciones de inmigrantes tiene un gran valor analítico, no como hecho constatado, vistas las dificultades que las asociaciones encuentran para formar redes, pero sí como una potencialidad para el desarrollo de «nuevas formas» de participación política: el lugar de las asociaciones en la escala de reconocimiento frente al Estado las obligaría a funcionar realmente a través de redes. Esto no ocurre en la práctica: la información fluye con dificultad entre ellas, no existen redes de apoyo ni intereses comunes generales —más bien al contrario—, y, finalmente, no ponen en juego el capital social del que disponen para constituirse en verdaderos mecanismos de participación de los inmigrantes dentro de la sociedad de instalación:

*«Cada asociación tiene sus propias estrategias..., y nosotros estamos más cerca de la coordinación con el Estado, porque a través de las subvenciones los lazos son más fuertes, y esto, entre las asociaciones, es una cuestión delicada [...] Sin embargo, hay una organización,*

*que no está constituida jurídicamente, que trabaja cuando las circunstancias lo exigen: por la crítica a la ley, contra el racismo y esas cosas»*

*«A veces hay problemas..., políticos o... no sé. Venganzas, problemas que los otros te crean y que tú no has buscado. Por eso, en ese sentido, nosotros hemos tenido..., un poco, el apoyo y la credibilidad de las autoridades»*

## **LA FORMACIÓN DE UN «CAMPO POLÍTICO DE SUSTITUCIÓN»**

Este artículo permite situar el debate en torno a las asociaciones de inmigrantes dentro de dos formas de conocimiento, aparentemente muy distintas. Por un lado, hemos tratado de apuntar las características esenciales del concepto de participación política y, por extensión, de aquél del que deriva su expresión efectiva: la noción de ciudadanía. Por otro lado, hemos presentado algunos de los principales problemas que encuentran las asociaciones de inmigrantes en España, para hacer de sus actividades cotidianas verdaderos mecanismos de participación política de sus socios y beneficiarios y, por extensión, de los colectivos a los que dicen representar. Ahora estamos en condiciones de establecer algunas conclusiones provisionales acerca de las implicaciones que dicha posición relativa de las asociaciones dentro del espacio público tiene con respecto al desarrollo del concepto de ciudadanía.

Más concretamente tenemos que preguntarnos si los elementos de la actividad asociativa que hemos presentado son verdaderas posibilidades de acción política. Dicho de otro modo, ¿son realmente las asociaciones capaces de movilizar recursos suficientes para introducir valores o demandas en la agenda política, para influir en las decisiones políticas o para resolver directamente asuntos que les afectan dentro del espacio público?

Algunas respuestas las encontramos en el propio trabajo: dependiendo de la voluntad política de los gobiernos de

turno, algunas asociaciones han conseguido alcanzar una capacidad limitada de influencia en aspectos concretos de lo político que afectan a las poblaciones inmigrantes. Sin embargo, existe un problema en el origen: la capacidad de las asociaciones para movilizar recursos no es tal, sino que depende de la discrecionalidad de la acción política institucional.

Al analizar las asociaciones de inmigrantes, creemos que estamos ante el desarrollo de una forma de participación que implica el inicio del desarrollo de «nuevas formas» de ciudadanía: los extranjeros siguen privados de derechos políticos, pero pueden participar, a través de las asociaciones, en la toma de decisiones sobre alguno de los asuntos que les afectan. La extensión de la participación, sin embargo, queda reducida por dos causas principales: en primer lugar, porque, aunque el asociacionismo de los inmigrantes en España se encuentra en pleno desarrollo, la opción personal por asociarse sigue siendo minoritaria<sup>20</sup>. En segundo lugar, las asociaciones dependen ampliamente de los poderes públicos, lo cual implica que la participación no puede realizarse más que en una relación jerárquica con respecto a estos, y no posicionándose frente o contra el Estado, opción que, como hemos visto, haría imposible la acción asociativa. Estos condicionamientos tienen una amplia influencia en la capacidad de las asociaciones para influir eficazmente en las decisiones políticas. Sin embargo, estamos, como ocurre con la aplicación práctica de los modelos teóricos de la participación política y de la ciudadanía, ante un fenómeno en plena transformación.

---

<sup>20</sup> Apenas existen datos acerca de la afiliación de los inmigrantes en asociaciones. Por nacionalidades, se estima, por ejemplo, que de los 200.000 marroquíes en situación legal presentes en España en 2001, sólo un 10% mantenía contacto con alguna asociación, aunque fuera esporádico. Fuente: Atime (Asociación de Trabajadores e Inmigrantes Marroquíes en España).

## BIBLIOGRAFÍA

- «Análisis de Redes Sociales», *Política y sociedad*, n.º 33, 2000.
- «Immigration et mouvement associatif», dossier spécial, *Migrations Société*, Vol. 12 n.º 72, noviembre-diciembre de 2000.
- «Vie associative, action citoyenne», *Hommes & Migrations*, n.º 1229, enero-febrero de 2001.
- AYUNTAMIENTO DE MADRID, *Área de Servicios Sociales: Memoria anual*, 2000.
- AYUNTAMIENTO DE MADRID, *Programa de Cooperación al Desarrollo: Memoria anual*, 2000.
- BARTHÉLEMY (M.), *Associations: un nouvel âge de la participation?*, Paris, Presses de Science PO, 2000.
- BOITARD (F.), «L'État et les associations, entre méfiance et allégeance», *Hommes & Migrations*, n.º 1229, enero-febrero de 2001.
- BRUBAKER (R.), *Immigration and the politics of citizenship in Europe and North America*, New York, University Press of America, 1989.
- CESARI (J.), *Être musulman en France: associations, militants et mosquées*, Paris, Kartala, 1994.
- DEFRASNE (J.), *La vie associative en France*, Paris, PUF, 1995.
- FRANQ (B.), «La participation politique locale des immigrés en Belgique» in Agence pour le Développement des Relations interculturelles, *L'intégration des minorités immigrés en Europe*, Actes du colloque international, Paris, 8 et 9 octobre 1990 (2 vol.), p.59-62.
- HAMÉDY (D.), «La parole aux associations de développement», *Hommes & Migrations*, n.º 1165, mai 1993.
- KYMLICKA (W.), *Multicultural citizenship*, Oxford, Clarendon Press, 1995.
- LAPEYRONNIE (D.) (dir.), *Les politiques locales d'intégration des minorités immigrées en Europe et aux Etats-Unis*, Paris, Agence pour le développement des relations interculturelles, 1991.
- LAPEYRONNIE (D.), *Immigrés en Europe. Politiques locales d'intégration*, Paris, La Documentation Française, 1992.
- LE COUR GRANDMAISON (O.), WIHTOL DE WENDEN (C.) (dir.), *Les étrangers dans la cité. Expériences européennes*, Paris, La Découverte, 1993.
- LE PORS (A.), *La citoyenneté*, Paris, PUF, 1999.

- LEVEAU (R.), WIHTOL DE WENDEN (C.) (dir.), *Modes d'insertion des populations de culture islamique dans le système politique français*, convention Mire 247/87, janvier 1991.
- LEVEAU (R.), WIHTOL DE WENDEN (C.), *La bourgeoisie. Les trois âges de la vie associative issue de l'immigration*, Paris, CNRS Éditions, 2001.
- MEEHAN (E.), *Citizenship and the European Community*, London, Sage, 1993.
- MINISTERIO DE ASUNTOS SOCIALES, *Plan para la integración social de los inmigrantes*, 1994.
- PÉREZ-DÍAZ (V.), *The return of Civil Society*, London, Harvard University Press, 1993.
- PÉREZ-DÍAZ (V.), ÁLVAREZ-MIRANDA (B.), GONZÁLEZ ENRÍQUEZ (C.), *España ante la inmigración*, Barcelona, La Caixa, 2001.
- POINSOT (M.), «Le mouvement associatif, un instrument au service des politiques publiques d'intégration» in *Hommes & Migrations*, n.º 1229, enero-febrero de 2001.
- REVILLA (M.), «Participación política: lo individual y lo colectivo en el juego democrático» in Benedicto (J.), Morán (M.L.) (eds.), *Sociedad y política. Temas de sociología política*, Madrid, Alianza, 1995, p.299-322.
- SCHNAPPER (D.), *La relation à l'Autre: Au coeur de la pensée sociologique*, Paris, Gallimard, 1998.
- *Qu'est-ce que la citoyenneté?*, Paris, Gallimard, 2000.
- *La démocratie providentielle*, Paris, Gallimard, 2002.
- Soysal (Y.), *Limits of Citizenship: Migrants and Postnational Membership in Europe*, Chicago, University of Chicago Press, 1994.
- SWAAN (A.), *Sous l'aile protectrice de l'État*, Paris, PUF, 1995.
- TAYLOR (C.), *Les sources du moi. La formation de l'identité moderne*, Paris, Seuil, 1998 [Harvard University Press, 1989]
- TOURAINÉ (A.), *Pourrons-nous vivre ensemble? Égaux et différents*, Paris, Fayard, 1997.
- WIHTOL DE WENDEN (C.), *Les immigrés et la politique*, Paris, Presses de la Fondation nationale de Sciences Politiques, 1988.
- *L'immigration en Europe*, Paris, La Documentation française, 1999.