

MODELOS DE INCORPORACIÓN POLÍTICA DE LOS INMIGRANTES EN ESPAÑA: ESTRUCTURAS DE OPORTUNIDAD Y DIMENSIONES DE ANÁLISIS EN PERSPECTIVA COMPARADA¹

Nieves Ortega Pérez
Universidad de Granada

Con independencia de los debates y el discurso político en torno a los modelos de integración de inmigrantes y el marco normativo que articula su participación política convencional, los gobiernos de todos los niveles implementan políticas de incorporación. La representación de las comunidades étnicas, habilitada a través de plataformas o foros, ha revalorizado las asociaciones inmigrantes como canales de participación política no institucionalizada. La importancia de las asociaciones de inmigrantes, así como sus demandas y visibilidad es el resultado directo de las estructuras de oportunidad provistas por los gobiernos de los países receptores de inmigración. Concretamente, el caso español muestra que el acceso a las plataformas de participación en el proceso decisorio de las políticas de inmigración locales ha tenido una influencia indirecta en la aparición de nuevas asociaciones, en su desaparición o en su consolidación. Así mismo, contribuyen también al reclutamiento de la élite y construcción del liderazgo inmigrante en un proceso que se retroalimenta. El objetivo principal de este trabajo es proponer un conjunto de indicadores y variables que permitan desarrollar un modelo de análisis de las estructuras de oportunidad diseñadas y una tipología sobre los modos de incorporación política de los inmigrantes. En la segunda parte del artículo, se aborda dos estudios de caso (Murcia y Mataró) en los que se refleja el importante papel de la representación inmigrante en las estructuras de oportunidad formuladas.

1. LA CONSTRUCCIÓN DE LA "CIUDADANÍA ACTIVA" EN LA UNIÓN EUROPEA

La última década ha sido extremadamente importante en materia de integración política de la Unión Europea (UE, en adelante) y la redefinición del sistema de pesos y contrapesos del sistema. Esto ha conllevado una reactivación del discurso político sobre la integración de los inmigrantes, en un intento de superación del concepto tradicional de política de inmigración comunitaria basada en el control.

Los primeros pasos de la Comisión Europea fueron dos comunicaciones sobre políticas contra la discriminación y xenofobia, y para coordinar la integración de los inmigrantes en los distintos niveles de gobierno [COM (2000)757 y COM (2001)387, respectivamente]. Estos documentos inauguraron la llamada fase post-Tampere. Por primera vez, la Comisión formula el concepto de "ciudadanía cívica" entendida como el conjunto de derechos y deberes básicos para todos los ciudadanos con independencia de sus nacionalidades. En 2003, el Consejo Europeo de Tesalónica recogió la aproximación de la Comisión sobre la política de integración de los inmigrantes y expuso la necesidad de su desarrollo.

Los siguientes pasos de las Conferencias Europeas Interministeriales en materia de Integración en Groninga en 2004, Potsdam en 2007, Vichy 2008 y en 2010 en Zaragoza definieron medidas, prácticas e indicadores de integración de los inmigrantes. Los indicadores señalados fueron empleo, educación, inclusión social y la llamada "ciudadanía activa". Esta se dibuja de modo vago como la participación de los inmigrantes en el proceso político, e incluye tanto las formas convencionales como las no convencionales en las que las asociaciones inmigrantes adquieren una gran importancia, aunque no hay una posición unificada y compartida en cuanto a su contenido por los Estados miembro de la Unión. No obstante, en esas Conferencias Interministeriales, la Unión Europea se hace eco de la importancia de reforzar las asociaciones inmigrantes y de fomentar entre la población extranjera no comunitaria la incorporación a los espacios políticos. En Julio de 2011, la Comisión propone la "Agenda Europea para los Integración de los Nacionales de Terceros Países" [COM (2011) 455], centrándose en el aumento de la participación económica, social, cultural y política de los inmigrantes, y poniendo el énfasis en la acción local. Esta posición de la UE subraya al mismo tiempo la necesidad de identificar indicadores de evaluación de este proceso creciente de participación de los extranjeros.

¹ Este texto forma parte de una investigación en curso, y se presenta como una primera versión/borrador. Nieves Ortega Pérez (ortega@ugr.es), Universidad de Granada.

Este trabajo presenta una propuesta de marco teórico con la que sustentar la construcción de la ciudadanía activa desde un enfoque neoinstitucional, y que avala el conjunto de variables e indicadores de medición del proceso de incorporación política de los inmigrantes al espacio público, que se recogen en la segunda parte.

2. APROXIMACIÓN A LA HISTORIOGRAFÍA DE LA INCORPORACIÓN POLÍTICA DE LOS INMIGRANTES

Tanto la Ciencia Política como la Sociología son disciplinas donde los estudios sobre políticas de incorporación se han asentado claramente, principalmente en Estados Unidos. Los primeros estudios de los años sesenta se centraban en las reformas de la administración municipal y en las políticas que habían conseguido el aparente éxito de la incorporación de las primeras y segundas generaciones de inmigrantes (ej. Dahl, 1961). Tres décadas después, este mito parece romperse por la posibilidad de una asimilación segmentada de aquellos categorizados étnicamente como no-blancos (Portes y Zhou, 1993). En términos generales, los estudios sobre migración muestran que hay una exclusión sistemática de esos inmigrantes de la política y que existen estructuras institucionales que hacen más difícil su incorporación.

Los partidos políticos han sido la arena tradicional de incorporación, pero la ausencia de fuertes máquinas políticas en las últimas décadas ha trasladado su papel como organizador de la comunidad política inmigrante a los sindicatos y a otras asociaciones. Por otro lado, el proceso de incorporación política es un proceso largo y depende tanto de los líderes como de las estructuras de oportunidad institucionalizadas y el contexto. De este modo, el estudio de las políticas de incorporación debe incluir otras arenas de poder.

Hasta muy recientemente, la literatura contemporánea sobre migración ha mostrado poco interés en el papel de las estructuras político-administrativas y en las relaciones entre los actores en la configuración de las políticas de inmigración. Se ha centrado principalmente en el Estado y su impacto en la experiencia migratoria a través de políticas de control y visado, categorías de permisos y acceso a la ciudadanía (Aleinikoff, 2001). En este sentido, desde una perspectiva internacionalista, autores como Weiner (1996) y Soysal (1994) se centran en la disminución de la capacidad del Estados para controlar sus fronteras y mantener su noción étnico-nacionalista de ciudadanía. Otros, sin embargo, han puesto de manifiesto la importancia de los sistemas políticos en las diferentes respuestas ante la inmigración (Cornelius, 1994; Hollifield, 1992, 2000).

El contexto político del sistema migratorio europeo viene determinado, por un lado, por la política inmigración diseñada por la Unión Europea, que se ha centrado hasta 2000 en el control y política de visados; y por otro lado, se ha visto influido por las diferentes experiencias migratorias de los Estados miembros que han implementado agendas y procesos distintos. En los casos del Reino Unido, Francia, Alemania o Suiza, su moderna experiencia en migración masiva se produce tras la II Guerra Mundial, tiene un carácter mayoritariamente económico y procede del Sur de Europa y de las antiguas colonias. Por su lado, la Europa del Sur empiezan a recibir inmigración de terceros países al mismo tiempo que continúa enviando nacionales al exterior (Freeman, 1995). España, Italia, Grecia y Portugal se ven influidos no solo por las tendencias de la Unión Europea como Estados miembro sino también por sus propias dinámicas hacia políticas restrictivas de acuerdo con las experiencias de los países del Norte de Europa (Geddes, 2003).

Desde esta perspectiva, la integración de los inmigrantes es una variable dependiente, que no se define en términos de igualdad o equidad, sino que depende de los niveles de participación en la sociedad de acogida (Miller, 1981; Rex, 1996). Así, la integración incluye dos esferas políticas: por un lado, los derechos civiles y políticos de acuerdo a la noción liberal de ciudadanía, y por otro lado, los canales informales que promueven su incorporación y participación en la esfera pública.

Aunque hay una amplia bibliografía que se refiere indirectamente a la incorporación política de los inmigrantes, se ha convertido en un tema controvertido muy recientemente. Estos recientes trabajos se centran en experiencias nacionales (Vertovec y Wessendorf, 2010), en la participación política convencional de los inmigrantes, principalmente en escenarios locales, (Morales y Giugni, 2011), o en perspectivas transnacionales y en el papel del Estado (Hochschild y Mollenkopf, 2009).

Este trabajo aborda la incorporación a la arena política como un proceso continuo y retroalimentativo en el que los diferentes niveles de gobierno influyen en las estructuras de oportunidad implementadas.

Al mismo tiempo, esas estructuras también conforman y afectan las asociaciones inmigrantes y el reclutamiento de las élites como actores –hasta cierto punto- institucionalizados del proceso de toma de decisiones.

El proceso de ajuste de los inmigrantes a la sociedad de acogida definido como integración, asimilación o adaptación es descrito como un proceso individual que enfatiza las características demográficas, sociales y culturales como variables principales. Los indicadores de la integración tradicionalmente medidos han sido el grado de satisfacción de los inmigrantes con la vida en el país de acogida, los logros ocupacionales y la movilidad ascendente, el nivel educacional de sus hijos y, entre otros índices, la relativa ausencia de discriminación. No obstante, el concepto de incorporación de los inmigrantes se enmarca en un proceso macro-nivel, cómo la población inmigrante llega a ser parte de la política del país de acogida, cómo ganan acceso a muchos derechos y privilegios inicialmente reservados solo a los ciudadanos. Este análisis se centra en las instituciones de la sociedad de acogida más que en el bagaje cultural o individual de la población inmigrante; en definitiva, en los modos en los que los migrantes interactúan con sus sociedades de acogida, que dependerán de las formas institucionalizadas y de organización de la pertenencia (*membership*)/ inclusión de los mismos en ese estado receptor, independientemente de que consideremos que los inmigrantes son integrados o se integran. En suma, “la incorporación es un proceso más amplio que tienen lugar independientemente de la integración de los individuos o de la percepción de esa integración” (Soysal, 1994: 31).

Soysal (1994) representa una línea neoinstitucionalista que interpreta la inmigración como un elemento más transformador que reafirmante del modelo de Estado-nación. Mientras desde la perspectiva normativa, la pertenencia parcial al Estado es una desviación a corregir del modelo, para la línea defendida por Soysal, ésta es una nueva forma de pertenencia y de inclusión en sí misma. Este autor plantea la disociación que se ha dado entre los derechos e identidades formalmente fusionados en el concepto de ciudadanía nacional. Así, “legitimados por un discurso internacional sobre los derechos humanos, el grupo de derechos de la ciudadanía se reconfigura como derechos universales de la persona, independientemente de la nacionalidad (...)” (Joppke, 1998:8).

Tradicionalmente las investigaciones sobre la incorporación política de las comunidades inmigrantes en las democracias occidentales se han centrado desde los años setenta en el grupo de trabajadores extranjeros. Éstos, como sujetos de los llamados programas de *guestworkers* que funcionaron en la Europa Occidental desde mitad de los años sesenta hasta la crisis del petróleo en 1973, se convirtieron en objeto privilegiado de posteriores investigaciones en las que se analizó el distintivo “universo político” de los trabajadores extranjeros y los canales directos e indirectos de participación y representación política en las sociedades occidentales. El concepto de “universo político” referido a la naturaleza específica de las actitudes y concepciones políticas de los trabajadores extranjeros en contraposición a la de los ciudadanos fue utilizado por primera vez por la politóloga francesa Wihtol de Wenden (1988). Esta autora señala la tendencia de los trabajadores extranjeros a aplicar la vertiente política a aspectos de la vida diaria identificados por la mayoría de los ciudadanos como aspectos políticamente menos relevantes, como las condiciones de vivienda y trabajo, las relaciones con la policía, las relaciones de grupo minoría-mayoría y las cuestiones administrativas. Esta politización de lo “ordinariamente no-político” puede atribuirse al restrictivo catálogo de derechos políticos y a su misma condición de trabajadores extranjeros.

En la literatura científica, uno de los términos más debatidos en la relación de las comunidades inmigrantes con el concepto de identidad nacional y su pertenencia al Estado es el de grupo étnico y sus criterios definidores. De las mencionadas corrientes y evoluciones historiográficas, recurro a la noción de grupo étnico y las variables determinantes de la movilización étnica que la teoría sociológica, y los trabajos de John Rex (1986, 1987, 1996) como claro exponente, han perfilado progresivamente en diversos estudios. No obstante, conviene señalar que la literatura francesa por otro lado también ha sido muy prolífica en los estudios sobre movilización étnica. Ésta se ha analizado tradicionalmente vinculada a los conceptos de democracia local y de políticas locales de representación de los inmigrantes en el espacio público. Dado el ingente número de publicaciones sobre esta materia, solo caben destacar algunos de los trabajos con mayor impacto que abordan la participación política no convencional de los inmigrantes en aquellos Estados como el francés o el belga donde éstos se han visto en ocasiones relegados por las investigaciones sobre el comportamiento y participación política

convencional de las segundas generaciones de inmigrantes. Entre los franceses, cabe destacar los estudios de Baillet (2001), Dacheux y Rosso (1996), Gatugu *et al.* (2004), Gosselin y Lavaud (2001), Oriol (1992), Souilamas (2000), Wihtol de Wenden (1978, 1988), y Wihtol de Wenden y Leveau (2001). Por otro lado, la producción científica belga también es muy sobresaliente, entre ellos Bastenier (1992), Bastenier y Dasseto (1993), Martiniello (1992), y Martiniello y Hily (1998).

La experiencia española muestra que, con independencia de los debates teóricos y el discurso político respecto a los modelos de integración y las propuestas de participación convencional de los inmigrantes, sus gobiernos han implementado políticas de incorporación en los diferentes niveles desde los años noventa. Estas han incluido el reconocimiento de grupos étnico inmigrantes a través de la incorporación de sus asociaciones en foros de representación. De este modo, la representación política de las comunidades étnicas se ha fortalecido a través de las asociaciones inmigrantes como canales de participación y representación. La importancia de las asociaciones inmigrantes, así como el impacto de sus demandas y su visibilidad, ha sido el resultado directo de las oportunidades políticas provistas por los niveles nacional y autonómicos del país de acogida, a través de los foros para la integración social de los inmigrantes. A nivel local, el acceso a las plataformas de participación en el proceso decisorio ha influido de modo indirecto en la naturaleza de las asociaciones resultantes, tanto en su desaparición como en su consolidación. Al mismo tiempo, ha contribuido al reclutamiento de la élite inmigrante y a la construcción de su liderazgo (Ortega Pérez, 2010).

En resumen, el marco teórico de mi propuesta está compuesto por dos líneas de investigación: por un lado, esos estudios que se centran en el impacto de la política de inmigración de la Unión Europea sobre los Estados miembro, desde la perspectiva de la UE (Boswell y Geddes, 2010; De Wenden, 1997, 2003, 2007b; Geddes 2000, 2003) a la arena local –como escenario tradicional donde entran en juego los modelos de integración (Lapeyronnie, 1992; Leveau *et al.*, 2003; Pennix *et al.*, 2004) e incorporación (Schmitter, 1992), y más recientemente donde los actores ven aumentar la participación de la Unión como un componente central de la iniciativa gubernamental (Marshall, 2005)-.

Por otro lado, mi segundo grupo de referencias son aquellas que analizan las políticas de incorporación de los inmigrantes. Este campo interdisciplinar ha sido tradicionalmente abordado desde la Ciencia Política centrándose en el rol del Estado (DeWind y Kasinitz, 1997; Freeman, 2004; Hochschild y Mollenkopf, 2009; Zolberg, 1997, 1999), la ciudadanía europea (Wihtol De Wenden, 1997, 1999, 2007) o las experiencias nacionales en materia de inmigración (Wihtol De Wenden, 1988, 2005, 2006; Wihtol De Wenden y Leveau, 2001). La Sociología ha jugado también un papel determinante en la definición de la incorporación (Portes y Borocz, 1989, Portes *et al.*, 2008; Schmitter, 1992; Soysal, 1994), y en los estudios de caso (Pennix *et al.*, 2004; Portes *et al.*, 2008; Schmitter, 2002; Vertovec y Wessendorf, 2010). Concretamente, la incorporación política de los inmigrantes es una cuestión recientemente tratada y centrada en la participación política convencional (Morales y Giugni, 2011). El caso español muestra que las estructuras de oportunidad institucionalizadas determinan los actores privados –como las asociaciones inmigrantes y el reclutamiento de su élite- que participan en el proceso de formación de la política (Ortega Pérez, 2010).

Como mencioné anteriormente, este trabajo considera la incorporación política como un proceso continuo y retroalimentativo, en el que los diferentes niveles de gobierno (UE, nacional y local) influyen y condicionan las estructuras de oportunidad implementadas por cada uno de ellos. Desde una aproximación neoinstitucionalista, esta propuesta de análisis se centra en las instituciones político-administrativas, los actores públicos y privados, y las estructuras de oportunidad diseñadas e implementadas. Estas estructuras permiten a los inmigrantes interactuar en el espacio político a través de formas institucionales y no institucionales.

3. PROPUESTA DE VARIABLES E INDICADORES DE MEDICIÓN DE LAS POLÍTICAS DE INCORPORACIÓN

Todavía tras el Tratado de Lisboa en 2007 y sus implicaciones en la armonización de la legislación migratoria, no hay una política de inmigración comunitaria. En la creación de variables e indicadores de medición de la incorporación política de los inmigrantes parto de dos hipótesis: la primera es que el modo en que los Estados miembros y la Unión Europea interactúan con los inmigrantes y el diseño de políticas públicas de incorporación tienen un impacto directo en cómo los inmigrantes lidian con el sistema político (en términos de participación política tanto convencional como no convencional,

liderazgo y movilización étnica). La segunda hipótesis es que el nivel local es el nivel de gobierno más flexible a la hora de articular la representación de los inmigrantes en la esfera pública y menos influida por el marco comunitario.

El objetivo general de esta línea de investigación es mostrar cómo los inmigrantes llegan –voluntaria o involuntariamente- a ser parte de la política en la Unión Europea y en sus Estados miembros. Por un lado, me refiero a los procesos e instituciones políticas y administrativas, partidos políticos, sindicatos y asociaciones vinculadas a la inmigración, y cómo esos actores institucionales y no institucionales formulan la exclusión e inclusión de los inmigrantes. Por otro lado, apunto a las organizaciones políticas inmigrantes y la construcción de su liderazgo.

Las políticas de incorporación pueden estudiarse desde dos dimensiones de análisis: los factores institucionales y las políticas de incorporación no gubernamentales. Respecto a los primeros, las variables de análisis son:

- La representación de la inmigración en la agenda gubernamental,
- La participación de los inmigrantes en los partidos políticos,
- El acceso a los servicios públicos, y
- El acceso a la representación política.

En cuanto a las políticas de incorporación no gubernamentales, considero las siguientes variables:

- Los movimientos sociales pro integración de los inmigrantes,
- Los movimientos sociales anti inmigración,
- Los servicios para inmigrantes provistos por organizaciones no gubernamentales, y
- La participación inmigrantes en organizaciones no gubernamentales.

Las estructuras de oportunidad diseñadas pueden responder a consejos y foros de participación ciudadana, medidas incentivadoras del asociacionismo inmigrante, o a la incorporación de representantes de la población extranjera en grados distintos de institucionalización.

En este marco de análisis, la dimensión del liderazgo inmigrante debe considerarse una variable transversal y organizativa en la que se investigue hasta qué punto las estructuras de oportunidad diseñadas por los gobiernos para fomentar la incorporación política de la población extranjera conforman e influyen en el reclutamiento de la élite y del movimiento asociativo inmigrante. Esta influencia de los gobiernos en la conformación de la élite inmigrante puede ser más activa, en la medida en que las autoridades públicas se involucren y participen intencionalmente, o de tipo pasivo si no hay una acción intencional.

La propuesta de indicadores de medición de la actividad gubernamental en el reclutamiento de la élite inmigrante es la siguiente:

- Determinación del intermediario de la comunidad inmigrante, y asignación de funciones representativas –más o menos institucionalizadas- en las estructuras de oportunidad. Consecuentemente, el intermediario es señalado por la comunidad inmigrante como líder y “mano derecha” de los actores públicos.
- Cómo se fomenta la asimilación de cargos representativos en asociaciones financiadas públicamente o en plataformas de representación de los intereses de los grupos sociales.
- Cooptación de inmigrantes por los partidos políticos.
- Cooptación de inmigrantes por sindicatos.

Esta propuesta es un primer ejercicio de definición de un conjunto de variables e indicadores que pueda ser utilizado de modo comparado y que permita a una gradación en la influencia de la acción gubernamental en la construcción de liderazgo inmigrante, y de la participación de este en el proceso de formulación de las políticas de incorporación.

4. EL PAPEL DE LAS ASOCIACIONES INMIGRANTES COMO ACTORES EN LA ARENA POLÍTICA LOCAL

Con independencia del marco que a partir de 2000, en materia de política de integración, han desarrollado las Autonomías, los gobiernos locales enfrentaron desde los años noventa el fenómeno de la inmigración con políticas específicas que en el discurso oficial sin embargo tendían a la normalización de los servicios sociales prestados a la población inmigrante. Gobiernos locales como el de Murcia en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (CARM) o Mataró en Barcelona (Cataluña) han

desarrollado programas específicos de atención primaria e integración de la población inmigrante cuyo diseño e implementación en ambos casos conllevaba la participación del movimiento asociativo inmigrante también en mesas o foros de negociación con los gobiernos y agentes administrativos locales, en una toma de pulso del movimiento asociativo inmigrante y como mecanismo de control del círculo étnico asociativo. De hecho, la existencia de un movimiento asociativo inmigrante y su incorporación en las instituciones políticas receptoras como representantes de la población extranjera en estos dos estudios de caso se ha mostrado como una variable determinante del desarrollo de políticas de inmigración locales. El reconocimiento de la necesidad de programas dirigidos a la población inmigrante por parte de los gobiernos locales conlleva también el reconocimiento y la inclusión de la comunidad inmigrante en la arena política a través de un movimiento organizado como es el asociativo.

4.1. Caso 1: El movimiento asociativo de trabajadores extranjeros en Murcia

El Gobierno de la ciudad de Murcia desarrolló en la segunda mitad de los años noventa una llamada Mesa de la Inmigración como plataforma horizontal y órgano consultivo que reunía a agentes del Gobierno de la ciudad, del Gobierno autonómico, sindicatos y las asociaciones vinculadas al fenómeno de la inmigración más representativas en la ciudad. ATIME fue desde los inicios de esta Mesa la única asociación magrebí presente y una constante como organización más representativa de la población inmigrante, no solo en la ciudad sino también en la región, que era (y es) mayoritariamente de trabajadores extranjeros marroquíes. ATIME ha desarrollado desde sus inicios servicios de asistencia jurídica e información administrativa y gestión de documentación a los trabajadores extranjeros; es referente aún hoy en la prestación de estos servicios aun cuando tanto del gobierno autonómico como el local han habilitado oficinas de atención a la inmigración con servicio de traducción.

La mencionada Mesa, a través de la mayor concreción de sus actividades y como resultado principal de su andadura, se transformó en el Programa RASINET en 2001, un programa de gestión de viviendas para inmigrantes, principalmente financiado por el Gobierno local, que absorbió la plataforma de representación de la inmigración. En este caso, la presencia de ATIME en el Foro Regional de la Inmigración en la CARM desde 2000, desde un primer momento en la Mesa a mediados de los noventa y posteriormente ostentando la presidencia de la transformada Plataforma de RASINET han convertido a la asociación marroquí en el interlocutor más visible y representativo de la comunidad marroquí y en un interlocutor válido de sus demandas propias en la ciudad y en esta región uniprovincial. De hecho, de las tres asociaciones de inmigrantes que forman parte de RASINET, solo ATIME es una asociación magrebí.

Por otro lado, ATIME ha delegado a lo largo de estos años los puestos de mayor representación de esta asociación en la provincia en determinadas personas que gozaban de la confianza de la clase política local, líderes que actuaban como hombres intermedios entre la asociación que representa a la comunidad inmigrante y el Gobierno local, y que se han mantenido en los cargos de dirección de la organización de la entidad. Así este proceso de acumulación de mandatos se observa por ejemplo en que el presidente de ATIME en el Campo de Cartagena es también el representante de esta asociación en el Foro Regional, lo que le ha llevado a convertirse en el "hombre de confianza" de la administración local y a tener una posición privilegiada en la plataforma RASINET. Se provoca así un proceso selectivo y retroalimentativo de reclutamiento de la élite del movimiento asociativo inmigrante, en la medida en que la asociación hace coincidir los cargos directivos en su organización con las plataformas de representación institucionalizadas, en este caso de Autonomía uniprovincial, por el Gobierno regional y también local. La asociación se acomoda así a la estructura de representación y participación institucionalizada por los Gobiernos de los territorios receptores. La asociación, por un lado, gana en confianza política y se convierte en interlocutor de la comunidad inmigrante magrebí frente a los Gobiernos de acogida, y por otro lado, éstos intervienen de modo indirecto en la estructura organizativa de dirección de la asociación y en la orientación de sus actividades al canalizarlas a través de los programas directos para la población inmigrante que financia (y controla) el Gobierno receptor.

La homogeneidad de la inmigración de trabajadores marroquíes hasta hace relativamente poco en el territorio murciano junto con la estabilidad y fuerte presencia de la que goza la estructura federal de ATIME, y el reflejo del apoyo a la misma en los foros nacionales, regionales y locales, ha definido un

movimiento asociativo marroquí en Murcia muy compacto y uniforme, liderado por ATIME y que deja poco espacio para el desarrollo y fortalecimiento de otras asociaciones magrebíes.

4.2. Caso 2: La comunidad musulmana de Mataró

El caso del Ajuntament de Mataró en el diseño de su política de inmigración es el opuesto al de Murcia, frente al proceso de concreción de las actividades de este último, el de Mataró ha ampliado las áreas de intervención de su política pública local de inmigración en el que ha llamado el *Pacte per a la Nova Ciutadania de Mataró*, el primero de 2001-2003 y el segundo de 2004-2007, desarrollado por la Regidoria d'Igualtat i Solidaritat, y también a través de la concurrencia de las asociaciones inmigrantes a los consejos de participación del Ajuntament en funcionamiento desde finales de los años noventa. El *Pacte* es implementado y liderado por el Consell Municipal per a la Convivència del Ajuntament, pero incluye a la Diputació de Barcelona, a la Generalitat de Catalunya y al Consell Comarcal como agentes implicados en el mismo. Está integrado por catorce programas de actuación que incluyen información y orientación, mediación, vivienda, inserción laboral de los inmigrantes, colaboración en el ámbito de la asistencia sanitaria, de acogida y conexión con el entorno sociocultural, de integración escolar, de acogida y socialización de jóvenes, formación de adultos, sobre los barrios de acogida, y entre otros el fomento del asociacionismo y la participación. Un plan en definitiva que por la amplitud de los objetivos que persigue va más allá de la prestación de servicios sociales y busca la definición de una nueva categoría de ciudadano-inmigrante con un catálogo de servicios mínimos garantizados por la autonomía local del municipio. Como se verá estas acciones públicas también tiene una clara influencia en la definición del movimiento asociativo inmigrante, aunque con efectos distintos al de los provocados en el caso de Murcia.

El Ajuntament de Mataró ha creado trece consejos de participación ciudadana de temáticas distintas con el objetivo de fomentar la intervención ciudadana y la calidad democrática del Gobierno de la ciudad. La participación en los mismos se habilita a través de asociaciones. El movimiento asociativo inmigrante interviene en tres de ellos: el Consell Municipal per a la Convivència, el Consell Municipal de Solidaritat i Cooperació Internacional y el Consell Municipal de Joventut.

Entre las aproximadamente veinte entidades que participan en los Consells, dieciocho entidades están vinculadas a la inmigración, trece son inmigrantes y tres de ellas son magrebíes: la Asociación Cultural Islámica- ALOUAHDA, la Asociación Cultural Islámica ANNOUR y la Asociación Islámica MARESME ANSAR. Las dos primeras están vinculadas a dos mezquitas que hay en la ciudad en establecimientos públicos del Ajuntament, y la última tiene un radio de acción que se extiende a toda la comarca del Maresme catalán; todas ellas fueron creadas a mediados de los noventa. Estas tres asociaciones son las que han presentado mayor continuidad y estabilidad en su composición y en sus líderes/ hombres intermedios entre la comunidad inmigrante y la Administración local, lo que les ha reportado la confianza de los cuadros administrativos del Gobierno local vinculados a la inmigración desde los últimos quince años. No han sido las únicas asociaciones magrebíes a lo largo de estos años pero sí las que han provocado un seguimiento por parte del Gobierno de la ciudad y su inclusión en los órganos consultivos del mismo. Las tres asociaciones van más allá de la prestación de asistencia primaria a los inmigrantes recién llegados, son entidades que cubren las necesidades de expresión identitaria y cultural de una comunidad musulmana asentada durante más de dos décadas, y donde el factor religioso cumple una función definidora del grupo étnico inmigrante y estabilizadora como componente de la entidad. Una arena migratoria totalmente distinta a la de la ciudad de Murcia, donde el grupo inmigrante magrebí se ha definido mayoritariamente en cuanto a representación asociativa en el espacio público por su perfil de trabajador extranjero, por ende de inmigración económica, y de defensa de sus derechos.

La política de incorporación del Gobierno de Mataró ha sido muy activa en la medida en que ha habilitado múltiples plataformas de inclusión de las asociaciones inmigrantes; por otro lado, las convocatorias públicas genéricas para mantener un movimiento asociativo efervescente junto con las ayudas específicas a aquellas asociaciones que las solicitaban para la realización de determinadas actividades específicas generalmente culturales de integración, como talleres de lengua, han tenido una influencia directa en el movimiento asociativo inmigrante. Estas medidas han generado una red de asociaciones local muy amplia y un movimiento asociativo inmigrante atomizado y en general poco estable en la supervivencia de las asociaciones más noveles y con menor número de miembros. En ellas

la búsqueda de financiación para su propia conservación se convierte en el objetivo primario. Los intentos de las asociaciones por su inclusión en el mayor número de *consells municipals*, y su concurrencia al mayor número de convocatorias de subvenciones abiertas las ha llevado a un proceso de multiplicación de algunas asociaciones cuyos máximos representantes se alternan en el puesto directivos de las distintas entidades creadas. Esto es observable en algunas asociaciones más recientes no magrebíes, en las que aunque la etnicidad es una característica definidora de la entidad y desarrollan actividades y proyectos culturales específicos, no atienden las necesidades de atención directa o primarias de la comunidad inmigrante a la que representa. La comunidad no encuentra un lazo claro de unión con esa entidad y a menudo no conoce ni a la misma ni a sus actividades. El Ajuntament de Mataró es conocedor de estos procesos y efectivamente desarrolla una política declarada de seguimiento y control cercano de las asociaciones beneficiarias de su política de subvenciones. Estos resultados no necesariamente son buscados, tampoco evitados, existe como antes se ha comentado una clara política de activación de la red asociativa ciudadana e inmigrante. Claramente en este estudio de caso, las políticas de incorporación sirven también como políticas de control del nacimiento, desarrollo y desaparición de algunas asociaciones.

La política activa de inmigración del Gobierno de la ciudad incluye una agencia de atención directa a la inmigración y un centro de acogida municipal de inmigrantes que han funcionado con un nombre u otro desde que la ciudad se convirtió en una localidad receptora de inmigración extranjera. El Maresme es una comarca que ha recibido desde los años sesenta la inmigración procedente de las regiones del sur de España, hecho que atestiguan algunos nombres de calles y plazas. Esta zona tiene una historia de recepción de inmigrantes que se evidencia en la gestión que hace de la atención primaria y de los servicios de acogida de la población que llega que no necesita recurrir a asociaciones de inmigrantes para servicios de información o traducción. Al contrario que otras ciudades, el Gobierno local no delega esa competencia y no la promueve como objetivo de las asociaciones que financia. De ahí que una de las razones por las que las asociaciones magrebíes hayan demostrado tal grado de continuidad y de estabilidad en Mataró se deba a que están vinculadas a las mezquitas que sirven a sus comunidades musulmanas mayoritariamente inmigrante como no puede hacerlo el Gobierno local.

5. CONCLUSIONES

Independientemente de los debates teóricos y del discurso político en cuanto al modelo de integración y las propuestas de participación política de los inmigrantes, los Gobiernos españoles han venido desarrollando políticas de incorporación de las comunidades inmigrantes dentro del marco de las políticas de inmigración en los distintos niveles de Gobiernos. La consolidación de la política de inmigración ha conllevado a su vez el desarrollo de la dimensión integrativa de esta política. La política de integración de los inmigrantes ha incluido el reconocimiento de los grupos étnicos inmigrantes a través de la incorporación de sus asociaciones en los foros de representación. Así, la representación política de las comunidades étnicas se ha habilitado a través de las asociaciones inmigrantes como canales de participación y representación.

La importancia de las asociaciones inmigrantes, el impacto de sus demandas y su visibilidad han dependido directamente de las oportunidades políticas del país receptor a nivel nacional y regional a través de los foros para la integración social de los inmigrantes. A nivel local, las medidas de acceso a las plataformas de participación y de negociación habilitadas han influido de modo indirecto en la naturaleza de las asociaciones que surgen, las que desaparecen y las que se reafirman.

Las políticas de inmigración locales diseñadas en algunas localidades comprenden también políticas de incorporación que han actuado como políticas de control directo de las asociaciones inmigrantes con las que colaboran en la implementación de sus programas específicos y que financian a través de subvenciones genéricas o específicas en función de las actividades.

Las estructuras de los foros representativos contribuyen al proceso de reclutamiento de la élite inmigrante, al coincidir los mismos "hombres intermedios" en los puestos de representación de los inmigrantes en las plataformas de representación institucionalizadas por los Gobiernos y en los puestos directivos de las asociaciones que tienen representación (y por tanto voz) en estas plataformas.

Las asociaciones inmigrantes magrebíes han demostrado un alto grado de estabilidad y continuidad en el contexto asociativo local, respondiendo al hecho de que su perfil a nivel local encaja con el de la comunidad que representa (ALOUHDA por ejemplo) y/o con las demandas que cubre (ATIME);

siendo las características de la comunidad inmigrante de un municipio las que definen la naturaleza del movimiento asociativo que se afianza en el mismo. El factor religioso en las asociaciones cumple una función definidora del grupo étnico inmigrante y estabilizadora como componente de la entidad. En definitiva, el perfil y evolución del movimiento asociativo inmigrante se ve determinado no solo por la comunidad inmigrante que representa sino también por las políticas de inmigración en todos los niveles de Gobierno a través de los canales de incorporación política habilitados.

BIBLIOGRAFÍA

- Aleinikoff, A. (2001) "Chapter 7 Policing Boundaries: Migration, Citizenship, and the State", G. Gerstle y J. Mollenkopf (ed.) *E Pluribus Unum? Contemporary and Historical Perspectives on Immigrant Political Incorporation*, New York City, Russell Sage Foundation.
- Baillet, D. (2001) *Militantisme politique et intégration des Jeunes d'origine maghrébine*. París, L'Harmattan.
- Bastenier, A. (1992) *L'État Belge face à l'immigration. Les politiques sociales jusqu'en 1980*. Academia, Louvain-la-Neuve.
- Bastenier, A. y Dasseto, F. (1993) *Immigration et espace public. La controverse de l'intégration*. París, L'Harmattan.
- Boswell, C. (2007) "Theorizing Migration Policy: Is There a Third Way?" *International Migration Review* 41(1): 75-101
- Boswell, C. y Geddes, A. (2010) *Migration and Mobility in the European Union*. Londres, Palgrave.
- Boswell, C.; Geddes, A.; y Scholten, P. (2011) "The role of narratives in migration policy-making: A research framework", *The British Journal of Politics & International Relations*, Vol. 13, Issue 1, pp.1-11
- Cornelius, W.; Martin, P.L.; y Hollifield, J.F. (Eds.) (1994) *Controlling Immigration: A global perspective*. Stanford University Press, Stanford: California.
- Dacheux, É. y Rosso, R. (1996) *La communication entre associations et élus en Ile-de-France. Étude de cas*. París, L'Harmattan.
- Dahl, R. (1961) *Who Governs? Democracy and power in an American city*. New Haven: Yale University Press.
- Dewind, J. y Kasinitz, P. (1997) "Everything Old is New Again? Processes and Theories of Immigrant Incorporation", *International Migration Review*, 31(4):1096-1111
- Freeman, G. (1995) "Modes of Immigration Politics in Liberal Democratic States", *International Migration Review*, 29(4): 881-902
- Freeman, G. (2004) "Immigrant Incorporation in Western Democracies", *International Migration Review*, 38(3): 945-969
- Gatugu J.; Amoranitis, S. ; y Manço, A. (ed.) (2004) *La vie associative des migrants : quelles (re)connaissances ? Réponses européennes et canadiennes*. París, L'Harmattan.
- Geddes, A. (2000) *Immigration and European integration: towards fortress Europe?*. Manchester, Manchester University Press.
- Geddes, A. (2003) *The politics of migration and immigration in Europe*. Londres, Sage Publications.
- Gosselin, G. y Lavaud, J. (ed.) (2001) *Ethnicité et mobilisations sociales*. París, L'Harmattan.
- Hochschild, J. y Mollenkopf, J. (ed.) (2009) *Bringing outsiders in. Transatlantic perspectives on immigrant political incorporation*. Londres, Cornell University Press.
- Hollifield, J. (1992), *Immigrants, markets and states. The political economy of Postwar Europe*. Harvard University Press, London.
- Hollifield, J. (2000), "The Politics of International Migration: How Can We "Bring the State Back In"?", en C. Brettel y J. F. Hollifield. *Migration Theory: Talking Across Disciplines*. New York, Routledge. Pp. 137-185
- Holzmann, R. y Münz, R. (2004) *Challenges and opportunities of international migration for the EU, its Member States, neighboring countries and regions: A policy note*. Washington D.C, The World Bank.
- Joppke, C. (1998) "Immigration challenges the Nation-state", en C Joppke (ed.) *Challenge to the Nation-state. Immigration in Western Europe and the United States*. Oxford, Oxford University Press.
- Lapeyronnie, D. (Dir.) (1992) *Immigrés en Europe. Politiques locales d'intégration*. París, La documentation Française.
- Leveau, R.; Wihtol de Wenden, C.; y Mohsen-Finan, K. (dir.) (2003) *De la citoyenneté locale*. París, Institut Français des Relations Internationales.

- Marshall, A. (2005) "Europeanization at the urban level: Local actors, institutions and the dynamics of multi-level interaction", *Journal of European Public Policy*, Vol.12, Issue 4
- Martiniello, M. (1992) *Leadership et pouvoir dans les communautés d'origine immigrée*. Paris, L'Harmattan.
- Martiniello, M. y Hily, M. (coord.) (1998) *Immigrés et minorités ethniques dans l'espace politique européen*. Revue Européenne des Migrations Internationales. Poitiers, Association pour l'Etude des Migrations Internationales.
- Miller, M. (1981) *Foreign workers in Western Europe. An emerging political force*. Praeger, New York.
- Morales, L. y Giugni, M. (ed.) (2011), *Social capital, political participation and migration in Europe. Making multicultural democracy works?*. Nueva York, Palgrave.
- Oriol, P. (1992) *Les immigrés devant les urnes. Le droit de vote des étrangers*. Paris, L'Harmattan.
- Ortega Pérez, N. (2010) "El asociacionismo inmigrante magrebí en España y su incorporación como fuerza política emergente", en M^aA. Parejo (coord.) *Entre el autoritarismo y la democracia. Los procesos electorales en el Magreb*. Barcelona, Bellaterra.
- Penninx, R.; Kraal, K.; Martiniello, M.; y Vertovec, S. (ed.). 2004, *Citizenship in European cities. Immigrants, local politics and integration policies*. Ashgate, Aldershot.
- Portes, A. (2002) "New and Old Immigrant Minorities in Germany: The Challenge of Incorporation", en A. Messina (ed.) *West European Immigration and Immigrant Policy in the New Century*. Westport, Praeger.
- Portes, A. y Borocz, J. (1989), "Contemporary Immigration: Theoretical Perspectives on Its Determinants and Modes of Incorporation", *International Migration Review*, 23(3):606-630
- Portes, A. y Zhou, M. (1993), "The new second generation: segmented assimilation and its variants", *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 530: 74-97
- Portes, A.; Escobar, C. et al. (2008), "Bridging the gap: transnational and ethnic organizations in the political incorporation of immigrants in the United States." *Ethnic and Racial Studies* 31(6): 1056 - 1090.
- Rex, J. (1986) *Race and ethnicity*. Milton Keynes, Open University Press.
- Rex, J. (1996) *Ethnic minorities in the modern nation-state. Working papers in the theory of multiculturalism and political integration*. Basingstoke, Palgrave.
- Rex J.; Joly, D.; y Wilpert, C. (ed.) (1987) *Immigrant associations in Europe*. Aldershot, Gower.
- Schmitter, B. (1992) "The Future of Immigrant Incorporation: Which Models? Which Concepts", *International Migration Review*, 26(2):623-645
- Souilamas, N. (2000) *Des « beurettes » aux descendantes d'immigrants nord-africains*. Paris, Bernard Grasset.
- Soysal, Y. (1994) *Limits of citizenship. Migrants and Postnational Membership in Europe*. Chicago, Chicago University Press.
- Vertovec, S. y Wessendorf, S. (ed.) (2010) *The multiculturalism backlash. European discourse, policies and practices*. Nueva York, Routledge.
- Weiner, Myron. (1996) "Determinants of immigrants integration: an international comparative analysis", en Carmon, N. (ed.): *Immigrants and Integration in Post-industrial societies: Theoretical analysis and Policy-Related research*. Macmillan Press, Basingstoke.
- Wihtol de Wenden, C. (1978) *Les immigrés dans la cité. La représentation des immigrés dans la vie publique en Europe*. Paris, La Documentation Française.
- Wihtol de Wenden, C. (1988) *Les immigrés et la politique. Cent cinquante ans d'évolution*. Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.
- Wihtol de Wenden, C. (1997) *La citoyenneté Européenne*. Paris, Presses de Sciences Po.
- Wihtol de Wenden, C. (1999) "Est-il possible - et souhaitable - de contrôler les flux migratoires ?", en P. Dewitte (dir.) *Immigration et intégration. L'état des savoirs*. Paris, Éditions La Découverte.
- Wihtol de Wenden, C. (2002) "Migration Policy and the Economy: The French Experience", en R. Rotte y P. Stein (ed.), *Migration Policy and the Economy: International Experiences*, Academy for Politics and Current Affairs.
- Wihtol de Wenden, C. (2003) "L'Europe migratoire", en M. Aligisakis (dir.) *L'Europe face à l'autre. Politiques migratoires et intégration européenne*. Ginebra, Euryopa.
- Wihtol de Wenden, C. (2005) "Seconde génération. Le cas français", en R. Leveau, K. Mohnse-Finan (dir.) *Musulmans de France et d'Europe*. Paris, CNRS Editions. Pp.7-19

- Wihtol de Wenden, C. (2006) "L'intégration des populations musulmanes en France, trente ans d'évolution", en M. Arkoun (dir.), *Histoire de l'Islam et des musulmans en France du Moyen Age à nos jours*. Paris, Albin Michel. Pp. 800-821.
- Wihtol de Wenden, C. (2007) "L'Union européenne et les enjeux migratoires", en T. Chopin y M. Foucher (dir.) *L'Etat de l'opinion, Rapport Schuman sur l'Europe*. Paris, Ed. Lignes de repères. Pp. 111-118
- Wihtol de Wenden, C. y Leveau, R. (2001). *La bourgeoisie. Les trois âges de la vie associative issue de l'immigration*. Paris, CNRS Éditions.
- Wrench, J. (2012) *Diversity management and discrimination: Immigrants and ethnic minorities in the EU*. Londres, Palgrave Macmillan.
- Zolberg, Aristide R. (1997) "Modes of Incorporation: Towards a Comparative Framework", en V. Bader (ed.) *Citizenship and Exclusion*. Aldershot, MacMillan.
- Zolberg, Aristide R. (1999) "Matters of State: Theorizing Immigration Policy", en C. Hirschman, P. Kasinitz, y J. DeWind (ed.) *The Handbook of International Migration: The American Experience*. New York, Russell Sage Foundation. Pp. 71-93