



TESIS DOCTORAL

ANÁLISIS ETNOGRÁFICO DE UN
DISPOSITIVO POLÍTICO
TRANSESCALAR:

EL MARCO DE LA UNIÓN EUROPEA PARA
LA INTEGRACIÓN DE NACIONALES
DE TERCEROS PAÍSES

Candidato: Luca Sebastiani

Directores: Aurora Álvarez Veinguer | Francisco Javier García Castaño

Doctorado en Antropología Social y Diversidad Cultural
Universidad de Granada



Portada realizada por Emmanuel Chamorro.

Tesis doctoral

**Análisis etnográfico de un dispositivo político transescalar:
el Marco de la Unión Europea
para la Integración de Nacionales de Terceros Países**



Candidato: Luca Sebastiani

Directores: Aurora Álvarez Veinguer

Francisco Javier García Castaño

Doctorado en Antropología Social y Diversidad Cultural

Universidad de Granada

Editor: Editorial de la Universidad de Granada
Autor: Luca Sebastiani
D.L.: GR 2030-2014
ISBN: 978-84-9083-220-2


El doctorando Luca Sebastiani y los directores de la tesis Aurora Álvarez Veinguer y Francisco Javier García Castaño garantizamos, al firmar esta tesis doctoral, que el trabajo ha sido realizado por el doctorando bajo la dirección de los directores de la tesis y hasta donde nuestro conocimiento alcanza, en la realización del trabajo, se han respetado los derechos de otros autores a ser citados, cuando se han utilizado sus resultados o publicaciones.

Granada, 29 de mayo de 2014

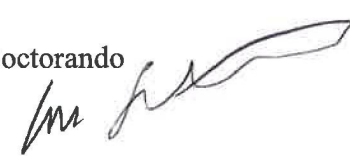
Directores de la Tesis

Doctorando

Fdo.:

Two blue ink signatures of the thesis directors. The first signature is a cursive 'Ava' and the second is 'FJG' with a vertical line through it.

Fdo.:

A black ink signature of the doctorando, appearing as 'Luca Sebastiani' in a cursive style.

Esta investigación doctoral ha sido financiada desde el 1/10/2009 hasta el 30/9/2013 por el programa 6A de las becas/contratos de formación de profesorado universitario del Plan Propio de la Universidad de Granada.

Caro nonno Renato,
anche se non sei più qui da cinque anni
tu non hai mai smesso di accompagnarmi:
di giorno con il tuo esempio, in ogni piccola lotta quotidiana
e di notte con il tuo ricordo, nei sogni

Querido abuelo Renato,
aunque ya vayan cinco años sin ti
tú nunca has dejado de acompañarme:
por el día con tu ejemplo, en cada pequeña lucha cotidiana
y por la noche con tu recuerdo, en los sueños

Índice de contenidos

Notas terminológicas y de estilo	p. 1
Resumen	p. 3
Abstract	p. 9
Prólogo	p. 15
1. Introducción	p. 21
1.1 Una guía para la lectura.....	p. 22
1.2 Digresión: las políticas de integración de inmigrantes como herramienta.....	p. 25
1.3 Posicionamiento político-epistemológico.....	p. 29
1.3.1 Mi lugar de enunciación.....	p. 29
1.3.2 Conceptualizando el sentido de mi investigación: de las estrategias colaborativas al análisis de las relaciones de poder (y saber) hegemónicas.....	p. 32
1.4 Estructura y contenido de los capítulos.....	p. 38
1.5 Agradecimientos.....	p. 42
2. Objetivos	p. 47
3. El contexto	p. 51
3.1 La ciudad de Bruselas.....	p. 52
3.2 El barrio europeo.....	p. 55
3.3 Bruselas y la UE: una nota metodológica.....	p. 57
3.4 Una aproximación al mundo institucional comunitario.....	p. 58
3.5 El “homo communautarius” y sus mundos socio-culturales.....	p. 61
3.6 El mundo de los lobby.....	p. 65
3.7 Las ONG relacionadas con las políticas de inmigración e integración.....	p. 68
4. Tecnología	p. 77
4.1 Reflexiones preliminares.....	p. 78
4.2 Observación participante.....	p. 80
4.3 Entrevistas abiertas semidirigidas.....	p. 83
4.3.1 Principales características de la selección.....	p. 83
4.3.2 Selección de los interlocutores, toma de contactos y condiciones de acceso.....	p. 88
4.3.3 Dinámicas de interacción durante la realización de las entrevistas.....	p. 92
4.3.3.1 Cómo me presentaba.....	p. 92
4.3.3.2 Disposición física de los actores, arranque de la entrevista y uso de la grabadora.....	p. 95
4.3.3.3 Dificultades del proceso y evolución de las relaciones establecidas.....	p. 97
4.3.3.4 Perspectiva del entrevistador y perspectiva del entrevistado.....	p. 99

4.3.4 El protocolo de entrevistas y su evolución.....	p. 100
4.4 Lectura de textos.....	p. 103
4.5 Procesamiento de los datos y construcción del relato etnográfico.....	p. 105
5. Publicaciones científicas.....	p. 107
<i>Elemento externos e internos en un cambio de enfoque etnográfico. El caso de una investigación sobre antropología política.....</i>	<i>p. 108</i>
1. Introducción.....	p. 109
2. Y sin embargo se mueve: los desplazamientos del objeto de estudio.....	p. 110
2.1. Los primeros acercamientos.....	p. 110
2.2. El abandono de las temáticas identitarias.....	p. 113
3. ...Y los desplazamientos del contexto.....	p. 115
3.1. Acotando los límites geográficos: el lugar Bruselas como campo.....	p. 115
3.2. La idea de campo se transforma: de lugar geográfico a espacio relacional.....	p. 116
3.3. Re-construyendo el campo mediante el concepto de dispositivo.....	p. 121
3.4. Consecuencias del nuevo enfoque.....	p. 124
4. Conclusiones.....	p. 128
<i>La integración de inmigrantes en el marco de la Unión Europea: el campo, los actores y las estrategias.....</i>	<i>p. 130</i>
1. Introducción.....	p. 131
2. Marco teórico: el concepto de campo y la antropología de las políticas públicas.....	p. 132
3. Nota metodológica.....	p. 133
4. La constitución del campo de la integración en el marco de la Unión Europea.....	p. 134
4.1 1975-1997: Cooperación en las políticas migratorias / primacía estatal en la integración.....	p. 134
4.2 1997-2000: Comunitarización de las políticas migratorias / Problematización de los derechos de los migrantes desde la perspectiva de la anti-discriminación.....	p. 136
4.3 2000-2003: Una nueva problematización de la integración.....	p. 138
4.4 2000-2003: Los primeros encuentros sobre la integración y la compleja dinámica UE / estados-nación.....	p. 141
4.5 2004-hoy en día: los PBC y el Marco Europeo para la Integración.....	p. 146
5. Consideraciones finales.....	p. 149
<i>El gobierno de lo social en las políticas de integración de inmigrantes de la Unión Europea...p.</i>	<i>151</i>
1. La gubernamentalización de la integración bajo el paradigma neoliberal.....	p. 153

2. De la integración imaginada: Unión Europea y gobierno de lo social.....	p. 156
2.1 La idea de Sociedad, Estado e Integración.....	p. 156
2.2 El sujeto neoliberal.....	p. 158
2.3 La “gestión” tecnocrática de la integración.....	p. 160
2.4 Las ambigüedades de la participación entre democracia y cooptación.....	p. 162
3. Consideraciones conclusivas: la pretendida despolitización de lo social.....	p. 164
<i>Despolitizando y tecnificando: la construcción del “objeto” integración en el marco de la Unión Europea.....</i>	<i>p. 167</i>
1. Un rápido bosquejo del Marco Europeo.....	p. 168
2. Un caso concreto: las “buenas prácticas”.....	p. 171
2.1 Porqué esta elección.....	p. 171
2.2 Primer movimiento: reducción a una cuestión técnica.....	p. 172
2.3 Segundo movimiento: a veces vuelven (los contenidos políticos).....	p. 173
3. De los efectos “reales”.....	p. 176
<i>El Marco Europeo de la Integración y la sociedad civil organizada: prácticas participativas, patrones de agencia y producción de saberes.....</i>	<i>p. 178</i>
1. Introducción.....	p. 179
2. La emergencia de dos problematizaciones: el paradigma de la gobernanza y la integración de inmigrantes.....	p. 180
2.1 La gobernanza multinivel en el marco de la UE: sociedad civil y participación.....	p. 180
2.2 La constitución del Marco Europeo de la Integración.....	p. 185
3. Participación, poder y saber en el análisis de tres dispositivos.....	p. 188
3.1 Las buenas prácticas, o: de la (aparente) despolitización/tecnificación de la agencia..	p. 189
3.2 La construcción del saber de la integración: los módulos europeos.....	p. 191
3.3 Una participación encauzada y acotada: el Foro Europeo sobre la Integración.....	p. 194
3.3.1 Una panorámica general.....	p. 194
3.3.2 De las prácticas participativas: el Foro como una tecnología de agencia.....	p. 195
4. Conclusiones.....	p. 199
<i>Revisiting the EU framework on immigrant integration: the European Integration Forum as a technology of agency.....</i>	<i>p. 202</i>
1. Introduction.....	p. 202
2. Antecedents to integration policies in the context of Europe.....	p. 204
3. Revision of EU documents in terms of immigrant integration (1999–2011).....	p. 206
4. Introducing the European Integration Forum.....	p. 209

5. The concept of (immigrant) integration: struggles for its content.....	p. 213
6. Participation as a technology of agency.....	p. 216
7. Conclusion.....	p. 220
<i>Deconstruyendo las políticas públicas de la Unión Europea: el conjunto “Principios Básicos Comunes”/“Fondo Europeo para la Integración” como una tecnología de gobierno.....</i>	<i>p. 221</i>
1. Introducción.....	p. 222
2. Las políticas públicas contemporáneas como “ensamblajes”.....	p. 223
3. Los Principios Básicos Comunes y el Fondo Europeo para la Integración como una tecnología de gobierno.....	p. 227
3.1 El contexto: el marco comunitario de la integración.....	p. 227
3.2 Los Principios Básicos Comunes.....	p. 228
3.3 El antecedente del Fondo: el programa Inti.....	p. 230
3.4 El Fondo Europeo para la Integración.....	p. 232
3.4.1 Objetivos y mecanismos de funcionamiento.....	p. 232
3.4.2 Los mecanismos de alineación subyacentes en el funcionamiento del conjunto Fondo/PBC.....	p. 235
3.4.3 ...y sus ambigüedades y resignificaciones.....	p. 237
4. ¿Un fracaso gubernamental?.....	p. 240
6. Discusión general.....	p. 243
6.1 La integración como construcción social.....	p. 244
6.2 Cosificación, visibilización y operacionalización de la integración: una operación ideológica inestable.....	p. 246
6.3 ...pero efectiva. Más sobre despolitización, saber y poder.....	p. 248
6.4 Una participación “activa” y “encauzada”.....	p. 252
6.5 Una nota sobre el fracaso de las políticas públicas.....	p. 255
6.6 Algunas notas conclusivas.....	p. 257
7. Conclusiones y perspectivas futuras.....	p. 263
7. Conclusions and future prospects.....	p. 269
Anexos.....	p. 275
Anexo 1 – Imágenes.....	p. 276
Anexo 2 - Prototipo de mail para la toma del primer contacto con los interlocutores.....	p. 284
Anexo 3- Dos diferentes versiones del protocolo de entrevista.....	p. 285
Referencias bibliográficas.....	p. 295

Notas terminológicas y de estilo

1) A la hora de referirme a grupos integrados por hombres y mujeres he tratado de utilizar un lenguaje no generizado. Aun así, mi personal interpretación tanto del gusto estilístico como del sentido común de la corrección ortográfica me han dificultado (o a veces hasta impedido) atender permanentemente a criterios no discriminatorios. Salvo donde especifique diversamente, el uso del masculino (ya sea plural o singular) ha de entenderse como una generalización que incluye a los dos colectivos.

2) Aun siendo consciente de los distintos matices políticos y teóricos implícitos en los términos “migrante” e “inmigrante” (y a pesar de preferir el primero), en este trabajo he utilizado ambos de manera indiferenciada. Este hecho se debe, algunas veces, a las diferentes exigencias terminológicas requeridas para cada publicación, y otras, a que estas últimas remiten a distintas fases de mi elaboración. Ante esta situación he optado por preservar el estilo de las formulaciones originales.

3) De igual manera, en el desarrollo del relato etnográfico he abogado por el uso de la primera persona. En el caso de una sola publicación, un revisor anónimo me ha solicitado adoptar un estilo impersonal.

4) Si bien la “Unión Europea” (UE) existe formalmente a partir de la firma del Tratado de Maastricht (1992, en vigor desde 1993), he utilizado esta sigla en una acepción más amplia, a veces incluyendo las anteriores configuraciones institucionales de la susodicha entidad política (como por ejemplo la Comunidad Europea). Lejos de querer naturalizar la existencia de la UE o de presentarla como el desarrollo inevitable de algún proceso institucional, esta simplificación remite a la única exigencia de evitar un lenguaje excesivamente pesado y repetitivo.

5) Al citar documentos comunitarios, tanto en el cuerpo del texto como en la bibliografía final he tratado de referenciar las fuentes oficiales disponibles en castellano. Donde aquéllas no existían, he utilizado las versiones en inglés. De ahí la aparente disparidad en los criterios de citación (por ejemplo, la coexistencia de los autores “Comisión Europea” y “European Commission”).

Resumen

Este trabajo se centra en las políticas “blandas” de integración de inmigrantes elaboradas en el contexto transescalar del “Marco de la Unión Europea para la Integración de Nacionales de Terceros Países”. Está fundamentado en 37 entrevistas semidirigidas, hechas principalmente en Bruselas a los protagonistas activos en este ámbito político (Comisión Europea, Comité Económico y Social, Comité de las Regiones, *think tank*, fundaciones, redes de administradores regionales y locales, organizaciones de la sociedad civil, etc.); en observaciones directas de diferentes actos y espacios y en la lectura de fuentes de varios tipos relacionadas con la susodicha temática. Se basa en las aportaciones teóricas procedentes de la “antropología de las políticas públicas” y los “estudios sobre gubernamentalidad”, tomando prestadas de estos últimos algunas nociones particularmente útiles cuales las de “gobierno”, “gubernamentalidad”, “racionalidades políticas” y “tecnologías de gobierno”. Desde un enfoque crítico/deconstructivo, se analizan diferentes cuestiones vinculadas al marco político de la UE para la integración de inmigrantes no comunitarios, y especialmente: su proceso de constitución; los actores más importantes; los procesos participativos, llevados a cabo en el marco de la así llamada “gobernanza multinivel”, para la toma de decisiones y la elaboración de las políticas públicas; los principales instrumentos establecidos para la implementación de estas últimas; los supuestos socio-culturales subyacentes en las diferentes prácticas y las problematizaciones vertebradas por aquéllas; las formas específicas de conocimiento que son impulsadas.

El concepto de integración ha sido utilizado como una herramienta, la cual ha servido para iluminar la existencia de procesos de más amplio calado, presentes en el trasfondo de este ámbito político y que remiten a dinámicas sociales originadas en las últimas décadas -en particular, tienen que ver con transformaciones en el terreno productivo (posfordismo) y con el creciente desmantelamiento del Estado de bienestar en el marco del neoliberalismo hegemónico-. De allí la generación de vocabularios, prácticas, saberes y formas participativas características de un nuevo tipo de racionalidad política. Se entiende entonces que la categoría de integración ha sido abordada como una construcción social. No ha sido analizada cual objeto pre-existente, sino a partir de sus condiciones de producción históricas y sociales. Lejos de tener finalidades prescriptivas -como determinar qué políticas pueden ser consideradas “mejores”-, este trabajo se ha centrado en los significados que se manifiestan en el uso de la palabra “integración”, y de los conceptos derivados de aquélla, en contextos variados; los diversos tipos de instrumentos que se despliegan bajo su rúbrica; las prácticas (discursivas y no discursivas) vertebradas por aquéllos; los procesos de clasificación, categorización e inclusión/exclusión de poblaciones impulsados por las políticas públicas elaboradas en este marco.

Por lo que respecta a la estructura del trabajo, un breve prólogo enuncia las inquietudes que han estado en el trasfondo de los principales interrogantes. En la introducción (cap. 1) se proporcionan algunas indicaciones sobre cómo afrontar la lectura de la obra, teniendo en cuenta de que se trata de una tesis por compendio de publicaciones. También se realiza una digresión sobre la relevancia de las políticas de migración e integración para el análisis de las políticas públicas y se ofrecen los principales fundamentos del posicionamiento político-epistemológico adoptado y encarnado por el autor. Un segundo capítulo recapitula los principales interrogantes, enunciando las preguntas de investigación más importantes pero también formulando objetivos de tipo metodológico y político-epistemológico. En el tercer capítulo se presenta un esbozo sobre el contexto de Bruselas, la localización más importante (aunque no la única) en la que ha tenido lugar el trabajo de campo. Se proporcionan tanto algunas escuetas nociones sobre la ciudad como unas informaciones más detalladas sobre el barrio europeo. A continuación, se ilustran los principales rasgos de los mundos sociales frecuentados por los protagonistas de las políticas comunitarias y se presenta una cartografía de aquéllos más estrechamente relacionados con las políticas de migración e integración. En el cuarto capítulo se presentan algunas nociones tanto sobre las técnicas empleadas para la producción de los datos como sobre el procedimiento de construcción y redacción del relato etnográfico. También se establece una conexión entre el marco teórico y las prácticas empíricas llevadas a cabo, mediante el diálogo con algunas referencias bibliográficas.

El quinto capítulo incluye las siete publicaciones que integran el “cuerpo” de la tesis, abordando diferentes aspectos de la temática objeto de este estudio. En un primer artículo metodológico son resumidas las principales encrucijadas del procedimiento investigador: asumiendo que la actividad investigadora está caracterizada por un recorrido “incierto” y no lineal, se ilustran las principales transformaciones sufridas por el objeto y el contexto de estudio. Desde una perspectiva reflexiva, se analizan los factores “internos” y “externos” que han condicionado su desarrollo y se presentan algunas reflexiones teórico-metodológicas que fundamentan la conceptualización del “Marco Europeo” como un dispositivo de tipo transescalar.

El segundo artículo recorre los momentos más significativos de la constitución de este ámbito político y analiza las perspectivas, los posicionamientos y las estrategias de los actores más influyentes y activos en este contexto. Ilustra algunas de las problematizaciones subyacentes en la idea de integración y afirma que la acepción hoy día hegemónica, estrechamente relacionada con las políticas de control migratorio y vinculada a un enfoque “de ministerio de interior”, puede entenderse como el resultado del conjunto de las “jugadas” de los diferentes actores, siendo por lo tanto el desenlace de un proceso histórico abierto y nada determinista.

La tercera publicación presenta diferentes observaciones con respecto de las problematizaciones

emergentes en las políticas de integración de inmigrantes, en el contexto de la hegemonía política del neoliberalismo. Se ilustran ciertas representaciones y discursos subyacentes en las políticas de integración, como la idea de Sociedad, la de Estado y el tipo de relación que se considera existir entre los dos; la representación del sujeto “neoliberal” y la reiterada necesidad de gestionar la presencia migrante desde una perspectiva tecnocrática y aparentemente despolitizada.

La cuarta aportación ahonda en la conjetura anteriormente formulada sobre la pretendida despolitización y tecnificación de las políticas de integración de la Unión Europea. Desentraña el concepto de “buenas prácticas” y la idea de su intercambio, deconstruyendo sus supuestos socio-culturales y su lógica de funcionamiento y llegando a la conclusión de que, a pesar de los intentos por silenciarlo, el elemento político “retorna” de diferentes maneras. Asimismo, plantea que el envoltorio “tecnicista” en el que son confeccionadas muchas de las susodichas políticas debería de considerarse más bien una operación ideológica encubridora.

El quinto artículo analiza de manera más esmerada el paradigma de las “buenas prácticas”, el concepto de “módulos sobre la integración” y las prácticas participativas implementadas en el “Foro Europeo sobre la Integración”. Estudia los patrones de agencia promovidos en los tres ámbitos, concluyendo que la participación en este contexto es entendida como un proceso “limitado”, “encauzado” y subordinado a exigencias de legitimidad y eficacia de las políticas públicas. También analiza los saberes y las formas de hablar sobre la integración fomentados por estas prácticas.

La sexta publicación recorre el origen histórico del concepto de integración y reseña los principales documentos comunitarios al respecto. A continuación, se centra en el caso del Foro Europeo sobre la Integración, analizando aún más esmeradamente las prácticas participativas que allí tienen lugar y teorizando este instrumento como una *tecnología de agencia*. También analiza las estrategias, las resignificaciones y las “luchas por el sentido” alrededor del concepto de integración que son llevadas a cabo desde dentro de esta plataforma de diálogo.

El séptimo artículo, que cierra el quinto capítulo, estudia otros dos instrumentos del Marco Europeo: los “Principios Básicos Comunes” y el “Fondo Europeo para la Integración”. Analiza su lógica de funcionamiento y llega a la conclusión de que el conjunto constituido por aquéllos puede ser considerado una *tecnología de gobierno*, orientada a la alineación de la conducta de los actores presentes en este campo con el cumplimiento de los objetivos gubernamentales. También aborda la cuestión del fracaso de numerosas políticas públicas, presentando una perspectiva de interpretación específica.

El sexto capítulo se dedica a la discusión general de los resultados enunciados a lo largo de los diferentes artículos, tratando de cohesionar y hacer más homogéneo el conjunto de las publicaciones. Aclara el ámbito de aplicación de los diferentes resultados emergentes, debatiendo el

mayor o menor valor de las interpretaciones propuestas con respecto de cada instrumento específico. Recapitula las razones por las que la integración debería ser considerada una construcción social; pormenoriza las operaciones de “cosificación”, “visibilización” y “operacionalización” a las que ésta ha sido sometida; recorre el proceso de despolitización y tecnificación tanto de sus contenidos como de las prácticas participativas desarrolladas por los actores activos en la elaboración de las políticas; finalmente, proporciona consideraciones más amplias sobre el fracaso de las políticas públicas. En un breve apartado conclusivo (cap. 7) se aclara que la validez de los datos producidos, aun remitiendo a procesos más generales, no debería extenderse automáticamente a otros ámbitos políticos -por lo menos, sin un análisis empírico previo- ; se lanza un último interrogante preguntando si las políticas de integración en sí pueden ser consideradas una *tecnología de poder* y se esbozan algunas propuestas para la investigación futura.

Para concluir, cabe señalar que esta investigación es concebida como una operación de producción de conocimiento situado y contra-hegemónico. A través de la deconstrucción de los supuestos socio-culturales existentes en las políticas blandas de integración de la Unión Europea, aspira a poner de relieve que éstas, lejos de estar basadas en hechos “objetivos” y “científicos”, contribuyen a naturalizar la ideología dominante y a invisibilizar otras formas de pensar y a actuar, empezando por las vivencias y las prácticas llevadas a cabo por grupos alternativos o colectivos de migrantes.

Abstract

This study deals with immigrant integration soft policies developed within the trans-scalar context of the “EU framework for the Integration of Third Country Nationals”. The research is based on (i) 37 semi-directed interviews, mostly given in Brussels by main actors of this political field (European Commission, European Economic and Social Committee, Committee of the Regions, think tanks, foundations, regional and local administration networks, civil society organizations, etc.), as well as on (ii) direct observation of various events and spaces and (iii) the reading of numerous sources related to the aforementioned issues. Particularly, it rests on theoretical contributions made by the “anthropology of policy” and the “governmentality studies”, borrowing from the latter certain useful notions like those of “government”, “governmentality”, “political rationality” and “technologies of government”. This critical/deconstructive approach analyses several issues related to the EU political framework for the integration of non-EU immigrants, especially, those dealing with the construction process of this political field, its main actors, the participative process within the frame of the *multilevel governance*, through which decision and policies are made, the main tools set for implementation of the latter, the socio-cultural assumptions lying beneath the practices and problematisations driven by the aforementioned policies, and the specific forms of knowledge promoted.

In this piece of research the concept of integration has been used as a tool, which sheds light on the existence of broader processes in the background of this policy area that refer to the social dynamics originated in the last decades –in particular, such processes are associated with changes in the mode of production (Post-Fordism) and with the increasing dismantling of the welfare state under hegemonic neoliberalism. As these processes have generated brand new vocabulary, practices, knowledge and participatory forms, which are common within a new type of political rationality, the category of integration has been addressed as a social construction. It is not analysed as a pre-existing object, but rather in terms of its historical and social conditions of production. Far from having prescriptive purposes, for example, that of determining which policies could be considered as “most appropriate”, this research has focused on the meanings revealed by the word “integration” and the concepts derived from it across different contexts, on the various instruments deployed under its logic of functioning, on the (discursive and non-discursive) practices fostered by those instruments, as well as on the processes of classification, categorization and inclusion/exclusion driven by the policies developed within this framework, which affect certain populations.

This document is structured as follows. After a brief prologue setting out the concerns in the

background of the main issues, the introduction (Chapter 1) provides some indications on how to approach the reading of the study, taking into account that this is a thesis by publications. In the same chapter, I point out the importance of migration and integration policies for public policy analysis and clarify the main political and epistemological stances I have taken and maintained. A second chapter drafts the main research questions, but it also formulates methodological and political-epistemological objectives. The third chapter outlines the Brussels context, being the most important location (although not the only one) in which the fieldwork has taken place. Furthermore, some information on the city as well as more detailed data about the European quarter are provided. After that, the general features of the main EU policy makers' social worlds are traced, and the worlds of migration and integration policy makers are described later in detail. In the fourth chapter I introduce the techniques used for data production and construction of the ethnographic account, establishing a connection between the theoretical framework and the empirical practices carried out throughout the research process. The fifth chapter includes the seven publications constituting the main body of the thesis, which address different aspects of the topic under study.

The first methodological paper summarizes the main dilemmas of the research process: assuming that social science research is characterized by an “uncertain” and non-linear path, the main transformations suffered by the object and context of study are shown. From a reflexive viewpoint, the first paper also analyses the internal and external factors that have conditioned the development of my research and it drafts some theoretical and methodological considerations on which the conceptualization of the European framework as a trans-scalar apparatus is based.

The second article covers the most significant moments in the creation of this policy area at EU level, analysing perspectives, positions and strategies of the most influential and committed actors in this context. It shows some of the problematizations underlying the idea of integration, including the fact that its current dominant meaning is closely related to immigration control policies and linked to a “home affairs” approach, what should be understood as the result of all the “moves” made by the various actors and, therefore, the outcome of an open non-deterministic historical process.

The third publication introduces various observations on the emerging problematizations on immigrant integration policies within the context of the political hegemony of neoliberalism. Certain representations and discourses underlying integration policies are revealed, like the idea of society, that of state and the relation between the two, as well as the representation of the

“neoliberal” subject and the reiterated need of managing the migrant presence from a technocratic and seemingly depoliticized perspective.

The fourth contribution deepens into the aforementioned assumption on the depoliticization and technification of European Union integration policies. It unravels the concept of “best practices” and the idea of their exchange, deconstructing their socio-cultural assumptions and their logic of functioning and concluding that the political element “returns” in different ways, despite the attempts to silence it. It also states that the technicism in which these policies are wrapped should be rather considered a concealing ideological operation.

The fifth article thoroughly analyzes the “good practices” paradigm, the concept of “modules on integration” and the participatory practices implemented within the European Integration Forum. It addresses the patterns of agency promoted in these three spaces, concluding that participation here is understood as a limited channeled process, which is subordinated to legitimacy and effectiveness requirements of public policy process. It also analyzes the knowledge and ways of talking about integration promoted by these practices.

The sixth publication outlines the historical origins of the concept of integration, reviewing the main EU documents related to it. Later on, it focuses on the case of the European Integration Forum, analyzing in detail participatory practices taking place there and theorizing this tool as a *technology of government*. It also analyzes the strategies, resignificances and struggles for the meaning regarding the concept of integration, which occur within this dialogue platform.

The seventh article, which closes the fifth chapter, examines two different instruments at the EU framework: the Common Basic Principles and the European Integration Fund. By analyzing their operating logic, it concludes that they can be considered together a technology of government, aiming at aligning the actors’ conduct with the achievement of governmental targets. It also addresses the issue of the failure of several public policies, providing the audience with a specific interpretation.

The sixth chapter outlines and broadly discusses the results set out along the different articles, in an attempt to unify and homogenize the set of publications. It also clarifies the scope of the emerging results, discussing the validity of the proposed interpretations with regard to each specific instrument. It summarizes the reasons why integration should be considered a social construction; it

details the operations of “reification”, “visibilization” and “operationalization” to which it has been subdued; it looks over the process of depoliticization and technification of both its content and the participatory practices developed by policy makers; finally, it provides broader considerations about the failure of policies. A brief closing section (Chapter 7) warns about the risks of automatically extending the validity of data produced, even those referring to more general processes, to other political fields –at least, without a previous empirical analysis. Lastly, it questions whether integration policies themselves can be considered a *technology of power* and it sketches a set of proposals for future research.

It can be concluded that this research is conceived in order to produce situated and counter-hegemonic knowledge. Through the deconstruction of socio-cultural assumptions existing within EU soft integration policies, it aims to highlight that these, far from being based on objective scientific facts, contribute to naturalize the dominant ideology and blur other ways of thinking and making, such as experiences and practices of alternative or migrant groups.

Prólogo

“¡Gilipollas!” me dijo agresivamente y me dio dos o tres empujones a la altura del tórax. Al percatarse de que estaba temblando, continuó: “¿Qué pasa, tienes miedo? Ahora nos vas a enseñar tu móvil, y como nos enteremos de que nos has estado haciendo fotos te lo secuestramos y te mandamos al juzgado enseguida”. Eso me dijo un Policía Nacional, el 31 de marzo de 2011, alrededor de las 23 horas en la estación sur de autobuses de Madrid.

Me encontraba allí esperando a coger el autocar de vuelta a Granada. Pocas horas antes había aterrizado en el aeropuerto de Barajas. Acababa de finalizar mi primera estancia en Bruselas, en calidad de investigador visitante en el “Instituto de Estudios Europeos” de la *Université Libre de Bruxelles*. En aquellos dos meses había tenido numerosas ocasiones de moverme por el así llamado “barrio europeo”, sede de las principales instituciones comunitarias, donde había entrevistado a algunos de los protagonistas implicados en el marco para la integración de inmigrantes de la Unión Europea. Pocos minutos antes de que ocurrieran los acontecimientos arriba relatados, estaba sentado en la sala de espera de la estación. A ciertas alturas me di cuenta de que habían llegado dos policías nacionales; uno tendría alrededor de 40 años y el otro aparentaba ser muy joven, aproximadamente tendría unos 25. Los dos empezaron a parar personas cuyo fenotipo indicaba una procedencia aparentemente no europea, para pedirles la documentación de residencia. Me quedé esperando unos cuantos minutos para estar seguro de lo que estaba acaeciendo. Los funcionarios no dejaban de pedir el carnet a todas las personas (y sólo a aquéllas) cuyos rasgos físicos pudieran delatar una procedencia de alguno de los Sures de la geopolítica mundial. Ya no quedaba duda: estaba presenciando controles de identidad mediante el uso de perfiles étnicos, una práctica prohibida por la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (art. 21), repugnante desde el punto de vista moral y condenada por diferentes organizaciones en defensa de los derechos humanos (véase Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, 2010). Sistemáticamente negada por el Ministerio de Interior, la realización de estos controles a pie de calle venía siendo denunciada por numerosas asociaciones en tanto que praxis común y cotidiana (véanse Amnistía Internacional, 2011 y Brigadas Vecinales de Observación de Derechos Humanos, 2012).

Mi actuación fue la siguiente: en un principio, cuando el policía más joven pasó cerca de mí, le pregunté irónicamente por qué razón no me iba a pedir el carnet a mí, arguyendo que posiblemente fuera por mi condición de blanco “occidental”. Aquél no se dio por enterado, o así fingió, ya que me liquidó con un seco: “No entiendo qué quiere decir”. Algunos minutos más tarde, decidí pasar a la acción: me acerqué a la zona en la que se estaban realizando los controles y saqué el móvil, con la intención de realizar algunas fotos a escondidas, en aras de utilizarlas para una posterior denuncia.

Los dos hombres en uniforme se enteraron de mi actuación, se confabularon y se acercaron con paso imperioso. A continuación, pasó lo que ya he contado. Cabe añadir que, al tener muy poca maña, no había conseguido sacar ninguna foto, razón por la que finalmente los policías desistieron de la idea de detenerme. Al quejarme de su actuación, puntualizaron que yo no era quién para juzgar su forma de trabajar. Objeté con una frase que en ese momento debió de parecerme muy altisonante: “Soy ciudadano de la Unión Europea y tengo el deber de vigilar para que se respeten los derechos fundamentales”. Ante sus oídos debió de sonar más bien ridícula, puesto que uno me rebatió de manera cortante: “Pues entonces presente usted una denuncia al Parlamento Europeo”. Lo cual dio lugar al último acto de esta tragicomedia, que fue mi soberbia respuesta: “Justamente de allí vengo, y no dudaré en hacerlo”. El colofón digno para un desencuentro paradójico, y al mismo tiempo tan sugerente, como aquél que acababa de vivir.

El citado episodio es bien representativo de una desconexión: aquélla existente entre el contexto político-institucional bruselense y la realidad cotidiana en las calles de numerosas ciudades. Hay que decir que mi primer encuentro con ese mundo “europeo”, lejos de corresponderse a las (pesimistas) expectativas previas, supuso la ruptura de muchos estereotipos. Aunque tenga un cielo gris y temperaturas muy frías durante larga parte del año, la “capital de la Unión Europea” -y la localización más relevante para el desarrollo de mi trabajo de campo¹- fue seductora conmigo. Antes de tomar un contacto real con él, creía que el entorno de las instituciones europeas me resultaría hostil y que se me haría muy difícil hasta conseguir el acceso material a alguno de sus edificios. Mi consideración previa de Bruselas era la de ser la ciudad de los “Eurócratas”, amén de sede de los más potentes *lobby* económicos. Me la imaginaba cual amenazante metrópolis, cuna de los poderes fácticos y crisol de una burocracia arrogante y alejada de los intereses ciudadanos. En cambio, cuando pisé el barrio europeo por primera vez cierta decepción invadió mi cuerpo. Al mirarlos desde fuera, poca diferencia había entre los edificios de *Rue de la Loi* o *Rue Belliard* y los de cualquier administración pública de cierto tamaño. Para nada imponentes, éstos se erguían indiferentes y anónimos sobre el observador. Más adelante, conforme logré contactar con los primeros interlocutores y experimentar aquel mundo desde cerca, éste se me mostró como una realidad incluso acogedora. Indudablemente una “burbuja”, tal y como lo definirían muchos de ellos; aun así, una burbuja de semblante benigno. Descubrí que allí lo “políticamente correcto” es la tónica de cualquier discurso, tanto en los contenidos como en las formas. En cuanto a lo primero: ya se trate de un Manual sobre la Integración publicado por la Comisión, una conversación con

1 Aunque no la única, tal como argumentaré en el artículo “Elementos externos e internos en un cambio de enfoque etnográfico. El caso de una investigación sobre antropología política”.

algún representante de un *think tank* sobre las prácticas participativas de las organizaciones de inmigrantes o la toma de posición de una organización no gubernamental ante ciertas medidas estatales, aspectos como la tutela de los derechos fundamentales, la igualdad de género o la lucha contra la discriminación, el racismo y la xenofobia constituyen el trasfondo común e incuestionable de cualquier tipo de intervención. Por lo que respecta a lo segundo: Bruselas es el lugar por excelencia de la *negociación* entre intereses divergentes. Los mecanismos de la gobernanza europea no fueron pensados como un espacio para el conflicto y la confrontación, sino para el consenso y la cohesión. Las formas de los procesos políticos puestos en acto tienden a alejarse de cualquier sensacionalismo, orientándose más bien hacia la dimensión de la mediación y el acuerdo y manifestando una voluntad retóricamente integradora². Tal y como lo ha planteado un conocido antropólogo:

El regateo no termina nunca, pues la construcción de Europa supone la re-negociación continua de las condiciones que hacen posible un enfoque global [...]. Los agentes de la Comisión, atrapados en una ronda incesante de negociaciones, organizadores de una entidad despojada de territorio, aparecen a los funcionarios nacionales y otros interlocutores como una suerte de mutante desconectado, sin raíces, cuyas acciones sin embargo tienen influencia sobre la evolución política del estado miembro. La cultura del acuerdo genera un universo extraño. Aquí no hay reclamación de poder, sino un deseo de armonizar y racionalizar perseguido hasta los extremos. (Abélès, 2000: 45. Traducción propia).

Incluso en las situaciones de crispación, los buenos modales, la contención expresiva de la “eurohabla” -también llamada “*franglais*”, aludiendo a la mezcla entre las dos lenguas de trabajo de la Comisión (véase Abélès, 2009: 40)- y la formalidad cordial de las interacciones no verbales parecen prevalecer ante los elementos de disenso. Por mucho que esta burbuja sea artificial e ilusoria, no deja de producir identidades y horizontes de sentido para las élites que participan en la construcción de la Unión Europea, ese “objeto político no identificado” del que hablara Jacques Delors³.

Quizá este rápido esbozo ayude a entender las razones por las cuales, ese 31 de marzo de 2011, mi actuación ante la Policía Nacional española fue tan peculiarmente confiada y altiva, a pesar del miedo y los nervios. Además de mi actitud generalmente crítica ante los abusos de los cuerpos de seguridad es posible que, como añadido, la experiencia bruselense jugara un papel bastante relevante en las coordenadas de mi imaginario. Había estado empapándome en ese ambiente hasta esa misma mañana, cuando había realizado la última entrevista de la estancia. Había estado tan

2 No de casualidad, algunos mecanismos decisionales propios de las instituciones comunitarias -como por ejemplo el “Método abierto de coordinación”, abordado por diferentes artículos de esta tesis- han sido propuestos como metodología adecuada para la construcción de una voluntad política colectiva, basada en un diálogo transnacional y pluralista entre intereses y planteamientos contrapuestos (véase Nanz, 2009).

3 En este sentido, De Lucas observa que “la pretendida unidad en la diversidad -lema del proyecto de Constitución Europea- es para la mayoría de los ciudadanos europeos sólo un *desideratum*. Sólo las élites europeas creen en ella porque la disfrutan” (2004: 9).

expuesto a ese entorno que había terminado imbuyéndome de las representaciones y los discursos cultivados entre las élites comunitarias, aunque los efectos sólo fueran momentáneos. Esa toma de contacto tan abrupta con la realidad a pie de calle, para alguien recién regresado de la amable burbuja bruselense, parecía simplemente inconcebible. Cabe puntualizar que despertaría rápidamente de esa embriaguez, quedándome con la resaca de las injusticias sociales diarias. Aun así, el citado episodio va más allá de lo anecdótico y proporciona un interesante elemento de reflexión. Al ilustrar una evidente desconexión entre dos mundos sociales aparentemente inconciliables, apunta a una paradoja que está en el origen de muchas de las inquietudes que se encuentran plasmadas en esta tesis.

Vista desde Bruselas, la “realidad social” se convierte en algo virtual. No aparece necesariamente lejana: siempre es posible toparse con algún exponente de la lucha por los derechos humanos haciendo su denuncia en una conferencia, o con representantes de algún grupo discriminado interviniendo en la audición de una comisión del Parlamento Europeo. Sin embargo, esa realidad aparece filtrada por las palabras de las personas en cuestión. No se presenta de manera directa y evidente, sino como mediación discursiva. Recuerdo algunos paneles de la séptima sesión del Foro Europeo sobre la Integración, celebrada entre el 31 de mayo y el 1 de junio de 2012. Allí participaban codo a codo algunos portavoces de ONG europeas, críticas con determinadas políticas estatales consideradas restrictivas, junto con los representantes de aquellos mismos gobiernos. El énfasis retórico de las diferentes intervenciones se daba en un contexto a veces tenso, pero difícilmente definible conflictivo. Todo acontecía en un trasfondo de corrección y respeto recíproco, en un debate entre personas “apuestas”. El lenguaje, los modales y los estilos del entorno resultaban muy atractivos. Las formas de esa edulcorada realidad eran capaces incluso de endulzar los contenidos. Sin ir más lejos, yo mismo había sido parcialmente seducido por ese mundo de buenas maneras, llegando casi a olvidar las consecuencias potencialmente dramáticas, para ciertos colectivos “en el terreno”, de la toma de ciertas decisiones políticas.

¿Cómo entender la desconexión entre estos dos mundos? ¿Se trata de universos paralelos destinados a no chocar nunca? ¿Acaso existe alguna relación entre ellos? ¿De qué tipo? Estas inquietudes, si bien no constituyen las preguntas fundamentales de mi tesis, en cierto sentido se encuentran en su antesala. Como argumentaré más detenidamente en las próximas páginas, este trabajo constituye un análisis crítico de las relaciones de poder hegemónicas. No se centra en las vivencias de personas migrantes, sino en las formas mediante las cuales la producción de políticas públicas en el contexto de la Unión Europea está contribuyendo a *invisibilizar* su presencia y a *silenciar* todas aquellas

prácticas de conflictividad social y política que se salen del marco “políticamente correcto” establecido. Dicho de otra manera, este trabajo (entre otras cosas) aspira a descifrar los atractivos y seductores modales bruselenses, para mejor cuestionarlos: operación preliminar necesaria para devolver en toda su entereza lo que ha sido llamado el “desierto de lo real” (Žižek, 2008).

En conclusión: mi objetivo no ha sido analizar lo que pasa “en el terreno”, sino más bien estudiar cuáles son los mecanismos, las problematizaciones y los lenguajes que hacen desaparecer tan fácilmente ese terreno de nuestra mirada.

1. Introducción

“Hay una gran diferencia entre conocer el camino y andar el camino”

(Hermanos Wachowski, “Matrix”, 1999)

1.1 Una guía para la lectura

He de confesar que me pasé mucho tiempo pensando en qué tipo de introducción escribir. Tratándose de una tesis por compendio de publicaciones, me quedó claro desde el comienzo que no podría repetir los patrones típicos de otros trabajos más tradicionales. Aun así, la gran mayoría de las investigaciones doctorales que he leído, y la práctica totalidad de aquéllas que han constituido una referencia para este estudio, remiten a ese formato de publicación, mucho más frecuente en el ámbito de las ciencias sociales. Razón por la cual mi tipo ideal de tesis doctoral se encuentra profundamente influido por ese arquetipo “monumental”. Estoy acostumbrado a leer ejemplares de muchos cientos de páginas, compuestos por capítulos muy largos que abordan esmeradamente todos los aspectos inherentes a la problemática tratada. Detalladas consideraciones metodológicas y exhaustivos estados de la cuestión suelen formar parte de estos trabajos. Sin ir más lejos, mi propia investigación para la obtención del Diploma de Estudios Avanzados, antes de adentrarse en el análisis de su objeto de estudio, abordaba complejas reflexiones sobre el estatuto epistemológico de las ciencias sociales⁴.

Quién busque en esta tesis una estructura parecida a la arriba mencionada, no la encontrará. El núcleo del presente trabajo está constituido por la sección “resultados”, que reúne siete publicaciones elaboradas entre 2011 y 2014. En ellas, afronto el conjunto de las problemáticas que constituyen el objeto de estudio de esta investigación. Cada artículo o capítulo de libro tiene su propia introducción, estado de la cuestión y marco teórico-metodológico. Como es obvio, algunas reflexiones se solapan o se reiteran a lo largo de los diferentes textos. En otras ocasiones, la variedad de las cuestiones analizadas permite observar una relevante diversidad en el contenido de las consideraciones previas a cada estudio. En todo caso, está presente una fuerte interconexión entre el contenido de todos los escritos. En este contexto, anteponer a las susodichas argumentaciones algunos capítulos que desarrollaran ulteriormente el estado de la cuestión y el marco teórico-metodológico habría supuesto repetir inútilmente muchos conceptos, postergar sin necesidad los capítulos centrales de la tesis y quizá hasta aburrir al lector.

⁴ El trabajo, defendido en 2010 y dirigido por Aurora Álvarez, se titulaba “Inmigración e Integración de Inmigrantes: Políticas Comunitarias y Proceso de Construcción Identitaria de la UE” y constituía una suerte de “trabajo previo” a la realización de la presente tesis.

Por consiguiente, he terminado convenciéndome de que la función principal de esta introducción debe ser la de “manual de instrucciones”. Se trata de dar una idea muy general de las cuestiones debatidas en las páginas posteriores, y sobre todo de proporcionar algunas recomendaciones sobre cómo leerlas e interpretarlas. Permítanme entonces hacer una comparación algo extravagante: este trabajo debería leerse como si se estuviera montando un mueble prefabricado. No se trata de apretar todas las tuercas enseguida, y de manera lineal, una tras otra. Aunque esto en un principio pudiera funcionar, al final terminaría siendo imposible encajar las últimas piezas, pues ante una estructura tan rígida no habría suficiente espacio. Se trata en cambio de ir apretando las tuercas poco a poco, instalando cada estante en el nivel correspondiente, cuando aún el conjunto es flexible, y finalmente sujetar el conjunto del mueble de una manera más sólida y segura. De igual manera, cada publicación aborda las temáticas de esta tesis desde una perspectiva algo diferente, centrándose más en algunos aspectos y dejando otros sin tratar. Cada texto por su cuenta resulta parcial e incompleto, dejando abiertas más preguntas de las que responde. Hay que tener paciencia, porque el estado de la cuestión, así como el marco teórico-metodológico, se irán construyendo poco a poco. Algunos conocimientos se irán sumando artículo tras artículo, y cada vez podrán establecerse más conexiones entre cada uno de ellos. Después de la sección sobre los resultados, un capítulo de discusión permitirá dar el último apretón de tuercas: el de la solidez, el que pone las cosas en su sitio. Allí recapitularé y discutiré el conjunto de los resultados producidos de una manera más sistemática, ahondando en aquellos aspectos que, debido a la necesaria concisión de una publicación científica, quizá merezcan algún esclarecimiento ulterior. Considero que hacer todo esto a posteriori, después de haber desenvuelto las cuestiones centrales y haber ofrecido una panorámica empírica sobre los estudios realizados, permitirá una lectura más liviana y facilitará la explicación/comprensión de mis argumentaciones⁵.

Es por lo anteriormente expuesto que en esta sección sólo proporcionaré las informaciones básicas y necesarias para poder enmarcar la investigación en su contexto. Mi tesis doctoral se fundamenta en el trabajo de campo realizado en el ámbito transescalar de las políticas “blandas” de integración de inmigrantes de la Unión Europea (UE). Las localizaciones específicas del estudio han sido varias, aunque la principal ha sido Bruselas, ciudad sede de las principales instituciones comunitarias. Allí estuve realizando una primera estancia de dos meses a principios de 2011, y otra de aproximadamente dos semanas al año siguiente, en las que realicé la mayor parte de las 37

⁵ Por las particulares características de esta tesis, algunos conceptos e informaciones han tenido que ser reiterados a la largo de las diferentes publicaciones. En efecto, tratándose de artículos o capítulos publicados en diferentes medios (y por lo tanto autónomos el uno del otro), me he visto obligado a reproducir en cada texto aquellos contenidos mínimos necesarios para su mejor análisis y contextualización. Pido disculpa al lector por estas repeticiones.

entrevistas semidirigidas contenidas en este trabajo. Los interlocutores han sido personas implicadas en diferentes niveles en la constitución del “Marco de la Unión Europea para la Integración de Nacionales de Terceros Países”, un espacio político novedoso basado en el intercambio voluntario de información y buenas prácticas, que tal y como argumentaré posteriormente ha tenido una serie de consecuencias muy relevantes tanto en las formas de problematizar la integración de inmigrantes como en la elaboración de políticas públicas concretamente dirigidas a este colectivo. Adoptando una acepción amplia de lo político, entrevisté al funcionariado de diferentes Direcciones Generales de la Comisión Europea -aunque principalmente la de Asuntos Interiores-, del Comité Económico y Social y del Comité de las Regiones; en una medida mucho menor, del Consejo y el Parlamento Europeo. Igualmente, hice entrevistas a representantes de la “sociedad civil europea” -sobre todo organizaciones no gubernamentales, pero también de tipo sindical o patronal- ; fundaciones, redes de administraciones locales y representantes del saber experto -*think tank*-. También tuve de interlocutores a algunos representantes de nivel estatal, tanto de la administración pública como de la sociedad civil. A lo largo de las estancias participé en algunas conferencias y encuentros políticos de varios tipos. Además, conseguí ser invitado como observador externo a dos sesiones del Foro Europeo sobre la Integración, la quinta y la séptima, para cuya asistencia tuve que viajar a Bruselas en momentos puntuales. Más en general, estuve realizando observaciones y analizando textos a lo largo de todo el proceso investigador, que empieza en 2008 con la formulación del primer diseño de investigación y termina a principios de 2014, con la redacción de este trabajo. Por lo que respecta a las fuentes escritas, trabajé sobre una gran variedad de documentos: textos legales, declaraciones públicas, intervenciones en mítines, sitios de Internet, artículos científicos, y un largo etcétera.

¿Cuál es la temática debatida en esta tesis? El título remite a dos conceptos de uso muy común, empleados frecuentemente en diferentes ámbitos de la vida social: la inmigración “no comunitaria” y la(s) política(s) de) integración de inmigrantes. Aclaremos una duda: éste no es un trabajo de sociología o antropología de las migraciones. Mi objetivo no ha sido el de analizar directamente el fenómeno migratorio. Tampoco he tenido finalidades prescriptivas con respecto de la integración, pues no he querido debatir sobre cuáles son las mejores políticas o qué definiciones de la integración resultan más adecuadas. Esta investigación, de claro corte interdisciplinario, se sitúa en un lugar espurio entre la sociología cualitativa y la antropología⁶ de las políticas públicas (véase

6 En este espacio no me interesa profundizar en las analogías y las diferencias entre las dos disciplinas, ni debatir sobre las peculiaridades de la investigación antropológica en contextos “ceranos” y contemporáneos (véase Augé, 2009: 29). Considero que muchas de las diferenciaciones iniciales se deben no tanto a razones metodológicas o de contenido “puras”, sino más bien a un proceso *histórico* de separación entre sociología y antropología, particularmente relacionado con la clasificación, fomentada por el desarrollo del colonialismo y el capitalismo, de sociedades “occidentales” y “modernas” por un lado y sociedades “exóticas” y “primitivas” por el otro (Santamaría,

Shore y Wright, 1997) o *de lo político* (véase Balbi y Boivin, 2008). Su autor ha optado por enfocar el objeto de estudio poniéndose “el ojo en la espalda”, según la feliz expresión con la cual Agrela describe el giro adoptado en su propia investigación doctoral:

Durante la primera parte de mi trabajo de campo me he aproximado al estudio de la integración social de la población inmigrante desde unas instituciones concretas que han dirigido mi mirada: la universidad y diferentes administraciones públicas municipales. Es por ello que me veía posicionada *frente a* mi objeto de estudio -las y los inmigrantes- teniendo detrás de mí a dichas entidades. [...] Al tiempo que fui avanzando en mis preguntas al elaborar esta tesis y puliendo los contornos de mis interrogantes, igualmente fui volteando de forma extrema mi mirada: pasé de estudiar a la población “inmigrante” como colectivo de intervención social a dirigir mi exploración sobre quienes piensan y gestionan su integración social. (2006: 18).

En un sentido análogo al de la anterior cita, lejos de centrarme en el estudio del colectivo migrante “a integrar” sin más he concebido las relativas políticas públicas como una *herramienta*, cuyo análisis me ha permitido iluminar procesos mucho más amplios, que desbordan el escenario de observación y remiten a transformaciones profundas en la propia naturaleza de los procesos políticos contemporáneos. Para ir concretando: con este trabajo me propongo ofrecer un análisis crítico/deconstructivo del marco político comunitario para la integración de inmigrantes. Entre otras cosas, analizo: su proceso de constitución y los actores más importantes; los principales instrumentos establecidos en su contexto; las problematizaciones vertebradas y los supuestos socio-culturales subyacentes en aquéllas; las prácticas participativas fomentadas en este ámbito bajo el paraguas de la así llamada “gobernanza multinivel” y la constitución de formas específicas de conocimiento sobre la integración. Desde este punto de vista, decir que el objetivo del trabajo es analizar las políticas de integración de inmigrantes en el contexto de la Unión Europea sería limitativo, aunque también sería equivocado afirmar que éstas representan únicamente un pretexto. Sin duda, algunos de los procesos analizados en esta tesis podrían haber sido observados en otros ámbitos políticos. No obstante, las políticas de integración de inmigrantes tienen una peculiaridad, la cual hace que se presten muy bien para cierto tipo de análisis. Veamos mejor este aspecto.

1.2 Digresión: las políticas de integración de inmigrantes como herramienta

Plantea de De Lucas (2003) que la inmigración es un *hecho político radical*, en tanto en cuanto nos

2002). Así se arraigó la idea de que las primeras deberían ser estudiadas mediante el enfoque *nomotético* (fundamentado en los criterios explicativos universales típico de disciplinas como la Economía, las Ciencias Políticas y la Sociología) y el acercamiento *ideográfico* (centrado en la peculiaridad y la irrepitibilidad del acontecimiento y característica de la Historia); por otra parte, las sociedades “sin Historia” serían abordadas por la Antropología y los Estudios Orientales (Wallerstein, 1997: 7). La misma codificación de las disciplinas dentro de una institución específica -la Universidad- y su difusión exclusiva, al menos hasta 1945, en cinco países occidentales (Francia, Gran Bretaña, Alemania, Italia y Estados Unidos) pone de relieve que: “Las ciencias sociales surgieron como respuestas a problemas europeos en un momento de la historia en el que Europa dominaba todo el sistema-mundo” (Wallerstein, 1996: 98).

ayuda a reflexionar sobre las condiciones del vínculo social y político. De una manera muy sugerente, Sayad observa que el fenómeno migratorio, llamado por él “emigración/inmigración”, constituye una poderosa herramienta de sociología del Estado, ya que interpela a éste sobre sus propios cimientos identitarios:

Para los “integristas” del orden nacional, la inmigración es un factor que pervierte la integridad del orden social nacional, ya que está compuesta por personas que no deberían estar aquí (si el orden nacional fuera perfecto, no existiría este fallo, esta limitación) pero que están aquí (en tanto que objetivación y materialización de este fallo, de esta limitación, de la finitud de la Nación). (Sayad, 2002: 368. Traducción propia).

En un sentido parecido, Balibar resalta que el Estado-nación se funda en una *regla de exclusión* (2003: 51) y en unas fronteras (visibles o invisibles), las cuales se materializan en leyes y medidas que diferencian a la comunidad nacional -titular de ciertas prerrogativas y derechos- de los grupos considerados ajenos -situados en una condición de desigualdad-. Para algunos, el inmigrante se ha ido convirtiendo cada vez más en la representación por antonomasia de la marginalidad, encarnando el papel del eterno paria, constantemente fuera de sitio. En las palabras de Bourdieu: “Ni ciudadano ni extranjero, ni totalmente del lado de lo Mismo, ni totalmente del lado de lo Otro, el 'inmigrante' se sitúa en ese lugar 'bastardo' del que Platón también habla, en la frontera entre el ser y el no ser social” (Bourdieu, 2008 en Gil, 2006: 57). En el contexto de la Unión Europea, la inmigración “no comunitaria” parece haberse convertido en el paradigma de la alteridad -en algunos casos, de la diferencia cultural absoluta e inconciliable-, dando origen a tópicos inquietantes:

Se postula implícitamente la idea de la Unión Europea como una ciudadela asediada, imagen del *topos* europeo en el que figura la catástrofe, en la que anida el miedo. La inmigración es el peligro de “fuera”, pero que, cada vez más, está dentro. Es una multitud irracional y difícilmente contenible que campa en las fronteras de Europa, de la modernidad, a la espera de poder asaltar sus costas, su bienestar (Santamaría, 2002: 123).

En este contexto, Wimmer y Glick Schiller especifican cuatro razones por las que las personas inmigrantes llegan a ser “objeto” especial de intervención política: 1) por el hecho de ser considerados extranjeros potencialmente leales a otro Estado; por destruir el isomorfismo: 2) entre pueblo y nación y 3) entre pueblo y grupo de solidaridad; 4) porque al moverse a través de las fronteras rompen una regla básica del Estado-nación, la de permanecer dentro de sus fronteras (véase Wimmer y Glick Schiller, 2002: 310). De allí, por ejemplo, los debates sobre los “peligros” insidiosos en la “diferencia cultural” y sobre la necesidad de establecer “umbrales de tolerancia” orientados a prevenir una presencia migratoria “excesiva” y potencialmente alteradora de la “homogeneidad nacional” (Stolcke, 1995).

Ahora bien: ante las citadas representaciones, se entiende porqué las políticas de integración⁷

⁷ No haré en esta sede una genealogía de este concepto, ni describiré los matices terminológicos existentes en

dirigidas a la *gestión* de la presencia inmigrante resultan analíticamente interesantes: por estar estrechamente vinculadas a fenómenos como la construcción nacional, la producción de identidad y otredad y la generación de dinámicas de inclusión/exclusión⁸. Sin embargo, no es solamente eso: el estudio de las políticas públicas de integración de inmigrantes permite iluminar algunas transformaciones más amplias, que remiten a lo que Castel ha llamado las “metamorfosis de la cuestión social” (1997). Un ejemplo de esta dúplice utilidad es la investigación de Gil sobre Cataluña y la Comunidad de Madrid (2006). En él, las políticas de integración vigentes en los dos contextos son investigadas con finalidades diferentes: en el primer caso con el objetivo de indagar sobre los procesos de construcción de la nación catalana, mientras que en el segundo se analiza un servicio muy concreto: los Centros de Atención Social a Inmigrantes (CASI). Mediante un esmerado trabajo de campo, la autora muestra cómo la problematización de la integración de una manera determinada influye en la implementación de un conjunto de prácticas de intervención social, las cuales a su vez remiten a modificaciones en la relación entre sociedad y Estado, en el contexto del neoliberalismo hegemónico. Arguye que estas políticas cuestionan la narración universalista del ahora considerado “obsoleto” Estado de bienestar, al concebir el inmigrante como un sujeto potencialmente *integrable* pero también caracterizado por *faltas*, atribuibles tanto a él individualmente como a su “cultura” de origen (abordaré más reflexiones al respecto en varias publicaciones, especialmente en “El gobierno de lo social en las políticas de integración de inmigrantes de la Unión Europea” y “La integración de inmigrantes en el marco de la Unión Europea: el campo, los actores y las estrategias”). Pormenoriza el despliegue de los instrumentos, orientados a la gestión de esta supuesta diversidad y al mismo tiempo constructores de diferencias. En particular, pone de relieve la existencia de procesos de clasificación de poblaciones y analiza los vocabularios utilizados para llevarlos a cabo, mostrando cómo palabras anteriormente inutilizadas en este ámbito o simplemente inexistentes cuales “empleabilidad”, “integrabilidad”, “riesgo”, “exclusión” o “indicadores” se están convirtiendo en hegemónicas. Sólo por traer un par de ejemplos de este proceso: hágase caso a la expresión “inmigrantes de segunda generación”. Algunos de éstos, al nacer en el territorio del país receptor, en su vida han viajado a un país extranjero; no

diferentes contextos nacionales: valga recordar que el uso de la palabra “integración” en estrecha relación con la cuestión migratoria, lejos de ser algo aporoblemático y natural tiene un origen histórico determinado. Si hasta los años setenta, en el contexto europeo, esta palabra estaba relacionada con el ámbito del trabajo y las políticas del Estado de Bienestar -haciendo referencia básicamente a la integración en el mundo laboral-, con el agotamiento del ciclo fordista de la posguerra y del paradigma mashalliano (véase Marshall, 2002) de la ciudadanía la expresión se ha ido asociando crecientemente a la “diferencia cultural” de la que ciertas poblaciones migrantes serían portadoras.

8 De manera iluminante, un entrevistado ha resaltado el papel *simbólico* implícito en los marcadores de identidad / otredad producidos por las políticas de integración de la siguiente manera: “La integración juega también un papel simbólico en el sentido de que [permite decir]: 'Ustedes no traen a sus familias si no están integrados en el concepto de nuestra familia, porque sus hijos no van a la escuela, o porque su mujer no está tratada igualmente, y la tienen subyugada, cuando nosotros, aquí en Europa, por supuesto que no, hay un trato igualitario, y no hay problemas de malos tratos'” (entrevista a representante de un *think tank*, 7-6-2012. Traducción propia).

obstante, suelen ser problematizados como personas sospechosas, por lo que llegan a ser objeto de numerosas intervenciones (Gil, 2006: 124) y “delatan una concepción de la inmigración que la asemeja a una deficiencia hereditaria” (Gil, 2002: 12). Tienen el deber social de mostrar continuamente su gratitud y sus buenas intenciones, al ser culpables de lo que Sayad ha llamado el “delito genético de la inmigración” (2002). Al mismo tiempo, se define “emigrantes retornados” a personas que acaban de pisar el territorio nacional, habiendo vivido toda su existencia en otro país (Gil, 2006: 124). Otro caso de clasificación es la distinción, establecida por la Unión Europea, entre “nacionales de terceros países” y “ciudadanos comunitarios”, con ulteriores diferenciaciones dentro de estos últimos que se reflejan en el trato recibido:

Hasta el momento, no se han elaborado programas ni planes de integración de inmigrantes para los ciudadanos comunitarios y sus hijos, aunque provengan de otros países, hablen otro idioma y profesen otras religiones. Tampoco se piensa que necesiten ningún tipo de mediación intercultural los inmigrantes que acompañan el capital transnacional, como los ejecutivos japoneses o estadounidenses que trabajan en empresas multinacionales. Mucho menos los futbolistas, aún siendo no comunitarios. (Gil, 2006: 384).

Recapitulando: en la investigación que acabo de resumir, el concepto de integración es utilizado como un *prisma*, una perspectiva para el estudio de procesos políticos de más amplio calado. Para utilizar una terminología que será ampliamente discutida en las páginas sucesivas, las políticas de integración son concebidas como un instrumento para el análisis de “gubernamentalidades”, “racionalidades políticas” y “tecnologías de gobierno” (sobre estos conceptos véanse entre otros Foucault, 1991; Rose, 1999; Dean, 2010).

El citado enfoque es compartido por el autor de la presente tesis. Al estudiar las políticas de integración de inmigrantes, lo que más me ha interesado no ha sido la integración en sí -como objetivo más o menos deseable-, sino las significaciones que se manifiestan en el uso de esta palabra en contextos variados; los diversos tipos de dispositivos que se despliegan bajo su rúbrica; las prácticas (discursivas y no discursivas) vertebradas por aquéllos; la construcción de categorías diferenciadas de personas, etcétera. Con una salvedad: entre los diferentes aspectos que este enfoque analítico permite iluminar, hay uno que no será abordado en esta tesis: el de la construcción identitaria. Si bien la idea de analizar, mediante los discursos sobre la integración, la posible emergencia de una “identidad europea” de tipo “supranacional” contrapuesta a las narraciones nacionales formaba parte del diseño de investigación original, las numerosas dificultades ínsitas en la operación de “trasladar” un marco teórico muy adecuado para los contextos nacionales al ámbito muy diverso de las políticas transescalares y multi-situadas de la Unión Europea han conllevado finalmente el abandono del proyecto⁹ (una explicación más detenida de esta decisión se encuentra

⁹ Entre otras cosas, debería recordarse que en el contexto de políticas “blandas” de la Unión Europea las instituciones

en: “Elementos externos e internos en un cambio de enfoque etnográfico. El caso de una investigación sobre antropología política”). Por todo lo demás, ilustraré que los patrones analíticos aquí propuestos resultan extremadamente sugestivos y fructíferos. Naturalmente, algunos procesos políticos podrían haberse analizado desde otro lugar; el enfoque aquí planteado no deja de ser una propuesta. Pero no cabe duda: el posicionamiento desde el prisma de la integración ha constituido un lugar de observación muy ventajoso.

1.3 Posicionamiento político-epistemológico

1.3.1 Mi lugar de enunciación

En este trabajo la categoría de integración es entendida como *construcción social*. No ha sido analizada cual objeto pre-existente, sino a partir de sus condiciones de producción históricas. Este mismo razonamiento debería aplicarse al procedimiento investigador mediante el cual se han producido los datos aquí propuestos. En efecto, cualquier investigación científica es llevada a cabo por sujetos definidos, los cuales tienen trayectorias, experiencias y un “conjunto de esquemas prácticos de pensamiento y acción que se han ido formando a lo largo de la historia social del individuo” (Langa Rosado, 2003: 40). Los investigadores tienen *habitus* (Bourdieu y Wacquant, 2005) y están posicionados, al igual que cualquier otro actor social, en un campo de relaciones de poder. Este hecho no sólo tiene consecuencias sobre el producto final, sino en los propios interrogantes de partida: tal y como observa Ghasarian, numerosas pre-concepciones y supuestos “ya se encuentran en la elección del tema, lugar geográfico y personas a estudiar” (2002: 14).

En resumen: todo tipo de obra tiene condicionamientos de varios tipos. Este aspecto no invalida la calidad del conocimiento producido (véase Bourdieu, 2003), pero sí requiere una atenta vigilancia epistemológica, tanto por parte de cada investigador como de la comunidad científica en general. Precisa de una actitud reflexiva orientada a reconocer las condiciones de producción específicas de cada conocimiento y a tenerlas en cuenta a lo largo de todo el proceso investigador: no sólo para entender porqué hemos llegado a ciertas conclusiones, sino también para entender qué es lo que todavía no hemos pensado. En este sentido, considero importante enunciar las condiciones de

comunitarias sólo pueden apoyar las medidas nacionales de integración, excluyendo su armonización (art. 79.4 del Tratado de Lisboa). Si bien la constitución de un Marco Europeo representa un paso adelante en la dirección de una creciente comunitarización de este ámbito, a día de hoy la integración de inmigrantes sigue siendo una prerrogativa estatal, entre otras cosas, precisamente por su estrecha vinculación con el núcleo identitario de la Nación. Resulta evidente, entonces, que analizar este marco político comunitario desde la perspectiva de la construcción identitaria entraña dificultades relevantes.

producción de este trabajo, explicitando mi posicionamiento político-epistemológico¹⁰. Diferencio entre la *objetividad* y la *neutralidad* de un estudio: mientras que la primera remite a la coherencia entre el lugar de enunciación, los objetivos y los procedimientos empleados, la segunda expresión supone la “equidistancia”, una actitud en realidad no tan igualitaria como parece, en una sociedad atravesada por relaciones de poder asimétricas. La primera es un hábito deseable, la segunda representa un imposible. Ahora bien: el hecho de tener un posicionamiento previo, y de reconocerlo, no quiere decir ni “forzar” los resultados, ni ser arbitrariamente selectivo. Se ha de decir lo que los datos permiten decir, y no se pueden obviar los resultados menos convenientes para nuestras hipótesis. Ser objetivo conlleva practicar honestamente la duda metodológica, a la vez reconociendo la finitud y parcialidad de toda perspectiva. Pero también conlleva atreverse a teorizar, establecer relaciones, ofrecer directrices de interpretación que esclarezcan el conocimiento de una realidad. Por eso, más vale dejar en claro “quiénes somos” y “de dónde venimos”, para que el lector tenga más herramientas a la hora de juzgar la validez de lo afirmado. Esto es lo que haré a continuación.

“No sólo lo personal es político, también *lo personal es teórico*” (Gregorio, 2006: 32). No cabe duda de que mi trayectoria vital ha influido de manera decisiva en la elección de la temática de estudio y en la formulación de los primeros interrogantes. Nací en Italia en 1978. Me crié en una familia progresista y de izquierdas. Con menos de 18 años me afilié a un partido político declaradamente comunista y poco tiempo después empecé a participar en diferentes movimientos sociales, marcadamente en el antiglobalización, que en aquellos tiempos empezaba a hacerse oír. Cursé la carrera de Ciencias Políticas en Bolonia, donde me licencié en 2006, con un abundante retraso debido al entonces exageradísimo nivel de militancia -permitido tanto por la condición social mediana de mi familia, como por su condescendencia ante mis actividades políticas-. Si en un principio había decidido emprender los estudios politológicos por su eclecticismo curricular, crecientemente me fui inclinando hacia temáticas más cercanas a la antropología social. De allí el título del trabajo de fin de carrera, dirigido por Sandro Mezzadra: “La concepción de la diversidad en Europa entre multiculturalismo y asimilacionismo: el caso Islam. Dinámicas identitarias, modelos de integración y transformación de las instituciones musulmanas” (en italiano). Llegué a Granada en septiembre de 2007, al ganar una beca del Proyecto Leonardo de la Unión Europea. Sólo después de un mes, me afilié a una organización política anticapitalista que conocía desde antes, en la que estuve militando hasta principios de 2011. Estuve trabajando de práctico en Cruz Roja hasta diciembre, en el departamento de atención a inmigrantes, cuando terminó la beca y

10 En la opinión de quien escribe, existe una estrecha relación entre la vertiente epistemológica y la política, ya que “toda forma de conocimiento es al mismo tiempo una forma de reconocimiento o de desconocimiento social, que cosifica o subjetiviza a los actores sobre o con los que se piensa y estudia” (Santamaría, 2002b: 371).

decidí quedarme en Granada. Al año siguiente me matriculé en el Doctorado en Antropología Social y Diversidad Cultural, así como en el Master en Estudios Migratorios, Desarrollo e Intervención Social (MEMDIS), ambos con sede en la ciudad andaluza. Cabe añadir que, para la realización de mi estudio doctoral, ganaría en 2009 una beca/contrato FPU del Plan Propio de la Universidad de Granada. Mi interés por la cuestión migratoria se reflejaba también en la actividad militante, ya que estuve participando en diferentes espacios relacionados con esa temática, como el III Foro Social Mundial de las Migraciones, la Red Estatal por los Derechos de los y las Inmigrantes y un intento (fracasado) por constituir en Granada la Oficina de Derechos Sociales. A partir de mayo de 2011, dediqué la práctica totalidad de mi vida de activista al movimiento 15M, participando en numerosas asambleas y grupos de trabajo, entre los que señalo el Grupo Migración. En ese ámbito estuve viviendo una experiencia traumática en octubre de 2012: la agresión de la Policía Local a diferentes vecinos senegaleses, que terminó con el arresto preventivo de uno y el internamiento en un CIE de otros dos, seguido de su repatriación forzosa. Pude observar muy de cerca las terribles consecuencias que las políticas fronterizas comunitarias y estatales tienen sobre la vida de las personas migrantes. Durante esos acontecimientos estuve invadido todo el tiempo por una gran sensación de impotencia ante el racismo estructural y de las instituciones, los oídos sordos de los medios *mainstream* y la indiferencia de gran parte de la ciudadanía.

Todos estos eventos no son simples anécdotas, sino marcadores de una visión del mundo y de unas inquietudes, las cuales han sido claramente determinantes en la definición de mis intereses académicos. Además, conocer mis vicisitudes es necesario para entender mejor qué tipo de dilema he estado manejando durante todo el trabajo de campo, y cómo traté de resolverlo. El susodicho se manifiesta en el siguiente interrogante: ¿qué hacía uno como yo realizando un trabajo de campo en Bruselas? ¿No habría sido mejor realizar una investigación sobre las condiciones de vida de ciertos colectivos migrantes? ¿Para qué iba yo a entrevistar a algunos representantes de aquellas instituciones que, a mi modo de ver, eran responsables de políticas tan restrictivas? Y sobre todo, ¿de qué manera iba a llevar a cabo la tarea etnográfica en ese contexto? Como añadido, no tenía experiencias previas de trabajo de campo. Por todo eso, temía que mi habilidad investigadora se vería mermada a la hora de interactuar con personas hacia cuyas condiciones no sentía, por así decirlo, mucha empatía. ¡Qué difícil sería tomar contactos, conseguir el acceso al campo, entretejer relaciones y hasta hacer entrevistas!¹¹ En ese entonces, no disponía de respuestas ciertas a estas

¹¹ Posteriormente formularía muchas matizaciones al respecto. No porque mi juicio sobre ciertas políticas comunitarias hubiera cambiado, sino porque me daría cuenta de que mi representación de “Bruselas” y de los “burócratas” de la UE como algo monolítico y uniforme no era correcta, respondiendo más bien a un estereotipo previo. Experimentaría en la práctica que existían muchos más márgenes de acción de lo que pensaba. Por otra parte, entraría en contacto con numerosas ONG y otros actores, algunos de los cuales posicionados desde una

preguntas... pero tampoco era plenamente consciente del rompecabezas. Aquí es donde entran en juego la formación y las disposiciones previas. Cuando formulé el primer diseño de tesis, estaba empapado de la formación “cientifista” recibida en gran parte de las asignaturas de Ciencias Políticas. Mi idea arquetípica de la investigación en ciencias sociales era la de un estudio, necesariamente comparativo y, a ser posible, ubicado en diferentes contextos nacionales. De hecho, el proyecto inicial de investigación doctoral incluía este aspecto. A pesar de no haberlo teorizado nunca, a fin de cuentas creía en la existencia de un saber “verdadero”, situado en un territorio neutral y ajeno a cualquier tipo de conflicto. Algo que estaba ahí, esperando a ser “descubierto” y “agarrado”. Los datos habían de ser simplemente *recogidos*. Sin embargo, en el desarrollo sucesivo de mis vicisitudes investigadoras dos preguntas acuciantes terminarían imponiéndose: ¿para qué y para quién (véase Arribas, 2013) estaba yo investigando? A continuación ilustraré mediante qué proceso llegué a contestar satisfactoriamente estos interrogantes, así como el contenido de las respuestas.

1.3.2 Conceptualizando el sentido de mi investigación: de las estrategias colaborativas al análisis de las relaciones de poder (y saber) hegemónicas

Conforme fui avanzando en la formación de posgrado, iba adquiriendo nociones epistemológicas y enterándome de la existencia de diferentes prácticas etnográficas las cuales, de una manera u otra, intentaban realizar estudios más cercanos a los sujetos “oprimidos”. Inicialmente entré en contacto con la “investigación-acción participativa” (IAP) (véase Villasante et al., 2000 y 2001), en la que el papel del investigador es el de responder a inquietudes y necesidades planteadas por aquéllos, quienes se convierten en *clientes* de él solicitando una investigación sobre aspectos que les interesan (véase por ejemplo Colectivo Ioé, 2002: 21). De esta manera, la socialización de los resultados finales no sólo permitirá un mayor conocimiento de ciertas problemáticas, sino que podrá volcarse en prácticas concretas, orientadas al empoderamiento de los demandantes. Es evidente que este enfoque no podía aplicarse a mi caso, puesto que mi investigación doctoral estaba financiada por la institución universitaria y los principales interrogantes respondían a un interés personal.

Posteriormente (en septiembre de 2011) me topé con la idea de “etnografía colaborativa”, con ocasión del Congreso de Antropología “Lugares, tiempos, memorias”, celebrado en la Universidad de León. A esas alturas ya había realizado mi primera estancia en Bruselas y numerosas entrevistas.

perspectiva crítica y no siempre tan lejana a mi forma de ver ciertas cuestiones.

Mi directora de tesis Aurora Álvarez y mi compañero de doctorado Alberto Arribas intervinieron en el simposio “Etnografiando Resistencias” (coordinado por Jone Miren Hernández, Carmen Gregorio y Txemi Apaolaza), presentando dos comunicaciones sobre el citado enfoque etnográfico: veamos sus planteamientos principales. Desde esta perspectiva se crítica la limitud de la práctica reflexiva tradicional de las ciencias sociales, que es considerada “autorreferencial” al centrarse únicamente en los procesos de subjetivación de quienes investigan, pero no de los que son investigados (Álvarez, 2011: 845). Si la etnografía reflexiva mayoritaria abunda de detalles sobre las condiciones vivenciales del investigador y la influencia de éstas en el proceso de investigación, no pasa lo mismo con los otros sujetos participantes en el estudio, que permanecen invisibilizados (Callejo, 1999). La reflexividad es por lo tanto unilateral, siendo estos últimos relegados al estatus de “objetos”¹². En cambio, la investigación colaborativa aboga porque todas las dimensiones del procedimiento investigador sean procesadas por las lentes de la reflexividad, “desde las relaciones con las personas investigadas, las propias presencias/ausencias del investigador, las técnicas y herramientas a utilizar, y el contexto de la investigación” (Álvarez, 2011: 845). Para que esto acontezca es necesario reconocer, en la línea de la “doble hermenéutica” propuesta por Giddens (1995), que tanto los “expertos-investigadores” como los “legos-investigados” están dotados de agencia y son capaces de teorizar sobre sus propias experiencias. Entonces, el conocimiento se construye en un constante diálogo entre estos dos marcos de sentido: al lado de los “cuentos” y las “cuentas” de sociólogos, demógrafos, estadísticos, etc., a menudo orientados a cosificar enteros sectores poblacionales¹³, también hay que dar validez a los “cuentos” de la población misma (Montañés, 2007: 28). En este sentido, una relación más estrecha y empática entre el etnógrafo y los informantes, lejos de perjudicar los resultados de una investigación, será capaz de producir datos de calidad superior (Smith, 2005). Es más: tomar en serio esta observación conlleva que los sujetos *con los que* (y no *sobre los que*) queremos estudiar participen activamente a lo largo de todo el proceso de investigación, y no sólo en la fase de “devolución” de los resultados; en otras palabras, que se conviertan en “socios epistémicos” (Holmes y Marcus, 2008. Traducción propia). Por

12 Pasa algo “interesante” cuando los “objetos” de investigaciones son personas: éstas otorgan un sentido a sus acciones (y a las acciones de las demás personas) y producen razonamientos sobre ellas. En otras palabras, son “sujetos”. Como plantea Bertaux: “Los objetos que la sociología examina hablan. Incluso piensan. Y el sociólogo es sólo uno de ellos, uno entre muchos, un ser humano entre seres humanos. Así pues, para que él pueda hablar no como simple ser humano sino como ‘científico’, no tiene otro camino que empezar por reducir a aquéllos al silencio. Si se da una oportunidad para hablar libremente, resulta que la gente sabe mucho acerca de lo que ocurre; mucho más, a veces, que los sociólogos (1993: 28-29). Para una crítica audiovisual a la actitud cosificadora de ciertos enfoques de las ciencias sociales, recomiendo la visión de la película de Bent Hamer “Kitchen Stories” (2003).

13 Además, el estatuto científico de los “objetos” de estudio suele ser directamente proporcional al estatus social poseído por éstos (Sayad, 1991 en Santamaría, 2002: 46). No de casualidad, en el caso de la inmigración “no comunitaria” abundan las representaciones cosificadoras que hablan de “avalanchas” de migrantes (metáforas guerreras), “flujos” u “oleadas” migratorias (metáforas acuosas), contribuyendo a despersonalizar las vivencias migrantes y a dar la idea de un movimiento continuo e imparable. Sobre los diferentes tipos de metáforas véase Santamaría (2002: 119).

ejemplo, es necesario que participen en la formulación del diseño y los interrogantes; en la determinación de cuáles datos son relevantes y en su interpretación; hasta (y especialmente) en la escritura del relato etnográfico (véase Lassiter, 2005). Hay que fomentar investigaciones en las que se den la co-teorización y la co-autoría entre “investigadores” e “investigados” desde el principio, entendiendo el proceso investigador como una negociación colectiva y constante sobre los contenidos, en la que el investigador sufre una relevante pérdida de control sobre el propio procedimiento. Lo cual conlleva, además, cierto nivel de indisciplina metodológica, remitiendo a la paradoja subrayada por Callejo, según la cual el objetivo de conseguir resultados más científicos se persigue mediante procedimientos menos metódicos y más experimentales (1999: 473).

Ahora bien: según sus propios partidarios, la investigación colaborativa no ha de entenderse como el nuevo paradigma del quehacer etnográfico. Es una opción, entre otras, que además requiere de ciertas condiciones preliminares a la puesta en práctica. Rappaport enuncia al menos tres: que haya un compromiso para un diálogo sostenido en el tiempo; que exista un alto nivel de confianza generado por una larga estancia en el campo y que los participantes sean capaces de liderar el proceso de co-teorización (2008: 23). Corolario de todo esto es que exista un buen grado de empatía, solidaridad política y cierta comunión de objetivos entre las partes, lejos de actitudes paternalistas orientadas a indicar el “camino a seguir” a los grupos estudiados. Las consecuencias epistémicas y metodológicas derivadas de esta práctica son bien explicadas en la siguiente cita:

Desde esta perspectiva se producen múltiples rupturas, en cuanto a la relación de la persona que investiga con los sujetos que antes eran investigados, se desestabilizan las relaciones de poder horizontales entre los lugares productores de saber. Se rompe el monopolio académico como templo del saber, y se incorporan y reconocen de forma activa, y desde el inicio, otras cosmovisiones generalmente silenciadas en los espacios académicos en cuanto a su legitimidad para producir saber y sentido (Álvarez, 2011: 849).

Otra propuesta que merece ser tenida en consideración es la de la “etnografía doblemente reflexiva” elaborada por Dietz (2011). Esta perspectiva parte de la consideración de que la Antropología, ante la así llamada “crisis del referente etnográfico” de los años ochenta¹⁴, salió muy renovada en los contenidos, pero no en los métodos. Avanza una crítica a la antropología experimental “posmoderna” de autores como Marcus, Fisher o Clifford, considerando que en ella el trabajo de campo se ha convertido en una empresa cuasi-testimonial, en una auto-reflexión monológica ante el Otro, en una “introspección estetizante” (Dietz, 2011: 13). Arguye que el planteamiento de ésta es tan relativista que ha conllevado la incuestionabilidad de la autoridad del etnógrafo, reforzando así un patrón de conocimiento academicista (Grimshaw y Hart, 1994 en Dietz, 2011: 6). Una crítica

14 Con esta expresión se hace referencia al creciente cuestionamiento del quehacer etnográfico clásico, que se fundamentaba en el establecimiento de una relación sujeto/objeto entre el etnógrafo y las poblaciones observadas. Este giro estuvo influido por procesos históricos relevantes como la descolonización.

parecida es avanzada a algunas formas de investigación militante, como la “educación popular” promovida por Freire (2012) o ciertas interpretaciones de la IAP, puesto que éstas, a pesar de sus intenciones emancipadoras, no dejan de reproducir una relación de poder asimétrica entre observadores y observados, colocando al investigador en una posición externa al grupo investigado (Dietz, 2011: 8-9) y en cierto sentido superior: la de su mensajero o “altavoz”.

La propuesta metodológica avanzada por Dietz, al igual que la investigación colaborativa, reconoce “no sólo la reflexividad del investigador, sino la capacidad de auto-reflexividad de los actores sociales estudiados, y su capacidad de (re)apropiarse del conocimiento científico para sus propias finalidades” (Dietz, 2011: 12). En este sentido, aboga porque el procedimiento investigador esté marcado constantemente por un intercambio entre el conocimiento generado en el “orden primero”, por los “expertos” de sus propios mundos (“los observados”), y aquél producido en el “orden segundo”, por los “expertos” académicos (“los observadores”). Las posibles contradicciones emergentes de este proceso han de ser incorporadas en la propia investigación y explicitadas por el etnógrafo, cuyo posicionamiento “oscilará dialécticamente entre identificación y distanciamiento, entre fases de compromiso pleno y fases de reflexión analítica” (Dietz, 2011: 14). Integrando el discurso *emic* de los actores, la elaboración *etic* sobre las interacciones producidas en el campo y el análisis de las estructuras sociales e institucionales en las que éstas tienen lugar (lo que el autor llama dimensiones “semántica”, “pragmática” y “sintáctica”) (Dietz, 2011: 16-17), será posible producir el siguiente resultado:

Una incipiente, pero muy fructífera 'inter-teorización' entre la mirada académica-acompañante y la mirada activista igualmente autorreflexiva. Así entendido, este tipo de investigación dialéctico-reflexivo acerca de la realidad social es, a la vez, su crítica, con lo cual la misma relación etnográfica se convierte en praxis política”. (Dietz, 2011: 14).

Como puede verse, tanto la etnografía doblemente reflexiva como la investigación colaborativa están animadas por preocupaciones similares. Ambas se niegan a otorgar al saber antropológico un estatuto epistemológico superior al de otras formas de conocimiento y consideran -para citar una feliz expresión de Gupta y Ferguson- que su objetivo principal no es el de “compartir” conocimiento con quienes faltan de él, sino forjar enlaces entre diferentes conocimientos que son posibles desde diferentes localizaciones y trazar líneas de posibles alianzas y objetivos comunes” (1997: 39. Traducción propia). En lo que se diferencian es que en la investigación colaborativa no hay distinción entre expertos de primer orden y de segundo, ya que ésta “persigue construir un(os) marco(s) de sentido(s) (que no tiene que entenderse como un único sentido) fruto del proceso colectivo” (Álvarez, 2011: 848-849), en los que los dos ordenes estén disueltos y fusionados.

Volvamos ahora a mi vivencia. Sobra decir que el encuentro con perspectivas investigadoras tan interesantes y cercanas a mis inquietudes políticas me había empezado a generar numerosos interrogantes. A esas alturas ya había cuestionado mi paradigma “implícito” de investigación, llegando a concebir la práctica antropológica no ya como una “búsqueda desinteresada de la verdad al servicio de un conocimiento humanístico universal” (Gupta y Ferguson, 1997: 38. Traducción propia), sino como intervención epistémica y política encaminada a generar *saberes situados* (Haraway, 1995). En esa línea, me fui convenciendo paulatinamente de que, si hubiera podido volver atrás, habría preferido investigar *con* o *junto* a algún movimiento social (por ejemplo un colectivo de migrantes auto-organizados), para contribuir a visibilizar sus prácticas de resistencia. Se trataba por supuesto de fantasías: no podía hacer borrón y cuenta nueva después de 3 años de estudios, echándolo todo por la borda. Por otra parte, la hipótesis de dar un “giro colaborativo” a medio andar, tal y como había hecho mi propio compañero de doctorado (véase Arribas, 2011 y 2014), no era una opción viable, puesto que con mis interlocutores no existía una condición básica para el desarrollo de una dinámica cooperativa: la empatía y solidaridad política. Por esas mismas razones, me parecía igualmente difícil dar un giro doblemente reflexivo. Por tanto, me encontraba en una encrucijada. Por un lado, estaba deshaciéndome de los anteriores supuestos cientifistas y cada vez más concebía la investigación como una práctica situada. Por el otro, no quería tampoco que mi tesis, por muy crítica que fuera, se convirtiera en un monólogo solipsista. Una pregunta insistente se iba insinuando entre mis pensamientos: ¿qué sentido le daría entonces a mi trabajo doctoral?

Encontraría una formulación de la necesaria respuesta sólo dos años más tarde, en una fase relativamente “tardía” de mi investigación y posterior a las dos principales estancias en Bruselas. Dos días cruciales fueron el 5 y 6 de marzo de 2013, cuando tuvo lugar el Seminario de Investigación en Antropología Social y Diversidad Cultural, celebrado en la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Granada. Estaba dando una ponencia el profesor Gunther Dietz de la Universidad Veracruzana (México), con título: “Del canon etnográfico a la investigación colaborativa en contextos de desigualdad, diferencia y diversidad”. Los temas afrontados me estimulaban particularmente, tanto que en el posterior debate decidí intervenir, planteando explícitamente mis personales interrogantes ante la audiencia. El mismo Dietz me dio una respuesta esclarecedora y totalmente convincente, afirmando que la investigación colaborativa ha de concebirse como un *continuum*. En un extremo habrá investigaciones marcadas por la co-teorización y la co-autoría desde el comienzo, mientras que en el otro habrá algunas que colaboren únicamente en la difusión del conocimiento producido. Afirmó que también hacer de “espía” entre

los “poderosos” por cuenta de los “subalternos” tiene su mérito¹⁵. Así pues, por mucho que mi estudio se colocara en un extremo de la línea, no por eso dejaba de ubicarse entre un conjunto más amplio de investigaciones, caracterizadas por preocupaciones parecidas y, sobre todo, por un posicionamiento político contra-hegemónico. De manera contundente, en su posterior intervención Alberto Arribas me sugirió que concibiera mi estudio como un análisis crítico de las relaciones de poder hegemónicas. Hizo referencia a un artículo por mí desconocido en ese entonces, en el que se planteaba que, si bien la opción preferente debería ser la de estudiar *junto a* grupos “subalternos” con los que se quiera realizar una convergencia política, en determinadas situaciones eso no es posible. En estos casos, una estrategia digna resulta la siguiente:

Estudiar las prácticas de actores globales como el Banco Mundial o la Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional y la articulación de poder que los conecta a actores hegemónicos domésticos/locales. Este importante cambio de enfoque puede producir un conocimiento que ayude a los grupos sociales afectados a aprender acerca de las articulaciones de poder globales/locales, las prácticas hegemónicas de los actores globales y domésticos, y como estas prácticas tienen consecuencias sobre sus vidas (Mato, 2000: 481. Traducción propia).

Fue a esas alturas cuando me di cuenta de que mi propia investigación se prestaba a ser conceptualizada como una operación contra-hegemónica. En mi caso, su finalidad más propiamente política podría ser la de deconstruir los mecanismos a través de los cuales la Unión Europea construye saberes, prácticas participativas y problematizaciones hegemónicas sobre la integración de inmigrantes, para posteriormente poner a disposición de movimientos sociales alternativos el conocimiento producido. Se trataba de darle la vuelta a la práctica, muy difusa en la configuración histórica de la antropología, de estudiar grupos “subalternos” por cuenta actores hegemónicos, para en cambio estudiar a los actores hegemónicos en beneficio de los subalternos (Mato, 2000: 487).

Esa formulación tan clara daba por fin nombre a una práctica que, en realidad, ya había estado realizando durante meses, pero que no conseguía encajar dentro de una teorización más explícita y coherente. Por fin conseguía “agarrar” el sentido más profundo de mi investigación: su papel sería el de mostrar cómo las políticas públicas, a pesar de ser presentadas como “buenas, democráticas, responsables y tecno-científicas, son una tecnología profundamente política que sirve los intereses de grupos poderosos y es a menudo perjudicial para los grupos subalternos, que pueden no tener otra opción que resistirlas” (Però, 2011: 225. Traducción propia). Esto lo haría ilustrando según qué procedimientos las susodichas políticas naturalizaban las desigualdades existentes; mediante qué problematizaciones silenciaban ciertas voces; a través de qué mecanismos *producían* la “ausencia” y “no existencia” (De Sousa Santos, 2010: 22) de estas últimas. No se trataba de analizar la

15 Sólo una matización: por mucho que mi posición entre las instituciones europeas hubiese sido complicada, había distado mucho de ser la de un “infiltrado” (si bien un día un funcionario de la UE me lo dijo en broma). De hecho, dependiendo del tipo de interlocutor que tuviera enfrente cada vez, podía pasar de un nivel de empatía inexistente a cierto grado de cercanía humana y política. Es más, en algunos casos, los entrevistados me proporcionaron interesantísimas reflexiones teóricas, asumiendo el papel de co-teorizadores sin saberlo.

respuesta de colectivos migrantes ante las políticas a ellos dirigidas, sino “de qué manera los procesos políticos activan dispositivos que identifican y regulan su presencia” (Feldman, 2011: 35. Traducción propia)¹⁶. Otras investigaciones “más colaborativas”, en cambio, mostrarían concretamente qué narraciones y cuáles prácticas estaban siendo invisibilizadas. Allí las voces silenciadas hablarían por su cuenta, explicando “cómo viven, piensan y sienten lo que hacen” (Arribas, 2013). Concebidos así, se trataba de dos roles complementarios.

Por fin, el susodicho enfoque me permitía entender mi trabajo como algo útil. Como una herramienta necesaria para desvelar la ideología dominante, visibilizarla, desarticular sus mecanismos de funcionamiento y facilitar, por consiguiente, el establecimiento de ciertas condiciones previas para una acción política eficaz. No concibo mi investigación como un alegato de erudición, ni como un simple episodio de producción de conocimiento desconectado de todos los demás. La entiendo como una “aliada” de otras investigaciones, posicionadas desde una perspectiva política transformadora¹⁷.

1.4 Estructura y contenido de los capítulos

Este trabajo comienza con un prólogo, en el que cuento una anécdota etnográfica útil para introducir algunos interrogantes que están en el origen de mis inquietudes. Continúa con la presente introducción (cap. 1), en la que proporciono algunas recomendaciones sobre cómo afrontar la lectura de la obra, realizo una digresión sobre la relevancia de las políticas de migración e integración para el análisis de las políticas públicas y explico el posicionamiento político-epistemológico desde el que he llevado a cabo la investigación doctoral. El segundo capítulo recapitula los principales objetivos perseguidos, tanto desde el punto de vista de los contenidos, como en términos metodológicos y político-epistemológicos. Sucesivamente (cap. 3), proporciono algunas informaciones relativas al contexto bruselense y a la forma de llevar a cabo las entrevistas, las observaciones y la lectura de diferentes fuentes (cap. 4). El quinto capítulo constituye el verdadero “cuerpo” de la tesis: en él incluyo siete publicaciones que abordan diferentes aspectos de

16 Por supuesto, siempre teniendo en cuenta esa exigencia de objetividad tal y como la he formulado al principio de este apartado. Lo cual implica especialmente huir de tentaciones totalizadoras y “quedarse con el caso que se tenga a mano, con el que uno conozca mejor” (Wolcott, 2007: 293). Aunque mi estudio sobre el Marco Europeo para la Integración pueda aportar conocimiento sobre cuestiones más generales y ciertas conclusiones sean susceptibles de ser trasladadas a ámbitos más amplios, éste no deja de ser un estudio de caso. Una cosa es remitir, mediante él, a la existencia de procesos más amplios e ilustrar cómo éstos se dan en el ámbito investigado; otra cosa bien diferente sería utilizar el estudio para deducir de él procesos similares en otros espacios analíticos.

17 El amplio recurso en esta tesis a referencias de “literatura gris” se entiende también, en estos términos, como un intento por enlazar con otros procesos investigadores contra-hegemónicos en vías de desarrollo.

las temáticas objeto de este estudio. Su orden de presentación no se corresponde a la fecha de redacción de cada texto, sino que atiende -en la medida de lo posible- a exigencias lógicas de organización de la información. Vale la pena recorrer la génesis de cada contribución y resumir escuetamente su contenido.

El primer artículo es: “Elementos externos e internos en un cambio de enfoque etnográfico. El caso de una investigación sobre antropología política”. Ha sido escrito entre el verano y el otoño de 2013, y posteriormente publicado en el primer número del año 2014 de la revista “Gazeta de Antropología”. Se trata de un texto metodológico que resume a grandes rasgos las principales encrucijadas de mi procedimiento investigador: no de casualidad ha sido uno de los últimos en redactarse, aunque es el primero en aparecer. Asumiendo como punto de partida que la actividad investigadora está caracterizada por un recorrido “incierto” y no lineal, me dedico a ilustrar las principales transformaciones sufridas por el objeto y el contexto de estudio de mi tesis doctoral. Desde una perspectiva reflexiva, me centro en los factores “internos” y “externos” que han condicionado su desarrollo y aprovecho para poner sobre la mesa algunas reflexiones teórico-metodológicas. En particular, hago hincapié en la aportación de la antropología de las políticas públicas, los estudios sobre gubernamentalidad y reivindico un acercamiento al trabajo de campo fundamentado en la idea de etnografía “no local”, un enfoque particularmente útil para el análisis de contextos multi-situados y transescalares como es el de este estudio.

El segundo artículo se titula: “La integración de inmigrantes en el marco de la Unión Europea: el campo, los actores y las estrategias”. Ha sido escrito en el verano de 2012 y será publicado en el número 36 de la revista “Migraciones” (diciembre de 2014). Recorre los momentos más significativos de la constitución del Marco de la Unión Europea para la Integración de Nacionales de Terceros Países, analizando las perspectivas, los posicionamientos y las estrategias de los actores más influyentes y activos en este contexto. Ilustra algunas de las problematizaciones subyacentes en la idea de integración y afirma que la acepción hoy día hegemónica, estrechamente relacionada con las políticas de control migratorio y vinculada a un enfoque “de ministerio de interior”, puede entenderse como el resultado del conjunto de las “jugadas” de los diferentes actores, siendo por lo tanto el desenlace de un proceso histórico abierto y nada determinista. En cierto sentido, puede considerarse como una especie de “estado de la cuestión”, ya que contextualiza la emergencia de un conjunto de instrumentos políticos cuyo análisis más detenido será realizado en los artículos sucesivos.

El tercer texto es: “El gobierno de lo social en las políticas de integración de inmigrantes de la Unión Europea”. La primera redacción se realizó desde finales de 2010 hasta principios de 2011. Inicialmente fue presentado como comunicación para el “Primer Congreso Internacional sobre Migraciones Internacionales en Andalucía”, celebrado en la Universidad de Granada entre el 16 y el 18 febrero de 2011, en la mesa “Políticas de integración: interrelación autonómica, estatal y europea”, coordinada por Enrique Guillén López. Posteriormente fue convertido en un capítulo del libro “Inmigración y crisis económica: retos políticos y de ordenación jurídica”, publicado ese mismo año por la editorial Comares. Aunque este texto sea previo a mi estancia en Bruselas, la elaboración teórica y las consideraciones presentadas en él, además de seguir pareciéndome válidas e interesantes, representan una útil cartografía de los terrenos de investigación recorridos sucesivamente. En este escrito explico ulteriormente el marco teórico utilizado, tanto mediante la explicación de los principales conceptos como a través de su aplicación práctica en el contexto de estudio. Así pues, analizo las problematizaciones emergentes en las políticas de integración de inmigrantes, en el contexto de la “racionalidad política neoliberal”. Me centro en algunas representaciones y discursos subyacentes en las susodichas políticas, en particular: la idea de Sociedad, de Estado y de la relación existente entre los dos; la representación del sujeto y la necesidad de *gestionar* la presencia migrante desde una perspectiva tecnocrática y aparentemente despolitizada.

La cuarta aportación se titula: “Despolitizando y tecnificando: la construcción del 'objeto' integración en el marco de la Unión europea”. Tiene una trayectoria parecida al texto anterior: ha sido redactada a principios de 2013, para presentarse como comunicación en el “Seminario de Investigación en Antropología Social y Diversidad Cultural”, celebrado en la Universidad de Granada entre el 5 y el 6 de marzo de 2013, y será próximamente publicada como capítulo de libro. Esta contribución ahonda ulteriormente en una conjetura formulada en el texto que la precede: la de la pretendida despolitización y tecnificación de las políticas de integración de inmigrantes en el contexto de la Unión Europea. Toma el concepto y la idea de intercambio de “buenas prácticas” como caso de análisis, deconstruyendo sus supuesto socio-culturales, su lógica de funcionamiento y llegando a la conclusión de que, a pesar de los intentos por silenciarlo, el elemento político “retorna” en al menos tres diferentes acepciones. Arguye que el envoltorio “tecnicista” en el que son confeccionadas muchas de las susodichas políticas debería de considerarse más bien una operación ideológica encubridora.

El artículo “El Marco Europeo de la Integración y la sociedad civil organizada: prácticas

participativas, patrones de agencia y producción de saberes” acaba de publicarse en el número 102 de la revista “Papeles del CEIC” (marzo de 2014). Redactado entre la primavera y el verano de 2013, se centra en las prácticas participativas desarrolladas por la “sociedad civil organizada” en el ámbito comunitario. Relaciona ciertas formas de participación con la emergencia del paradigma de la “gobernanza multinivel”. Analiza tres instrumentos específicos: las “buenas prácticas” (de manera más detenida que el anterior artículo), los “módulo sobre la integración” y el “Foro Europeo sobre la Integración”. Estudia los patrones de agencia promovidos en los tres ámbitos, concluyendo que en este contexto la participación es experimentada como un proceso “limitado”, “encauzado” y subordinado a exigencias de legitimidad y eficacia de las políticas públicas. Estas prácticas también impulsan la producción de saberes y formas de hablar específicos sobre la integración, supuestamente tecnicistas y despolitizados.

La sexta publicación es el artículo “Revisiting the EU Framework on Immigrant Integration: the European Integration Forum as a Technology of Agency”. Este trabajo ha sido el fruto de un largo proceso de elaboración colectiva. Escrito junto a Alberto Arribas, Nayra García-González, Aurora Álvarez y Sandra Gil, su primera redacción se remonta al verano de 2011. Una primera versión, muy diferente de la actual y bajo otro título, ha sido publicada *online* en un volumen editado por Peter Kraus y Giuseppe Sciortino, en el ámbito del proyecto “Eurosphere: Diversity and the European Public Sphere. Towards a Citizens' Europe”. En su redacción final, este texto será publicado en la revista “Ethnicities”, en un próximo número monográfico sobre la gestión de los diferentes tipos de diversidad (valga la redundancia) en las políticas comunitarias. Después de una genealogía histórica sobre el concepto de integración y una reseña de los principales documentos políticos comunitarios, la parte del artículo fundamentada en mi trabajo de campo se dedica a desentrañar esmeradamente las prácticas participativas que tienen lugar en el Foro Europeo sobre la Integración. Diferentemente del artículo anterior, que aborda la cuestión de manera muy sintética, este texto propone numerosas reflexiones y extractos etnográficos que abordan dos cuestiones específicas: 1) las estrategias, las resignificaciones y las “luchas por el sentido” alrededor del concepto de integración, tal y como éstas son llevadas a campo por los diferentes actores que participan en las sesiones de esta plataforma de diálogo; 2) los límites de este proceso y los patrones participativos vertebrados por él, que justifican su conceptualización como *tecnología de agencia*.

El artículo que cierra el cuarto capítulo se titula: “Deconstruyendo las políticas públicas de la Unión Europea: el conjunto 'Principios Básicos Comunes'/Fondo Europeo para la Integración' como una tecnología de gobierno”. Ha sido elaborado y escrito entre finales de 2013 y principios de 2014.

Enviado a la revista “Política y Sociedad” para ser evaluado y publicado, en el momento de redacción del presente capítulo se encuentra aún en proceso de revisión. Se centra en dos instrumentos más del Marco Europeo de la Integración: los “Principios Básicos Comunes” y el “Fondo Europeo para la Integración”. Mediante el análisis de las informaciones proporcionadas por diferentes fuentes, analiza su lógica de funcionamiento y llega a la conclusión de que el conjunto constituido por aquéllos puede ser considerado una “tecnología de gobierno”, orientada a la alineación de la conducta de los actores presentes en este campo con el cumplimiento de los objetivos gubernamentales. También amplía el marco teórico general, centrándose en otra característica de las políticas públicas, mencionada en numerosos estudios sobre gubernamentalidad: su “fracaso congénito”.

El sexto capítulo se dedica a la discusión general de los resultados enunciados a lo largo de los diferentes artículos, tratando de cohesionar y hacer más homogéneo el conjunto de las publicaciones. Aporta reflexiones sobre las siguientes cuestiones: las políticas de integración entendidas como construcción social; las operaciones de “cosificación”, “visibilización” y “operacionalización” a las que éstas han sido sometidas; el proceso de despolitización y tecnificación de sus contenidos y de las prácticas participativas, “activas” y al mismo tiempo “encauzadas”, llevadas a cabo por las organizaciones de la sociedad civil presentes en este ámbito; el fracaso de las políticas públicas. Finalmente, el séptimo capítulo contextualiza el ámbito de validez de este estudio, lanza ulteriores interrogantes y propone algunas perspectivas de investigación para el futuro próximo.

1.5 Agradecimientos

Quisiera finalmente agradecer a todas las personas que me han acompañado en estos últimos años, y que de diferentes maneras me han dado amor, amistad o apoyo. También a aquéllas que, aun llevando tiempo sin ver, me han dejado buenos recuerdos y han marcado etapas importantes de mi vida. Todas estas experiencias han contribuido a hacer de mí lo que soy, ayudándome a encarar las dificultades cotidianas y, no por último, a conseguir la meta de escribir esta tesis doctoral. Sobra decir que la responsabilidad por cuanto escrito en ella es solamente mía.

En primer lugar, gracias a mi familia: sobran las palabras cuando todo es sabido.

A mis amistades en Granada: Irene, que da manera calmada y socarrona no para de aguantarme.

Sandra, mi mejor compañera de cervezas y el Miki: ¡qué buena gente eres! Aunque me pusiste algo nervioso en mi primer día de clases en Sociología. Diego “Bombita” y Manu, sociólogos emigrados al norte, compañeros de mates, salidas, asambleas, debates, comedores, tapas y mucho más. El Migue, compañero de música y de patatas alioli. Sabrina, melliza recién adquirida. Mel, cuánto tiempo sin parar un desahucio juntos, ¿no? Eli, amiga y confidente de momentos buenos y malos. Ariana, que de compañera de doctorado en estos últimos tiempos se ha convertido en una amiga muy valiosa. Carmen, los recuerdos de noches bohemias y bailes en el Entresuelo. Laura, que aparecida de repente ha empezado a regalarme tan buenos momentos. A las demás amistades por aquí y por allí, ya sea en otra ciudad, país o simplemente en la cafetería de la facu o en otros bares: Lía, Olga, Ari, Meli, Nico, Paula, Lucas del dúo “Los Lucas”, Gabri, Chani, Athenea, Dani “mosquita muerta”, Ruso, Pedro, Chus, Rodrigo, Jose “el de la moto”. A los miembros de mi grupo musical, especialmente al buen Lázaro. Y un largo etcétera.

A los amigos de Ancona, mi ciudad natal, muchos de ellos ahora perdidos por el mundo: Andrea e Franchi, lasciando da parte tanti anni di amicizia, basta dire che senza la vostra compagnia la mia permanenza in Portogallo sarebbe stata meno piacevole. Muito obrigado. Graziano, semplicemente un mito, non esiste paragone possibile. Matteo, amico leale ed esempio di tenacia e passione nella ricerca. Spina, persona generosa ed eterno viaggiatore. Lorenzo, anfitrione impeccabile, quando ci si rivede a Torino? Francesco, che ancora resiste nella “realità sassoferratese”.

A Charlotte, amiga desde hace tiempo y compañera de luchas, que me acogió en el aeropuerto de Charleroi y me ayudó a orientarme en los primeros difíciles (y fríos) días bruselenses. A Esther, que me introdujo al mundo de Coímbra: lástima que hayamos coincidido tan pocas veces. A Nata(cha): sin vos mi estancia portuguesa no habría sido lo mismo... marcaste un antes y un después. Gracias por estar ahí: te quiero amiga.

A mi alumnado en el Grado de Trabajo Social y en la Licenciatura de Sociología, que tanto me ha aportado, llenándome de entusiasmo y pasión por la actividad docente. He aprendido mucho de vosotrxs.

A los antiguos compañeros del Memdis y especialmente a Diana, Lucía y Pedro. A los del doctorado. A algunos docentes cuyas clases me resultaron particularmente inspiradoras, entre otros: José Luis Moreno, Gunther Dietz, Belén Agrela y Sandra Gil.

A todas aquellas personas con las que he podido intercambiar opiniones, materiales, textos, que me estimularon a hacer mejor, entre ellas: Nuria, Juande, Alberto, Nayra, Nina y Virginia. También Roland Tormey, coordinador de un taller en Berna, que me dio interesantes pistas de trabajo. Al personal docente con el que compartí clases o espacios: Toñi, Sandra, Ángel, Raquel y Dario, este último más que un simple compañero de trabajo. A Mayte por haberme ayudado con la revisión de las traducciones al inglés. Y muchas más personas que seguramente se me olviden.

Gracias a las personas encontradas antes o durante la realización de las diferentes estancias, que de una manera u otra me han apoyado en su realización. Luca Barani (entonces en el Instituto de Estudios Europeos) en Bruselas. La Delegación de la Junta de Andalucía en la Unión Europea -que me ayudó en la toma de los primeros contactos- y su práctico, Andrea. Todas las personas entrevistadas, que de alguna manera facilitaron mi trabajo de investigación, y especialmente algunas de ellas, las cuales contribuyeron a enriquecer mi elaboración aportando reflexiones y co-teorizaciones muy interesantes. Incluyendo algunos funcionarios del Comité Económico y Social y de la Comisión Europea, que me dejaron acceder a las sesiones del Foro sobre la Integración. A Sandro Mezzadra en Bolonia, director de mi trabajo de fin de licenciatura, que me invitó a su departamento. Un agradecimiento especial a mi tutora en el CES de Coímbra, Paula Meneses; a Giovanni Allegretti, por las útiles recomendaciones bibliográficas; a Alexandra Pereira, por su gran disponibilidad y gentileza. Y también a todo el equipo de la biblioteca.

Gracias a mi co-director de tesis Javier, que ha estado siempre disponible, me ha apoyado y me ha dado muchos preciosos consejos. Un gracias enorme a Aurora: más que una directora. Constantemente atenta y pendiente de mí, muy cercana a lo largo de todo el proceso investigador. Y al mismo tiempo tan respetuosa de mis elecciones. He tenido mucha suerte al conocerla.

A todas las personas con las que he compartido momentos y espacios de lucha en los últimos años, es imposible nombrarlas todas. En particular al 15M de Granada y al grupo Stop Represión, que sigue resistiendo. Especialmente a Helios, con el que comparto una cualidad que los dos conocemos. A Manu, recordando los viejos tiempos de Pajaritos y de los partidos de tenis. A María y David, Guío y Jose, Paco, Pepa, Eva... Al CAJ, en particular a Cris y Antonio: sin su ayuda solidaria me habría sido imposible recurrir tan eficazmente las multas que me impuso la Subdelegación de Gobierno en diferentes movilizaciones del 15M, sólo por el hecho de salir a la calle reivindicando derechos, construyendo democracia radical -lo que el régimen llama “desórdenes públicos graves”-. A todas las personas que me mostraron apoyo y solidaridad en estos

últimos difíciles meses, cuando a raíz del enésimo episodio de violencia policial terminé con un brazo roto y tuve que afrontar una operación quirúrgica la cual supuso, entre otras cosas, un retraso de más de un mes en la presentación de la presente tesis. Es por las anteriores razones que este trabajo no está dedicado ni al anterior ni al actual Subdelegado de Gobierno en Granada, ni a los miembros de la UIP (antidisturbios) tanto del CNP como de la Policía Local, incluyendo a los mandantes políticos de estos últimos. Considero a todos éstos responsables de haberme puesto muchas trabas en la realización de esta tesis, obligándome a desperdiciar una gran cantidad de tiempo en trámites burocráticos, un ingreso hospitalario y duros días de rehabilitación. Además de haber mandado injustamente al calabozo a amigos y compañeros.

Dedico este trabajo a quienes no están, a quienes se fueron, a quienes siguen ahí.

A quienes transgreden las fronteras, saltan las vallas y desobedecen las leyes injustas, atendiendo a la única que merece la pena ser respetada incondicionalmente: la de la Humanidad.

Y sobre todo a Carlos y Carmen, condenados a tres años y un día de cárcel por la única culpa de ser solidarios y luchar en defensa de los derechos de todos y cada uno de nosotros. Hermanos, os queremos, no os vamos a dejar solos y haremos todo cuanto esté en nuestras manos, y aún más, para sacaros de allí. Nunca dejaremos de gritarlo: ¡CARLOS Y CARMEN LIBERTAD!

A todxs lxs que luchan. Sí se puede.

2. Objetivos

En este capítulo sintetizaré los principales propósitos del presente trabajo doctoral, que han sido generados por otros tantos interrogantes y han de ser concebidos, por tanto, en una relación simbiótica con estos últimos. Algunos de estos interrogantes/objetivos no se corresponden a los planteados en el diseño de investigación original, ni tampoco a los formulados en el más tardío trabajo para la obtención del DEA (véase Sebastiani, 2010: 37-41): es el caso de la cuestión identitaria, que ha sido progresivamente abandonada. Otros sí se corresponden, si bien la práctica totalidad ha ido puliéndose y perfeccionándose sobre la marcha. Varios, finalmente, han ido surgiendo a lo largo del procedimiento investigador. En resumen: este proceso ha estado marcado por ajustes continuos, y no podría haber sido de otra manera, teniendo en cuenta la *circularidad* entre teoría y práctica en el trabajo de campo.

Es posible diferenciar entre tres tipos de objetivos, respondiendo éstos a preocupaciones de distinto carácter: 1) relativos al contenido; 2) metodológicos; 3) político-epistemológicos. Por supuesto, están estrechamente relacionados el uno con el otro y se encuentran imbricados en el plano de la práctica empírica. Esta misma clasificación, lejos de aparecer claramente desde el comienzo del proceso, se me ha ido aclarando paulatinamente, y sus diferentes vertientes han ido apareciendo a velocidades desiguales. Para una exposición más comprensible, enunciare los objetivos en el orden mencionado arriba, yendo de los más específicos a los más generales:

1) Relativos al contenido. Éstos han sido ilustrados abundantemente en la introducción, aquí los formularé de manera más específica y en forma de preguntas: ¿Cómo se ha ido configurando el Marco de la Unión Europea para la Integración de Nacionales de Terceros Países? ¿Qué tipo de problematizaciones han influido en su construcción? ¿Cuál es el origen socio-cultural de éstas? ¿Por qué actores han sido impulsadas? ¿Cuáles son los posicionamientos y las estrategias de los susodichos actores? ¿Qué aportaciones nos hace el estudio de este ámbito para el análisis de procesos políticos contemporáneos como la “gobernanza multinivel”? ¿Mediante qué mecanismos aspiran a cumplir sus objetivos las autoridades políticas? ¿Qué dispositivos despliegan para la “gestión” de la integración? ¿Qué herramientas políticas utilizan? ¿Son “exitosas”? Especialmente: ¿qué tipo de prácticas participativas (tanto de las personas inmigrantes “a integrar” como de las organizaciones de la “sociedad civil” supuestamente representativas de aquéllas) son fomentadas en este marco? ¿Cuáles son sus ventajas y sus límites? ¿Qué concepción del individuo y de la sociedad reflejan? ¿Qué tipos de conocimientos sobre la integración son promovidos? ¿Qué tipo de lenguajes son utilizados? ¿A qué representaciones/nociones/discursos dan lugar? ¿Qué procesos de clasificación de poblaciones y de inclusión/exclusión generan?

Al definir los objetivos he tratado de no asumir hipótesis “fuertes” y de no dejarme guiar por una “lógica de demostración”, sino más bien por una “lógica de descubrimiento”, siendo definidas las dos de la siguiente manera:

Si aquella primera está siempre sujeta a reglas y prescripciones, que la circunscriben a una mera sanción de lo sabido, de lo presupuesto o sospechado, esta segunda, que sigue y persigue vestigios, indicios, pistas, conceptos, categorías, etc., permite abrir y reenfocar la mirada y las interrogaciones sobre la trama de dinámicas sociales y culturales que atraviesan y conforman la inestable, heterogénea y compleja realidad social” (Santamaría, 2002: 41-42).

Desde luego, en los diferentes artículos proporcionaré sólo algunas claves para responder los interrogantes planteados, los cuales a su vez originarán otras tantas preguntas. La exhaustividad no ha sido alcanzada, pero tampoco buscada: los resultados producidos son piezas de un puzle, fragmentos que en su conjunto ofrecen un mayor conocimiento del “objeto” estudiado. Se trata básicamente de una propuesta interpretativa.

2) Teórico-metodológicos. Un objetivo formulado ya en mi trabajo para la obtención del DEA era el de cuestionar el “nacionalismo metodológico”. Esta expresión implica una crítica a la actitud, a menudo observable en las ciencias sociales, de considerar los Estados-nación como el marco natural en el que acontecen los fenómenos sociales, y que de alguna manera los “contienen” -de ahí el uso casi equivalente de términos como “estado”, “nación” y “sociedad”-. Wimmer y Glick Schiller (2002) especifican que el nacionalismo metodológico puede asumir tres formas concretas: 1) ignorar que el marco nacional es un producto histórico de la modernidad; 2) asumir el Estado-nación como algo evidente y desproblematizado; 3) trasladar la mirada del Estado-nación a las ciencias sociales, adoptándola como paradigma metodológico. Observa Favell que, si bien esta perspectiva ha sido cuestionado desde muchos lugares, en la práctica aún condiciona de manera relevante las formas de investigar (Favell, 2001: 7).

Mi planteamiento constituye un intento por desprenderme de la susodicha práctica: la elección de centrarme en las políticas de integración de inmigrantes -tradicionalmente consideradas una prerrogativa de los gobiernos nacionales- en un contexto (no solamente institucional) aparentemente tan poco “apropiado” como el de la Unión Europea ha representado una *estrategia* explícita, orientada a generar las condiciones de posibilidad para que este giro metodológico pueda darse.

Si en una fase inicial de mi investigación teorizaba este ámbito comunitario como un espacio “supranacional” -reproduciendo así una jerarquía de escalas: supranacional, estatal, regional, etc.- , crecientemente fui entendiendo que esa definición no se prestaba nada bien a interpretar una

realidad política tan compleja. A lo largo de los desarrollos sucesivos, empezaría a conceptualizarlo más apropiadamente como un espacio político *transnacional*, o mejor todavía *transescalar*¹⁸.

3) Político-epistemológicos. En el apartado 1.3 he explicado que el presente trabajo puede concebirse como un análisis de las relaciones de poder y saber hegemónicas dentro del Marco Europeo de la Integración y, por lo tanto, aspira a (tiene el objetivo de) ser una *crítica de la ideología hegemónica*¹⁹, en los términos en los que ésta se manifiesta en el espacio político analizado (es decir, adoptando un enfoque inductivo). En el citado apartado he argumentado holgadamente que otra implicación de mi posicionamiento es la de establecer conexiones políticas y epistémicas con las demás investigaciones contra-hegemónicas y poner a disposición de movimientos alternativos el conocimiento producido. En este sentido, estoy valorando la posibilidad de convertir mi tesis doctoral en un libro, para difundirlo y hacer que sea utilizado como herramienta teórica en los espacios académicos y políticos correspondientes. De igual manera, mediante la divulgación de los artículos y otros extractos de la tesis, así como su posible reelaboración para diferentes públicos o la participación en encuentros, debates y seminarios, trataría de materializar la aspiración transformadora subyacente en el trabajo.

18 Por lo menos en el caso de ciertos procedimientos de “políticas blandas” como el analizado en este estudio. No tengo conocimientos suficientes como para afirmar que lo mismo es válido también en el caso de procesos políticos más tradicionales, como el “método comunitario” utilizado para la promulgación de reglamentos y directivas.

19 En el sentido de que pretende cuestionar el “sentido común de un determinado orden” (Gramsci, 2000 en Errejón, 2011). Esta ambición de mi estudio podrá mejor entenderse tras la lectura de los artículos. Especialmente en algunos de ellos, cuestionaré el discurso “tecnicista” y “despolitizado” sobre la integración, que es hegemónico en el plano de la UE. Al mostrar su origen histórico, social y cultural, señalaré que el procedimiento orientado a ocultar sus condiciones de producción constituye una operación ideológica.

3. El contexto

En el artículo “Elementos externos e internos en un cambio de enfoque etnográfico. El caso de una investigación sobre antropología política” argumentaré que Bruselas no ha de considerarse como el solo espacio etnográfico en el que este trabajo ha sido realizado. Es más: fundamentaré que el propio campo no ha de entenderse como un lugar físico claramente delimitado²⁰, sino como un contexto que atraviesa los espacios en los que se producen determinadas políticas públicas. La ciudad belga ha representado una localización; no la única, pero sin duda la más importante para mi estudio. Es por esta razón que considero necesario proporcionar unas cuantas reflexiones sobre ella. Éstas permitirán contextualizar mejor las vicisitudes afrontadas durante las estancias y la realidad vivida a diario por muchos de mis interlocutores. Primero trazaré algunas pinceladas muy generales sobre la ciudad, para situar en ella el así llamado “barrio europeo”. Posteriormente haré una escueta observación metodológica, seguida de una primera aproximación a las instituciones comunitarias. El objetivo no será el de explicar sus normas de funcionamiento -datos que pueden encontrarse en manuales de ciencias políticas-, ni las susodichas instituciones serán abordadas de manera exhaustiva, dado que me concentraré en las que más de cerca han afectado las dinámicas de mi trabajo de campo. Más bien, este esbozo servirá para ilustrar los horizontes de sentido experimentados por quienes participan de la producción de políticas públicas. En este sentido, proporcionaré unas pinceladas que serán útiles para entender el contexto bruselense desde el punto de vista de su significado social y cultural para los actores; con particular atención, obviamente, a aquéllos implicados en el Marco Europeo para la Integración. Al lado de los actores políticos “oficiales”, me centraré en otros muy relevantes, procedentes del mundo de los *lobby* y las organizaciones no gubernamentales. Como argumentaré en capítulos futuros, si bien el conocimiento de los mundos sociales de referencia de los actores no ha sido el objetivo principal de mi investigación, tener algunas informaciones al respecto me ayudará a enmarcar las prácticas políticas llevadas a cabo dentro de su contexto de producción²¹.

3.1 La ciudad de Bruselas

20 Tal y como afirma Clifford: “Cuando hablamos de trabajar en el campo, o ir al campo, nos basamos en imágenes mentales de un lugar específico, con un adentro y un afuera, al que se llega mediante prácticas de movimiento físico. Estas imágenes mentales enfocan y limitan las definiciones. Por ejemplo, hacen que resulte extraño decir que un antropólogo, cuando habla por teléfono en su oficina, está haciendo trabajo de campo incluso si lo que en realidad hace es recoger datos etnográficos de manera disciplinada e interactiva” (1999: 74).

21 Con una salvedad: no todas las entrevistas, ni las observaciones realizadas han tenido Bruselas como escenario (aunque sí la mayoría). Las reflexiones desarrolladas en este apartado valdrán en diferente medida dependiendo del tipo de actor: algunos viven en Bruselas permanentemente, con lo cual la ciudad constituye el único escenario de su práctica social; para otros es el principal destino de sus desplazamientos, y para otros todavía, poco más que un lugar al que viajan algunas veces al año. A lo que han de sumarse los diferentes niveles de identificación con la Unión Europea, siendo éstos mucho más fuertes entre los miembros de instituciones comunitarias, de algunas organizaciones no gubernamentales “europeas” y de ciertas élites transnacionales y menores o inexistentes entre los representantes de instituciones nacionales.

Observa Favell que Bruselas, de entre las capitales europeas, es probablemente la más incomprendida por lo viajeros (2008: 46). En efecto, el estereotipo más difuso la reduce a poco más que una ciudad²² de burócratas, colonizada por funcionarios sombríos y corruptos que se anidan en cada esquina. Hasta los mismos belgas de la provincia parecen compartir esta representación, afirmando que allí viven los “Eurócratas” y los “expatriados” (véase Favell, 2008: 49). Veamos sus principales rasgos más allá de ciertas simplificaciones.

Para empezar, Bruselas marca la frontera entre las partes “latina” y “germánica” de Europa. Allí se entrecruzan los mundos franco-, germano-, neerlandés- y anglo- parlantes, todos influyentes en su talante, aunque ninguno determinante (Favell, 2008: 47). La capital de Bélgica no es el centro de una sociedad nacional homogénea ni mucho menos²³. De hecho, la región de Bruselas (creada en 1989) constituye una de las tres entidades administrativas independientes que forman parte del estado belga, junto a Flandes y Valonia. Como añadido, las leyes vigentes otorgan poderes administrativos también a tres comunidades lingüísticas no territoriales: la flamenca, la valona y la alemana. Bruselas es la capital de la primera, de una manera algo paradójica, ya que no sólo se encuentra fuera del territorio de Flandes, sino que además el 85% de su población es francófono (el restante 15% habla el dialecto flamenco, una variante del neerlandés). Aunque la ciudad es oficialmente bilingüe, su creciente “europeanización” ha hecho que el inglés sea cada vez más el idioma utilizado por los propios residentes al hablar con extranjeros (Shore, 2000: 157), algo que he podido refrendar en mi experiencia personal²⁴. De manera somera, su geografía social se reparte entre una “ciudad alta” de los más adinerados y una “ciudad baja” de aquellos sectores con menor poder adquisitivo. Lugares como la elegante y estilada *Avenue Louise* pertenecen a la primera, mientras que algunos de los barrios septentrionales próximos a la *Gare du Nord* (una de las principales estaciones) pertenecen a la segunda. El centro de la ciudad, repleto de bancos y edificios comerciales, ya en tiempos lejanos fue definido “un homenaje al libre mercado” (Sampson, 1968 en Shore, 2000: 156. Traducción propia). Eso no impide que allí, por la noche, sea posible observar la presencia de numerosas personas sin techo buscando un lugar para dormir. El barrio de Ixelles, en la

22 En términos administrativos, en realidad, sería más correcto definirla una “región”, ya que Bruselas, con una población total de poco más de un millón de habitantes, está dividida en diferentes municipios. Se distingue entre la “ciudad de Bruselas”, que se corresponde básicamente al centro urbano y la “región”, que incluye todo el ámbito metropolitano. Teniendo presente esta salvedad, en el presente trabajo hablaré indiferentemente de “ciudad” o “región”, mientras que para designar las sub-unidades urbanas hablaré de “barrios” o “municipios”.

23 Además, cuando realicé mi primera estancia el país estaba atravesando una de sus peores crisis políticas, que lo llevaría a permanecer un año y medio sin gobierno, principalmente por la falta de acuerdo entre los partidos flamencos y los valones.

24 A lo largo de mi estancia, el lenguaje utilizado para moverme en el contexto urbano de Bruselas ha sido el inglés. Independientemente de que mi conocimiento del francés fuera muy básico (y del flamenco nulo), la elección casi obligada de este idioma terminaría representando una opción inteligente, ya que me permitiría evitar posibles tensiones “étnicas” con los interlocutores de mi vida diaria.

zona sur, es una de las zonas más cosmopolitas de la ciudad. Algunos de sus lugares de encuentro más conocidos son *Place Fernand Cocq* y *Place Eugene Flagey*, cuyos alrededores hospedan modernos bares, discotecas y comercios de varios tipos, muchos de ellos emprendidos por inmigrantes no comunitarios. En este barrio son frecuentes las salidas de los jóvenes *stagiaires* (del francés: “prácticos”) en alguna institución comunitaria, procedentes de todos los países de la UE. También hay elegantes cafeterías, frecuentadas por funcionarios y otro personal de más holgada condición. La aldea zona residencial, deleitada por lagos y arboledas, ha sido elegida como morada por numerosos de éstos. Finalmente, en Ixelles viven también muchos estudiantes de la cercana *Université Libre de Bruxelles (ULB)* -en esos alrededores estuve alquilando un dormitorio durante mi primera estancia-. A lo largo de los años cincuenta y sesenta, la ciudad vivió un fuerte declive, que empujó a numerosos habitantes a abandonarla. Sin embargo, el creciente impacto económico originado por la presencia de las instituciones comunitarias contribuiría a modificar el panorama (Shore, 2000: 157). Además de hospedar a la Unión Europea, Bruselas es sede de organizaciones internacionales como la OTAN y de numerosas corporaciones farmacéuticas, de producción de comida, de distribución, etcétera. No es de extrañarse, por tanto, que sea la primera ciudad europea en lo que respecta a la celebración de congresos (Brussels-Europe liaison Office, 2011: 2).

Hoy día, Bruselas ofrece numerosas oportunidades económicas, tanto en el sector público internacional como en las empresas privadas, ya sea en trabajos a breve plazo o en oportunidades de carrera a más largo término (Favell, 2008: 47). De allí que numerosos profesionales de la “clase media europea” (Favell, 2008: 51), llegados de manera coyuntural, decidan finalmente quedarse a vivir. A este respecto, cabe observar que Bruselas tiene un altísimo porcentaje de población de origen extranjero (no belga), superior al de ciudades como Londres, Ámsterdam o París (Favell, 2008: 48), cuya presencia está relacionada tanto con las oportunidades profesionales arriba mencionadas como con las dinámicas migratorias concernientes a empleos de más baja calificación. En este sentido, algunas zonas de la ciudad están marcadas por una fuerte presencia migratoria no comunitaria. Todas las citadas características hacen de Bruselas una emergente “ciudad global” (sobre esta expresión véase Sassen, 1999), marcada por una considerable diversidad y con características peculiares. Bruselas no hace percibir su marco “nacional” al visitante (Favell, 2008: 57) y no es representativa de ninguna “sociedad belga”. Allí los procesos de “nacionalización” y “re-nacionalización” son extremadamente débiles, y el contexto cosmopolita y multicultural recrea una sensación de libertad “desnacionalizada” típica de ciudades como Londres o Ámsterdam (Favell, 2008: 138). Al mismo tiempo, se trata una ciudad relativamente provinciana. Si comparada

con otras capitales europeas, resulta mucho más vivible y tranquila. Favell la describe de esta pintoresca manera:

Una ciudad de una anarquía surrealista y multicultural, una ciudad de múltiples municipios descentrados, con barrios hermosos y sin descubrir, aún repleta de gloriosas casas históricas del tardío siglo XIX; una ciudad de cafeterías peculiares, restaurantes maravillosos, cervezas de primera clase, chocolate, y patatas fritas [las famosas *frites*]; una ciudad de la vida nocturna extraordinaria, oculta entre los edificios ebrios y las calles abandonadas del centro y los alrededores. (Favell, 2008: 48. Traducción propia).

3.2 El barrio europeo

La presencia de la UE ha alterado profundamente la arquitectura de algunas zonas bruselesas. Lejos de ser un conjunto administrativo elegante el “barrio europeo” (véase anexo 1, imagen a), ubicado principalmente en el municipio de Etterbeek, era al comienzo un área residencial. Debido a una falta de planificación se ha ido expandiendo de una manera muy confusa, al menos en una primera fase. Su historia ha estado marcada por la demolición progresiva de las antiguas viviendas, tanto a manos de la especulación privada como de las inversiones del gobierno belga. Así pues, la zona se ha ido llenando paulatinamente de “monumentos de vidrio y hormigón” (Shore, 2000: 157. Traducción propia). Los anónimos complejos administrativos que la caracterizan (véase anexo 1, imagen b), lejos de ser obras de arte, no difieren mucho de los de cualquier otra gran ciudad: son estructuras feas y poco atractivas, alienantes a primera vista y ajenas tanto a los turistas como a la mayoría de los Belgas (Favell, 2008: 47)²⁵. Resulta llamativo el extraño contraste entre los susodichos complejos y los edificios históricos y residenciales que aún permanecen, a pocos metros de los primeros, contribuyendo a hacer del lugar un espacio estéticamente fragmentario y discontinuo (véase anexo 1, imagen c). Esta peculiaridad remite a que Bruselas fue elegida como sede de algunas instituciones europeas por razones básicamente políticas, en base a un acuerdo temporal entre los gobiernos francés y alemán. A finales de los años cincuenta, se concebía esta solución como provisional²⁶. De allí que el estado belga, en ese entonces el principal arrendador, optara por realizar derribos en una zona muy próxima al centro antes que habilitar nuevos espacios en la periferia, con vistas a quedárselos en un futuro más o menos próximo, ante el hipotético traslado de las instituciones comunitarias a otro destino. Aún en febrero de 2011, durante mis

25 A comienzos del siglo XXI se ha empezado a plantear la cuestión de devolver una dimensión más humana al barrio. En octubre de 2001, la Comisión Europea liderada por Romano Prodi y la Presidencia Belga de la UE han organizado un debate que ha visto la participación de diferentes intelectuales. Allí se han confrontado distintas hipótesis, como la del celebre semiólogo italiano Umberto Eco de hacer de Bruselas una capital “blanda”, representativa de las diversidades europeas y opuesta a la opción de Rem Koolhaas, prestigioso arquitecto holandés, de dar al barrio europeo una identidad “fuerte” que se manifieste también en las soluciones arquitectónicas (véase European Commission y Belgian Presidency, 2001).

26 De hecho, su estatus sería formalizado definitivamente sólo en 1992, con ocasión del Consejo Europeo de Edimburgo.

primeros paseos por el lugar, pude percibir una sensación de constante transformación del escenario urbano, reflejada tanto en la presencia de varios edificios vacíos para alquilar (Shore, 2000: 161) (véase anexo 1, imagen d) como de al menos cuatro o cinco grandes obras en vías de construcción (véase anexo 1, imagen e)²⁷. Vamos a cartografiar este barrio con más detalle.

El “centro de Europa” (Lazzarini, 2011: 14) más propiamente dicho es el *Rond-Point Schuman* (véase anexo 1, imagen f), una gran rotonda situada en el municipio de Etterbeck, cuyo nombre es todo un homenaje a uno de los padres fundadores de la actual UE²⁸. En los extremos de la glorieta se encuentran, como enfrentados el uno al otro, dos de los edificios principales. A un lado, de color rosa, el Justus Lipsius (véase anexo 1, imagen g), sede del Consejo de la Unión Europea en sus diferentes configuraciones, una de las instituciones más difícilmente accesibles (y en todo caso menos frecuentadas por los *lobbistas*) (véase Lazzarini, 2011: 27). Al otro lado, un antiestético conjunto de cristales y metal que fue evacuado de 1991 a 2004 por la presencia de asbestos: el edificio Berlaymont (véase anexo 1, imagen h), sede central de la Comisión Europea, poblado por unos 3000 empleados. Allí trabajan el Presidente de la Comisión Europea, el Colegio de Comisarios y miembros de los gabinetes personales de estos últimos. En cambio las direcciones generales (DG), cada una dirigida por su propio Director General y dividida en direcciones y unidades, se encuentran diseminadas en el barrio europeo²⁹. Desde la rotonda Schuman, el barrio se desenvuelve en el radio de algunos cientos de metros. Su perímetro puede ser rodeado a pie en pocas decenas de minutos, y con la misma rapidez se puede llegar andando al casco antiguo de la ciudad o al limítrofe barrio de Ixelles. En toda la zona del *Quartier Européen* es posible encontrar funcionarios, representantes políticos y exponentes del mundo de los negocios comiendo algo en un restaurante, leyendo periódicos o conversando en un bar sobre diferentes cuestiones (Shore y Black, 1996: 289). Como es de imaginarse, los nombres de algunos ejercicios comerciales se inspiran en la simbología del lugar; incluso vi un *pub*, justo enfrente del edificio Berlaymont, que izaba la bandera europea de doce estrellas (véase anexo 1, imagen i). Curiosamente, caminando por estos lugares he constatado

27 No por último, esta naturaleza cambiante está relacionada con la creciente ampliación de la Unión Europea y, por ende, con la necesidad de más espacio para alojar las sedes institucionales (véase Vucheva, 2007). Por otra parte, a partir de 2003 la Comisión ha empezado a descentralizar algunas sedes, adquiriendo edificios ubicados en otras áreas metropolitanas; tanto para reducir el efecto de “gueto” como para contrarrestar la subida vertiginosa de los costes de la construcción en el barrio europeo (véanse COM(2007) 501; EUBusiness, 2007 y Vucheva, 2007).

28 Robert Schuman, ministro de exterior francés, que el 9 de mayo de 1950 protagonizó la declaración que daba origen a la Comunidad Europea del Carbon y el Acero (CECA). Esta fecha es celebrada por las instituciones europeas, que en ese día permanecen cerradas.

29 En un principio, las DG también estaban ubicadas en el Berlaymont. Actualmente suman un total de 23.000 empleados (véase European Commission, 2014c) y formalmente tienen tareas técnicas (preparación de documentos, etc.), mientras que los gabinetes cumplen una función de orientación política. En la práctica, la distinción es mucho más borrosa y las DG a menudo operan en competencia con los gabinetes, tratando de influir de diferentes maneras en las decisiones de los Comisarios (véase Eppink, 2007). Por esta razón, son un actor estratégicamente relevante.

una muy escasa presencia policial, posiblemente menor que en otros lugares de la ciudad más “complicados”. Parece como si las propias ideas de inseguridad y conflicto, relegadas a las zonas periféricas, fueran impensables dentro de este espacio.

Continuemos con la exploración: muy cerca de Schuman se encuentra también el Parlamento Europeo, cuyo edificio es amistosamente llamado *caprice des dieux*, por asemejarse al queso homónimo. Aunque la sede oficial de esta institución es Estrasburgo, tres cuartas partes de sus actividades tienen lugar en Bruselas, donde se celebran las sesiones plenarias adicionales y se reúnen las comisiones parlamentarias. En las cercanas *Rue Belliard*, *Rue de la Loi* y *Avenue de Cortenberg* se agolpa multitud de oficinas, ya sean las sedes de multinacionales, grupos de presión de varios tipos o representaciones diplomáticas de estados y regiones. Para muchas organizaciones ostentar la dirección de una de estas calles, lejos de representar simplemente una ventaja logística, constituye un elemento de prestigio no secundario³⁰. Cerca de estas calles también se encuentran los más de 60 edificios que hospedan los (actualmente) 11 servicios y las 33 direcciones generales de la Comisión (véase Comisión Europea, 2014). Finalmente, en la propia *Rue Belliard* comparten sede el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones, cuya estructura arquitectónica, más estéticamente agradable que la de anteriores edificios, recuerda el veneciano *Ponte dei Sospiri* (véase anexo 1, imagen j).

3.3 Bruselas y la UE: una nota metodológica

A estas alturas hay que hacer una observación: la Unión Europea se “manifiesta” en Bruselas a través de diferentes instituciones y actores; mediante una articulación de diversos intereses que desafía cualquier representación piramidal de los procesos políticos. Statham considera que la forma de gobernanza comunitaria tiene “unas características únicas, las cuales combinan una variedad de instituciones formales al nivel supranacional, nacional y subnacional de proceso decisonal” (2010: 291. Traducción propia). Lejos de reducirse a una dimensión exclusivamente “supranacional”, el espacio político se encuentra imbricado en y atravesado por una pluralidad de planos diferentes. Partiendo de la noción bourdieusiana de “campo”, Kauppi realiza la siguiente aproximación a la arquitectura de este proceso político:

La Unión Europea constituye una suerte de “supercampo” que está compuesto por una variedad de escalas más pequeñas, espacios para la acción relativamente autónomos como los campos políticos nacionales (el campo

30 Un interlocutor me contó que para las organizaciones más poderosas no era lo mismo tener una sede, por ejemplo, en *rue Belliard* o en una calle adyacente, por el simple hecho de que en este último caso no era posible lucir la dirección en las tarjetas de visita.

político francés, el campo político finés, etcétera), campos institucionales como la Comisión Europea y el Parlamento Europeo, y sectores especializados de las políticas públicas (como defensa, transportes, políticas sociales...) [...]. Cada campo de acción política incluye a individuos, grupos, instituciones, procedimientos, conocimientos locales y políticas públicas. (2011: 154. Traducción propia).

Un factor particularmente importante dentro de este proceso es la presencia creciente de grupos de presión (los famosos *lobby*) de varios tipos (representativos de intereses económicos, sociales, profesionales), activos a la hora de intentar influir en las decisiones comunitarias, cuyas prácticas han contribuido a alterar profundamente las formas clásicas de la representación política, desafiando a los estados nación y a veces siendo capaces hasta de rivalizar con ellos (Bellier, 2000: 56). En este contexto tan plural, se abre un amplio espacio para juegos de alianzas e intervenciones estratégicas por parte de los actores implicados. Se trata también de un contexto particularmente desafiante para el desarrollo de la práctica etnográfica, en el que los significados de las prácticas cotidianas se construyen a través de diferentes lugares y contextos -durante el horario de trabajo, en despachos, reuniones, salas de espera de aeropuertos, etc.- (Bellier y Wilson, 2000: 6). Lo cual conlleva la realización de una práctica de campo caracterizada por un continuo tránsito entre diferentes espacios, conforme con los ritmos frenéticos de la metrópolis³¹.

3.4 Una aproximación al mundo institucional comunitario

Teniendo en cuenta estas nociones preliminares, vamos ahora a profundizar el conocimiento de los principales actores, empezando por los institucionales. ¿Cuántas son en Bruselas las personas relacionadas con la actividad política de la UE? A finales de los Noventa Bellier contabilizaba la presencia de 20.000 funcionarios en las instituciones comunitarias, a los que había que añadir aquéllos enviados por los estados a las representaciones permanentes (2000: 60). Diez años más tarde, Kauppi hablaba de aproximadamente 30.000 (2011: 50). Un estudio más reciente, utilizando datos oficiales de la DG Recursos Humanos y Seguridad desglosa el personal perteneciente a cada institución, afirmando que: 21.635 empleados (en tres cuartas partes funcionarios) trabajan para la Comisión Europea; 3.600 para la sede bruselense del Parlamento Europeo; 3.091 para el Consejo Europeo; unos 800 para el Comité Económico y Social y 506 para el Comité de las Regiones (Brussels-Europe liaison Office, 2011: 4-5). Lo cual configura un total de alrededor de 29.000 personas, a las que hay que sumar unos cuantos cientos de jóvenes que periódicamente realizan

31 En este sentido, Bellier y Wilson continúan afirmando que: “Las perspectivas macro y micro están tan estrechamente interconexas dentro de los confines de estas instituciones que los antropólogos deben siempre cruzar las fronteras que aparentemente las separan de otras personas e instituciones de las que forman parte [...]. Los antropólogos deben estudiar simultáneamente las relaciones institucionales y otras estructuras políticas, así como las redes políticas y otros tipos de redes de personas que trabajan en estas instituciones, redes que a menudo se extienden mucho más allá del marco institucional” (2000: 10. Traducción propia).

prácticas en la Comisión y el Parlamento.

Como puede observarse, la Comisión Europea es con creces la institución más relevante desde el punto de vista de las personas empleadas. Varios antropólogos han dedicado su atención a ella, definida por Bellier y Wilson “una institución cuyas actuaciones, ideología y formas de integración son tales que ésta puede ser considerada la “vanguardia” de una nueva sociedad en vías de realización” (2000: 11. Traducción propia). Otro estudioso en este campo afirma que la Comisión, independientemente de sus peculiaridades, no deja de ser “un universo administrativo como muchos otros en el planeta”, razón por la cual sus funcionarios, no tan diferentes de los correspondientes nacionales, son objeto de una animosidad injustificada de parte de la población (Abélès, 2009: 31). Es más: si comparada a las administraciones de algunas grandes ciudades europeas, la burocracia comunitaria tiene un tamaño muy reducido (Shore, 2000: 174-175 y Mérand, 2011: 173), más aún considerando que representa una población (hoy día) de 500 millones de habitantes. Como añadido, el presupuesto gestionado por la UE representa una pequeña parte del PIB europeo, alrededor del 1%, cuando la media de sus estados miembros oscila entre el 30% y el 50% del PIB nacional (Mérand, 2011: 173). La implementación de las políticas comunitarias se realiza en larga parte a través de la transposición de directivas por parte de los estados miembros, o mediante procedimientos de políticas blandas -como el analizado en este trabajo- orientados al alcance voluntario de objetivos comunes. En ambos casos, el proceso político no se lleva a cabo por “imposición” directa, sino remitiendo a mecanismos de *gobierno a distancia*³², mediado por la intervención de variados actores en diferentes niveles. Dicho eficazmente: “Bruselas produce reglas que luego los estados miembros son obligados (o animados) a implementar” (Mérand, 2011: 173. Traducción propia).

Dos instituciones ampliamente visitadas a lo largo de mi estancia han sido el Comité Económico y Social Europeo (CESE) y el Comité de las Regiones (CdR). Con 344 miembros (en el período de mi investigación) nombrados por los estados miembros, el CESE es una asamblea consultiva representativa de los intereses de empresarios, trabajadores y otros grupos de interés (agricultores, consumidores, etc.). Tiene una presidencia y un *bureau*. Su objetivo principal es el de producir dictámenes sobre cuestiones de interés para el Consejo, la Comisión y el Parlamento Europeo; tanto bajo petición de las anteriores instituciones como por iniciativa propia. Además de los plenarios, está dividido en seis secciones correspondiente a diferentes ámbitos de políticas públicas. De particular interés resulta aquélla sobre Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía (SOC), en cuyo seno

32 Esta expresión será fundamentada teóricamente en sucesivos artículos.

se encuentra el Grupo de Estudio “Inmigración e Integración”, presidido durante el período de mi investigación por Luis Miguel Pariza Castaños. A pesar de sus escasos poderes formales el CESE es uno de los actores más activos en el Marco Europeo de la Integración. Entre otras cosas, es el principal patrocinador del “Foro Europeo sobre la Integración”, una plataforma de diálogo que se reúne dos veces al año en sus locales y cuyo secretariado está compuesto por dos miembros de esta institución. Al lado de los miembros más propiamente políticos, el CESE tiene un conjunto de administradores, repartidos entre diferentes direcciones y departamentos.

El CdR es también un órgano consultivo, compuesto por la misma cantidad de miembros, pero en representación de los intereses regionales y locales. Está integrado por presidentes de regiones y alcaldes de ciudades. Se organiza tanto en delegaciones nacionales como según grupo político. Produce dictámenes bajo petición del Consejo, la Comisión y el Parlamento Europeo o por iniciativa propia. Diferentes articulaciones del CdR están relacionadas de alguna manera con las políticas de integración: es el caso de la comisión sobre Ciudadanía, Gobernanza y Asuntos Institucionales y Exteriores (CIVEX) o del *Subsidiarity Monitoring Network*, una red establecida dentro del Comité la cual, durante los tiempos de mi investigación, había constituido en su interior un grupo de trabajo sobre la integración. El Comité de las Regiones ha estado crecientemente implicado en el Marco Europeo de la Integración, aunque no tanto como el Comité Económico y Social. Entre otras cosas, ha tenido cierto nivel de implicación en los trabajos del 5º Foro Europeo sobre la Integración, enfocado a la dimensión local. Al igual que el CESE, el CdR tiene una parte administrativa, compuesta por direcciones y unidades. Con excepción de los funcionarios administrativos, los miembros de ambas instituciones no suelen vivir en Bruselas y por desplazarse allí cobran dietas de viaje y alojamiento.

Como es obvio, todos los estados miembros tienen representaciones permanentes en Bruselas. Ante la relevante capacidad de los grupos de presión más poderosos para puentear las estructuras nacionales, es fundamental para estas últimas conocer sus demandas y estar en estrecho contacto con ellos (Bellier, 2000: 68). Lo que sin embargo es más llamativo, es la presencia cada vez mayor de representaciones de regiones y grandes ciudades europeas, hoy día alrededor de 300 (Brussels-Europe liaison Office, 2011: 8). Algunas de éstas -caso de ciertos *Länder* alemanes o comunidades autónomas españolas- tienen sedes impresionantes, cuyo tamaño y arquitectura no desfiguran ante las delegaciones nacionales, empleando a veces hasta 50 personas (Brussels-Europe liaison Office, 2011: 8). Sin ir más lejos, pude comprobar personalmente el asombroso impacto visual de la oficina de representación de la *Generalitat de Catalunya* ubicada en *Rue de la Loi* (véase anexo 1, imagen k). Shore y Black subrayan que para las regiones más poderosas, y aún más para aquéllas que se

perciben como naciones (caso de Cataluña, País Vasco, Gales, Escocia, etc.), la presencia en Bruselas y el anclaje al debate europeo constituyen una estrategia orientada a ganar más poderes o cuotas de autonomía ante el estado del que forman parte (1996: 291). Cabe añadir que, de manera especular, para las instituciones europeas las regiones se configuran como un aliado “natural”, particularmente útil para contrarrestar la relevancia de los estados nación en los procesos decisionales.

3.5 El “*homo communitarius*” y sus mundos socio-culturales

¿Qué vida llevan a cabo los protagonistas de las políticas europeas? Afirma Bellier que las vicisitudes de su vida “privada” son al menos tan importantes como las de la “pública” (2000: 62). De hecho, existe una articulación entre las dos que hace más borrosa la propia distinción, ya que “el mundo no oficial está estrechamente relacionado con la arena institucional. Banquetes, encuentros, cócteles y clubs son considerados por los actores como elementos-clave para su introducción en Europa, así como para la circulación de información profesional” (Bellier, 2000: 62. Traducción propia). No es raro para los habitantes de este mundo -funcionarios, diplomáticos, representantes de regiones, miembros del parlamento o de grupos de presión influyentes- recibir dos o tres invitaciones para la misma noche, ya sea para alguna conferencia o la inauguración de una exposición; todo es un constante entretejer relaciones sociales (Lazzarini, 2011: 16)³³. Perspicazmente, Shore observa que la naturaleza contradictoria de Bruselas, ciudad “cosmopolita” y “provinciana” al mismo tiempo, favorece el establecimiento más fácil de contactos entre las élites europeas (2000: 156). Por otra parte, la existencia de esta “burbuja” hace que los responsables de las políticas europeas, a pesar de vivir en su mayoría en la capital belga³⁴, sean vistos como extranjeros allí. Es curioso observar que algunos de los principales protagonistas del Marco Europeo de la Integración son personas “no integradas” en la propia sociedad belga, siendo sus interacciones con aquélla extremadamente limitadas. Hay un refrán repetido a menudo por ellos, al hacer referencia a sus procedencias: “Nosotros también somos migrantes”. Por muy cínica que pueda parecer la afirmación -y quizá algo irrespetuosa hacia los millones de inmigrantes que dentro de la UE se encuentran en condiciones económicas y sociales bien diferentes-, no deja de tener

33 He podido observar personalmente la importancia de los espacios informales durante los almuerzos y los banquetes de despedida del Foro Europeo sobre la Integración. Allí se estrechan numerosas relaciones “sociales” -presentaciones recíprocas, conversaciones, tomas de contactos- y posteriormente “políticas” entre los actores, muchos de los cuales, además -en este caso específico- no viven en Bruselas de manera estable, razón por la que se convierten en espacios aún más importantes. Yo mismo he aprovechado dos de estos momentos para hacer entrevistas. Hablando desde la experiencia, he encontrado bastantes analogías con cuanto acontece en numerosos congresos académicos.

34 Por ejemplo, según datos recientes, alrededor de un 70% de los funcionarios de la Comisión Europea vive en la ciudad-región de Bruselas (Brussels-Europe liaison Office, 2011: 6).

cierta pertinencia. Este proceso de “guetización” geográfica y social, que circunscribe sus vidas y trabajos a ciertas zonas de la ciudad y a un estilo de vida diferente del de los demás -hecho de privilegios diplomáticos, salarios altos³⁵, viajes en avión rutinarios para pasar los fines de semana en los propios hogares- , hace del personal comunitario el *alter ego* metafórico de los antiguos funcionarios coloniales europeos (Shore, 2000: 162)³⁶. Esta ajenidad es incrementada por el hecho de que un sector relevante de los pobladores de este mundo (exceptuando los funcionarios permanentes): diplomáticos, *lobbistas*, asesores, periodistas, etc., se queda en Bruselas durante algunos años; incluso muchos, pero no durante toda su vida (Shore, 2000: 162). Por lo que la ciudad no es vivida como el lugar de asentamiento definitivo, sino como una experiencia excepcional y provisoria³⁷.

Una gran parte del personal comunitario tiene una formación en derecho o en economía (Shore, 2000: 135 y Abélès, 2009: 30). Se trata en general de personas cultas, “cuyas pautas culturales e identitarias crean una interesante dialéctica metodológica y teórica dentro de la experiencia de campo del antropólogo” (Bellier y Wilson, 2000: 6). Muchos funcionarios de alto nivel tienen un doctorado y han estudiado en instituciones prestigiosas, como el renombrado *Collège d'Europe* en Brujas (formación de posgrado)³⁸; a menudo son autores de publicaciones sobre cuestiones europeas. Lo cual hace que se perciban a sí mismos como intelectuales antes que como empleados públicos (Shore, 2000: 189). Todo el personal de las instituciones comunitarias³⁹, para ser contratado, debe aprobar las oposiciones organizadas periódicamente por la Oficina Europea de Selección del Personal (EPSO). Los que optan a un contrato permanente tienen que superar tres

35 Por ejemplo, el salario de un funcionario permanente de la Comisión va de un mínimo de 2.300 a un máximo de 16.000 euros mensuales, dependiendo de la antigüedad y el grado (véase el art. 66 de European Commission, 2014). Si los primeros funcionarios se consideraban “militantes” y “pioneros” de la idea europea, hoy día las altas nóminas (y pensiones) y la estabilidad contractual constituyen los principales incentivos para los nuevos empleados (Abélès, 2009: 30). A todo esto hay que sumar las prerrogativas propias de cierto estatus. Una simple anécdota: cuando tuve la oportunidad de almorzar en uno de los restaurantes del Parlamento Europeo, tuve el cuidado de comer un solo plato para no gastar demasiado. Cuál fue mi estupor cuando me enteré de que mi compañero de visitas, quien había comido un primero, un segundo y una guarnición, había pagado poco más de seis euros. La misma cantidad de comida en los comedores universitarios de la ULB me habría supuesto un gasto mayor.

36 No todos los estudiosos comparten este análisis. De manera sugerente, Favell observa que la naturaleza “desnacionalizada” y multicultural de Bruselas hace que allí una integración “cultural” entendida en sentido estricto sea constitutivamente imposible (2008: 54).

37 Eficazmente, una interlocutora residente en Bruselas me describió esta condición de ajenidad de la siguiente manera: “No te olvides de que vivimos aquí en esta pequeña burbuja en Bruselas, en nuestros pequeños edificios, con aire acondicionado... es decir, no vivimos muy a menudo en la realidad en el terreno. Los funcionarios no se enfrentan a la realidad diaria, por lo que es difícil hacer que la agenda política sea más tangible con respecto de lo que acontece en el terreno” (Entrevista a una representante de una ONG europea, 6/6/2012. Traducción propia).

38 Una mención aparte merecen las “escuelas europeas” en Bruselas, que proporcionan educación plurilingüe gratuita a los hijos del funcionariado de la UE; sólo en Bruselas actualmente hay tres (Uccle, Woluwe e Ixelles), frecuentadas por 9.000 estudiantes (Brussels-Europe liaison Office, 2011: 9) y concebidas como “laboratorios” para la forja de los “nuevos europeos” (Shore, 2000: 140).

39 Excepto una poco relevante cantidad de puestos con contrato temporal (Abélès, 2009: 30).

complejas y exigentes fases, que empiezan en los países de origen mediante un test de pre-selección (véase EPSO, 2013 y Shore, 2000: 191). Si bien oficialmente están prohibidas las cuotas nacionales, para los cargos de más alto nivel la práctica de cierto equilibrio entre las nacionalidades suele ser común (Shore, 2000: 141 y Abélès, 2009: 30).

Cabe observar que en el organigrama de las instituciones comunitarias ha habido una creciente sensibilidad a la cuestión de género. Según estadísticas actualizadas, el 52% del personal de la Comisión está compuesto por mujeres. Sin embargo, si se desglosan las diferentes categorías laborales se encuentra que representan sólo el 42% de los puestos administrativos, el 66% de los puestos de asistentes y el 78% de los de auxiliares (las “secretarias”), reflejando una clara estratificación de género de las carreras laborales (European Commission, 2014b). Además, la presencia femenina suele concentrarse en los niveles más bajos, especialmente entre los administradores (European Commission, 2014b). De igual manera, la procedencia del funcionariado es sí multinacional, pero no multirracial⁴⁰. Afirma Shore que, a lo largo de seis meses de trabajo de campo, sólo se encontró con un par de funcionarios (secretariales) de origen “negro” o “asiático”, un aspecto contrastante con la heterogeneidad de la población bruselense (Shore, 2000: 192). Esta observación es refrendada por mi experiencia personal: todos los funcionarios con los que me relacioné eran de origen “blanco”. En cambio, sí observé una relevante presencia multirracial entre los cocineros y los camareros de los restaurantes tanto del Comité Económico y Social como del Parlamento Europeo (gestionados por empresas contratistas).

Las particulares condiciones de existencia del *homo communautarius* (según la definición de Abélès, 2009) hacen que éste se perciba a sí mismo como alguien diferente de los demás; alguien desarraigado de su país de origen y miembro de una pequeña vanguardia (Shore, 2000). Un profesional que encarna y sirve genuinamente el “interés europeo” ante los (a menudo llamados) “egoísmos” de los estados, ostentando un *esprit de corps* supuestamente ajeno a rivalidades y particularismos nacionales -aunque paradójicamente, repitiendo los patrones típicos de formación de una conciencia nacional (Shore y Black, 1996: 280)- . A pesar de las contradicciones existentes entre las prácticas concretas -a menudo marcadas por antagonismos de varios tipos, incluyendo los

40 Totalmente consciente de que la “raza” es una construcción social, utilizo aquí el término y sus relativas clasificaciones según una acepción anglosajona.

nacionales⁴¹ o la oposición “Norte-Sur”⁴² (Abélès, 2009: 41) - y las proclamaciones de principio, el simple uso de parte de los actores de expresiones como “la cultura de la Comisión” o la convencida afirmación de su propio “supranacionalismo” constituyen marcadores identitarios que sirven de referencia para la acción (Shore, 2000: 203)⁴³.

El propio lenguaje del ambiente bruselense remite a una construcción identitaria peculiar. Si el poliglotismo del Parlamento Europeo es limitado⁴⁴, en la Comisión los idiomas de trabajos oficiales son el francés, el inglés y el alemán, aunque en la práctica suelen utilizarse sólo los primeros dos. Es perfectamente normal mezclar idiomas y términos de diversa procedencia en la misma conversación, o incluso empezarla en un idioma y terminarla en otro. A esto hay que sumar los tecnicismos institucionales específicos. Todo lo cual ha generado una “jerga comunitaria” muy peculiar (Neveu, 2000: 124), la elaboración de acrónimos de varios tipos, la invención de nuevas expresiones y conceptos (Shore, 2000: 134 y 189). Abélès observa que esta especie de lengua franca, el *Eurospeak*, ha sufrido un proceso de creciente homogeneización y empobrecimiento de manera paralela a su creciente difusión (2000: 44). También hay que resaltar el creciente uso del inglés ante el francés -posiblemente relacionado con las sucesivas ampliaciones de la UE a países no francófonos-. Se trata de un inglés particular, un *Euroenglish* profundamente variado en su pronunciación, hablado por cada cual según su acento de procedencia (Favell, 2008: 145; véase también Shore, 2000: 179). La creación del “idioma comunitario” es también razón y consecuencia de la “cultura política de acuerdo”, negociación y armonización la cual caracteriza la práctica de trabajo de las instituciones comunitarias (Abélès, 2000: 50 y 2009: 39). La mayor parte de los

41 Tal y como afirman Bellier y Wilson: “Si bien una identidad colectiva europea es a menudo exhibida mediante sus actitudes y patrones de comunicación, las variadas culturas e identidades de los funcionarios de la Comisión moderan y alteran los dogmas más duros del Europeísmo en sus vidas cotidianas. Los funcionarios europeos tienen diferentes formas de “pensar en europeo” (2000: 7. Traducción propia).

42 Por ejemplo, cuando en 1999 la entera Comisión liderada por Jacques Santer dimitió a raíz de un escándalo de corrupción, empezó un juego de acusaciones cruzadas entre sus miembros de diferentes procedencias. Si la Comisaria para la Educación Edith Cresson hablaba de “conspiración anglo-alemana” urdida en perjuicio de la imagen de Francia, exponentes ingleses y alemanes subrayaban la existencia de diferentes culturas burocráticas, contraponiendo la del “Norte”, supuestamente limpia y eficaz, a la de un “Sur” pretendidamente corrupto (Shore, 2001: 12).

43 Sin perjuicio de que las prácticas concretas se alejan a menudo de los susodichos discursos. Un estudio planteó que, para algunos funcionarios, la lealtad a la Comisión tenía que ver no tanto con una suprema dedicación al “interés europeo”, sino con el hecho de ser ésta su empleadora (Shore y Black, 1996: 280).

44 En el Parlamento Europeo son oficiales todos los 24 idiomas hablados en la Unión Europea. De allí la existencia de un verdadero “ejército” de traductores e intérpretes. En términos generales, parece ser que allí hay un mayor nivel de conciencia nacional; entre otras cosas, porque numerosas de las carreras de sus exponentes están integradas dentro de una perspectiva nacional e incluso subordinadas a éstas (véase Kauppi, 2011: 165). Al lado de las solidaridades políticas, también cuentan las nacionales. Asistí personalmente a la conversación entre un *stagiaire* y el asistente de un parlamentario, ambos procedentes de países de Europa meridional, en la que este último aconsejaba al primero, el cual estaba buscando informaciones sobre una cuestión específica, que tratara de contactar con algún secretario político de su propia nacionalidad o cuando menos del mismo origen “latino”. De manera muy expresiva, argumentó las razones de la siguiente manera: “Si no, igual te encuentras con un alemán que no sabe nada del tema y ni siquiera te hace caso... ya sabes cómo funcionan las cosas por aquí” (Traducción propia).

acuerdos tomados son objeto de largas discusiones, excepto aquéllos que son meramente técnicos (Bellier, 2000: 63) -o consiguen ser presentados como tales⁴⁵- . Aunque la Comisión encuentre útiles aliados en los *lobby* y otros actores de nivel regional y local, el “interés comunitario” no ha de ser concebido como contrapuesto al nacional, sino más bien: “Parece estar por encima de cualquier y de todos los intereses nacionales, pero no puede estar opuesto a ellos” (Bellier, 2000: 63. Traducción propia).

En todo caso, la diferenciación interna de las variadas articulaciones de la Comisión es muy relevante. Sin ir más lejos, a pesar de la organización departamental de esta institución, su cadena jerárquica y la uniformidad de sus normas de funcionamiento -un estilo administrativo de claro origen francés (Shore, 2000: 179)- , es posible observar una gran heterogeneidad en las prácticas de cada Dirección General. Esta diversidad puede remitir tanto a los modales⁴⁶ del personal, como a los planteamientos políticos que caracterizan las diferentes articulaciones institucionales y que son fruto de las historias de cada cual. Si, por ejemplo, la DG “Empleo y Asuntos Sociales” tiene una vocación tradicionalmente “welfarista”, la DG “Comercio” está marcada por un enfoque neoliberal (véase Abélès, 2009: 30). En el caso que más de cerca afecta a este trabajo, la recién creada DG “Asuntos Interiores”, ilustraré que su nacimiento ha estado marcado por un enfoque restrictivo y securitario (véase “La integración de inmigrantes en el marco de la Unión Europea: el campo, los actores y las estrategias”). Tampoco es uniforme el tamaño de las diferentes DG: si algunas tienen casi cuatro mil empleados (caso de la DG “Desarrollo y Cooperación - *EuropeAid*”) y otras alrededor de mil (como la DG “Agricultura y Desarrollo Rural”), la DG “Asuntos Interiores”, después de haber sido separada de la DG “Justicia” en 2010, sólo cuenta con 280 funcionarios (European Commission, 2013). Naturalmente, no son datos inmediatamente comparables, puesto que remiten a competencias diferentes de la Unión Europea. Aún así, no deja de ser indicativo el tamaño reducido de esta DG, que reúne menos del 1% del funcionariado comunitario. De hecho, la sobrecarga de trabajo derivada del constante *understaff* de esta DG será resaltada varias veces por los actores entrevistados -si bien por algunos será definida más bien un pretexto-.

3.6 El mundo de los lobby

45 Quizá también por esta razón he observado, en mi ámbito de estudio, una tendencia a la creciente “tecnificación” y “despolitización” de ciertos contenidos (véanse especialmente “El gobierno de lo social en las políticas de integración de inmigrantes de la Unión Europea”, “Despolitizando y tecnificando: la construcción del “objeto” integración en el marco de la Unión Europea” y “El Marco Europeo de la Integración y la sociedad civil organizada: prácticas participativas, patrones de agencia y producción de saberes”).

46 Abélès observa que, a pesar del ropaje sobrio y uniforme, cada departamento tiene diferentes niveles de cordialidad en el trato entre los empleados (2009: 30).

Actores fundamentales en la realidad bruselense son los *lobby*. Resulta difícil tener una constancia exacta de su presencia. Taibo, por ejemplo, indica la existencia de 200 delegaciones de multinacionales y 500 grupos de presión (2006: 16), mientras que la guía *Lobby Planet*, realizada por el *Corporate Europe Observatory*, resalta la presencia de entre 15.000 y 30.000 profesionales en representación de empresas, sindicatos, industrias, grupos de agricultores y de la sociedad civil, etc., añadiendo que los grupos representativos de intereses empresariales son con creces los más numerosos (2011: 3). Realizando un cálculo mucho más restrictivo, Lazzarini estima respectivamente en 2.000 y 5.000 los *lobby* y sus representantes en Bruselas (2011: 46-48). Sean cuáles sean los datos más fiables, no cabe duda de que la presencia de *lobbistas* es muy relevante e influyente para las dinámicas políticas comunitarias. Diversas fuentes sitúan a la ciudad en el segundo puesto a nivel mundial en lo que respecta a su relevancia numérica, justo detrás de Washington (Brussels-Europe liaison Office, 2011: 7 y Lazzarini, 2011: 7).

Además, si este término tiene una acepción negativa en diferentes contextos nacionales (especialmente en países no anglosajones), en la realidad bruselense es entendido de manera totalmente diferente (Lazzarini, 2011: 50). Por ejemplo, la definición oficial de *lobbying* proporcionada por la UE es la siguiente⁴⁷:

Se entenderá por “actividad de los grupos de presión” todas las actividades que se realicen con el objetivo de influir en los procesos de elaboración de políticas y de toma de decisiones de las instituciones europeas. Por consiguiente, los “miembros de los grupos de presión” son las personas que realizan tales actividades, trabajando en organizaciones diversas tales como asesorías especializadas en asuntos públicos, bufetes de abogados, ONG, grupos de reflexión, grupos de presión en empresas (“representantes internos”) o asociaciones profesionales (COM (2006)194 final: 5).

Como puede verse, en el contexto comunitario los grupos de presión desarrollan actividades que son consideradas una garantía de una mayor democraticidad de los procesos políticos; por lo que su presencia es alentada. Con una condición: los grupos son invitados a registrarse oficialmente por razones de transparencia. La creciente regulación ha conllevado, primero, el establecimiento de dos registros separados, respectivamente del Parlamento Europeo (en 1996) y de la Comisión (en 2008), siendo la inscripción en el primero obligatoria y en el segundo voluntaria (Lazzarini, 2011: 47-62). A partir de junio de 2011 se ha creado un registro único (Brussels-Europe liaison Office, 2011: 7), a su vez enlazado a un Código de Conducta, que incluye actualmente más de 6.000 grupos de presión (Transparency Register – Weekly Evolution of Registrations, 2014), cuyos datos pueden ser consultados *online*.

47 Como emergerá en artículos sucesivos, la noción comunitaria de “grupos de presión” es muy parecida a la de “sociedad civil organizada”. En este trabajo utilizo ambas expresiones de manera básicamente análoga.

Ahora bien: sería un error concebir los *lobby* como una realidad funcionalmente separada del mundo institucional. No sólo porque ambas realidades están caracterizadas por niveles educativos similares y comparten numerosas disposiciones socio-culturales (Kauppi, 2011: 162), sino también por la propia proximidad de las trayectorias profesionales. En efecto, “los mismos individuos circulan en los dos universos” (Kauppi, 2011: 163. Traducción propia). En muchas carreras arquetípicas, miembros de ONG terminan trabajando en alguna institución comunitaria, a la vez que funcionarios retirados de estas últimas se convierten en consultores privados (Guiraudon, 2011: 134). Guiraudon ha descrito la relación existente entre grupos de presión e instituciones comunitarias como un proceso de “co-legitimación de instituciones y marcos políticos, [de] polinización cruzada de *expertise*, [de] circulación de personal, o [de] intercambio de recursos (tanto materiales como no materiales)” (2011: 136).

En todo caso, la aparente uniformidad de la expresión *lobby* oculta la existencia de un gran variedad de realidades, caracterizadas por objetivos, márgenes de acción y recursos económicos diferentes; en última instancia, ubicadas en diversas posiciones de poder. Empezaré nombrando los más poderosos e influyentes: el Consejo Europeo de las Industrias Químicas (*CEFIC*); el *lobby* de los agricultores (*COPA-COGECA*); la Confederación Europea de los Sindicatos (*ETUC*); la Federación de las patronales *BUSINESSEUROPE*; la Federación de las Asociaciones de la Industria Farmacéutica (*EFPIA*) y la Asociación de Industrias Aeroespaciales y de Defensa de Europa (*ASD*) (Lazzarini, 2011: 70-84). Para continuar, los *lobby* medianos y pequeños son una mayoría (un 98%) extremadamente variada; puede tratarse tanto de intereses institucionales o empresariales de diversos niveles como de cientos de ONG⁴⁸ (Lazzarini, 2011: 77). Este variado grupo, a pesar de no ser comparable a los grupos de presión más poderosos en términos de influencia o poder económico, ha ido creciendo y fortaleciéndose paulatinamente (Kauppi, 2011: 162), especialmente en algunos sectores como el medioambiental⁴⁹. Son sobre todo las ONG quienes, al lado la actividad de presión directa (el *lobbying* más propiamente dicho) ante las instituciones, realizan actividades de varios tipos orientadas a la promoción de la causa defendida (llamadas de *advocacy*), como campañas para la sensibilización de la opinión pública, intervenciones públicas, publicaciones, encuestas o “estrategias de litigio” (*strategic litigation*) orientadas a crear jurisprudencia sobre

⁴⁸ A pesar de las fronteras borrosas entre los conceptos de “organización no gubernamental” y “movimiento social”, con la primera expresión me refiero a asociaciones por lo general legalmente constituidas, participantes en las dinámicas de gobernanza de la UE (y por lo tanto no directamente enfrentadas a los poderes públicos) y con objetivos no (o no solamente) reivindicativos y contra-hegemónicos.

⁴⁹ En todo caso, la influencia real de las ONG al nivel europeo es cuestionada por algunos estudiosos. Statham, por ejemplo, plantea que éstas son “las grandes perdedoras” (Statham, 2010: 291) ante otros actores de tipo gubernamental, así como ante grupos de interés más poderosos representativos del capital y el trabajo.

cuestiones específicas⁵⁰. Particularmente relevantes dentro de este mundo son las ONG “europeas”, también llamadas organizaciones “paraguas”, por ser en realidad federaciones de organizaciones nacionales. También existen redes de ONG paraguas, organizadas en ocho sectores diferentes de políticas públicas: *Green10* (medio ambiente); *Social Platform* (promoción social); *CONCORD* (cooperación al desarrollo); *Human Rights and Democracy Network* (derechos humanos); *European Public Health Alliance* (salud pública); *European Civil Society Platform on Lifelong Learning* (educación); *European Women's Lobby* (igualdad de género) y *Culture Action Europe* (cultura) (Lazzarini, 2011: 77). Desde 2002, las citadas redes de ONG paraguas integran el *Civil Society Contact Group*, que coordina la acción general de las organizaciones no gubernamentales ante las instituciones europeas (Lazzarini, 2011: 77). La Confederación Europea de los Sindicatos también participa en las reuniones del grupo, si bien como observadora (Lazzarini, 2011: 77).

Ante una tan llamativa pluralidad, reconducir la relación entre las ONG y la Comisión Europea a algún patrón de interacción predominante sería muy reductivo. Aun así, pueden observarse algunas tendencias generales, descritas por Guiraudon de la siguiente manera:

En términos generales, quienes hacen *lobby* ante la Comisión también son moldeados por ella. La Comisión “subcontrata” *expertise* y trata de legitimar sus propuestas políticas haciendo alusiones a las demandas de la sociedad civil organizada. Esto a menudo supone crear y financiar asociaciones, organizaciones paraguas o plataformas. Los actores no gubernamentales deben ser capaces de seguir la corriente y elaborar propuestas relevantes. En este sentido, deben poseer ciertos medios, adoptar ciertas estructuras, y utilizar ciertos repertorios de acción y ciertos marco estratégicos para jugar su papel adecuadamente. Además, no está claro quién está creando oportunidades para quién: los actores de la UE o los no gubernamentales (2011. 134-135. Traducción propia).

De los anteriores planteamientos, la autora deriva la necesidad de investigar más sobre el tipo de relación existente entre los citados actores.

3.7 Las ONG relacionadas con las políticas de inmigración e integración

¿Cómo se ubican las ONG relacionadas con las políticas de inmigración e integración en el esbozado contexto? De manera tajante, Statham observa que las organizaciones europeas existentes en este ámbito “no son representativas de las comunidades migrantes, no tienen estructuras democráticas y para sobrevivir son casi totalmente dependientes de las subvenciones de la UE” (2010: 282). Lejos de recorrer aquí su proceso de emergencia histórica (ampliamente reseñado en el

50 Fuera del contexto bruselense -sobre todo en los planos nacional y local-, muchas ONG han ido asumiendo también un papel relevante como prestadoras de servicios (Armstrong, 2001). Este aspecto está relacionado con la privatización de servicios, anteriormente otorgados por el Estado de Bienestar, en el ámbito del giro político neoliberal de los años ochenta.

artículo “La integración de inmigrantes en el marco de la Unión Europea: el campo, los actores y las estrategias”) o el tipo de relación establecido con la Comisión Europea (analizado tanto en el citado artículo, como en “El Marco Europeo de la Integración y la sociedad civil organizada: prácticas participativas, patrones de agencia y producción de saberes” y “Revisiting the EU Framework on Immigrant Integration: the European Integration Forum as a Technology of Agency”), me limitaré a mencionar los nombres y los objetivos de las principales ONG europeas en este ámbito. Así pues, durante el período de mi investigación las organizaciones más activas en Bruselas -aunque con niveles de implicación y capacidades de influencia diferentes- eran las siguientes⁵¹:

- *Amnesty International European Institutions Office (AI-EIO)*. Es la delegación ante la UE de la conocidísima ONG internacional promotora de los derechos humanos. Entre otras cosas, la oficina de Bruselas se dedica a cuestiones relacionadas con la protección de personas migrantes y refugiadas y con la anti-discriminación. Según datos del registro de transparencia, la delegación ante la UE está integrada por 29 organizaciones. Presupuesto de 2013: 1.800.598 euros, de los que ninguno procedente de la financiación pública. Sitio Internet: <http://www.amnesty.eu/>;

- *Caritas Europa*. Es la delegación europea de la poderosísima organización caritativa y humanitaria católica. Está integrada por 49 Caritas nacionales procedentes de 46 países europeos (entendiendo este último adjetivo en sentido amplio). Se centra en cuestiones relacionadas con pobreza, injusticia social, migración y asilo. Presupuesto de 2013: 1.812.075 euros, de los que 586.979 procedentes de la financiación pública (como el programa *Progress* de la DG “Empleo y Asuntos Sociales” de la Comisión Europea). Sitio Internet: <http://www.caritas.eu/>;

- *Churches' Commission for Migrants in Europe (CCME)*. Fundada en 1964, es una federación

51 Las fuentes utilizadas para la construcción de los siguiente datos han sido tanto los diferentes sitios de Internet de las organizaciones como el Registro de transparencia de la Unión Europea (véase Transparency Register - Weekly Evolution of Registrations). En algunos casos, estos datos han sido integrados por mis propios conocimientos, adquiridos mediante las observaciones y las entrevistas. Dado que no todas las realidades mencionadas están presentes en el Registro (aunque sí las más importantes y activas), no he podido ofrecer la misma cantidad de informaciones en todos los casos (por ejemplo, me faltan los datos financieros de algunas organizaciones). Además, he encontrado algunas veces pequeñas discordancias en el número declarado de los miembros integrantes de cada organización; en este caso, he hecho referencia a la información indicada en los sitios Internet antes que a la del Registro, estando la primera generalmente más actualizada. Si bien los datos sobre los miembros integrantes de las organizaciones y la financiación de estas últimas se refieren a los años 2013/2014 (una fase posterior a mi estancia en Bruselas), esto no introduce graves distorsiones, dado que se trata de datos de contexto, orientados únicamente a proporcionar un conocimiento muy general de la cuestión. La descripción de los objetivos y los enfoques de las organizaciones ha sido asumida de momento desde una perspectiva emic -será deconstruida en el capítulo de resultados-, por lo que el uso de adjetivos como “independiente” ha de entenderse como discurso del actor. Sólo me he limitado a valorar expresamente la mayor o menor relevancia de cada asociación. Para armonizar las condiciones de citación establecidas con los diferentes interlocutores y tutelar su anonimato, no diré qué organizaciones han sido entrevistadas entre las mencionadas (este dato, junto con la responsabilidad ocupada por cada cual, haría fácilmente identificables las personas entrevistadas). Sólo diré el número: 18 sobre 32.

ecuménica cristiana en apoyo de personas migrantes, refugiadas y minorías étnicas. Está integrada por 25 organizaciones procedentes de 17 países europeos. Sitio Internet: <http://www.ccme.be/>;

- *December 18*. Organización no gubernamental de reducido tamaño, fundada en 1999 con el objetivo de promover los derechos de los migrantes y luchar contra la discriminación. Cerró su despacho en Bruselas en 2011 por falta de financiación, aunque sigue en la web, entre otras cosas, con una radio. Sitio Internet: <http://www.december18.net/>;

- *European Network on Migration and Development (EUNOMAD)*. Fundada en 2008, la red está integrada por organizaciones procedentes de 10 países europeos. Se centra en actividades de investigación, sensibilización y *advocacy* relacionadas con migración, integración y desarrollo. Sitio Internet: <http://www.eunomad.org/en/>;

- *European Anti-Poverty Network (EAPN)*. Fundada en 1990, es una red integrada por 51 ONG europeas, nacionales y locales y enfocada a la lucha contra la pobreza y la exclusión social. *Caritas Europa*, *ENAR* y *PICUM* forman parte de ella. Presupuesto de 2013: 1.748.363 euros, de los que 1.731.613 procedentes de la financiación pública (como el programa *Progress*). Sitio Internet: <http://www.eapn.eu/en/>;

- *European Council on Refugees and Exiles (ECRE)*. Fundada en 1994, es una influyente federación de organizaciones nacionales y europeas en defensa de las personas refugiadas y solicitantes de asilo. También promueve su integración en el marco de los derechos humanos. Está integrada por 81 organizaciones, entre las que figuran *Amnesty International EU Office*, *ICMC* y *JRSE*. Presupuesto de 2013: 1.768.000 euros, de los que 291.000 procedentes de la financiación pública. Sitio Internet: <http://www.ecre.org/>;

- *European Foundation Centre (EFC)*. Fundada en 1989, se trata de una federación de fundaciones, que sin embargo está oficialmente registrada como ONG al realizar actividades de *advocacy* en favor de éstas. Está integrada por 231 organizaciones a lo largo de 30 países. Tiene once redes temáticas sobre diferentes temas, incluyendo una llamada “Diversidad, Migración e Integración”. Presupuesto de 2013: 4.104.121 euros, de los que ninguno procedente de fuentes públicas. Sitio Internet: <http://www.efc.be/>;

- *European Network Against Racism (ENAR)*. Se constituyó en 1998, en una Conferencia impulsada por los debates del Año Europeo Contra el Racismo (1997). Es una red de ONG nacionales y europeas enfocada a la lucha contra el racismo y la xenofobia. Está integrada por 150 organizaciones, entre las que figuran *CCME* y *December 18*. Promueve la igualdad de trato entre ciudadanos europeos y nacionales de terceros países. Presupuesto de 2013: 1.384.050 euros, de los que 1.101.025 procedentes de la financiación pública (como el programa *Progress*). Sitio Internet: <http://www.enar-eu.org/>;

- *European Network of Migrant Women*. Es una red establecida en 2010, a partir de un proyecto de *EWL* apoyado por el programa *EPIM*. Está integrada por organizaciones de mujeres migrantes, con sede en 16 países. Sitio Internet: <http://migrantwomennetwork.org/?lang=en>;
- *European Women's Lobby (EWL)*. Fundada en 1990, es una relevantísima federación integrada por 2.500 organizaciones, tanto de nivel europeo como procedentes de los países miembros de la UE y otros países candidatos. *ETUC* y *ENMW* forman parte de ella. Trabaja sobre las cuestiones de migración, asilo e integración desde una perspectiva de género. Presupuesto de 2013: 1.112.839 euros, de los que 885.731 procedentes de la financiación pública (como el programa *Progress*). Sitio Internet: <http://www.womenlobby.org/?lang=en>;
- *European Youth Forum (EYF)*. Representa 99 organizaciones juveniles -incluyendo partidos pertenecientes a todo el espectro político- de nivel nacional e internacional y se define como “la plataforma de la juventud europea”. Trabaja en cuestiones de migración e integración desde la perspectiva de las jóvenes generaciones. Presupuesto de 2013: 3.182.500 euros, de los que 3.032.500 procedentes de la financiación pública. Sitio Internet: <http://www.youthforum.org/>. Un proyecto específico del *EYF* es la *Youth Migrants' Platform (YM+)*: establecida en 2010, se trata de una red integrada por más de 20 organizaciones europeas de jóvenes migrantes. Ha sido financiada por el programa *EPIM*;
- *International Catholic Migration Commission (ICMC)*. Organización católica fundada en los años cincuenta. Está compuesta por 120 organizaciones procedentes de diferentes obispados y conferencias episcopales de todo el mundo. Además de hacer *advocacy* en Bruselas, sus organizaciones trabajan en el terreno, en actividades como el reasentamiento de personas refugiadas. Presupuesto de 2013: 715.172 euros, de los que 560.022 procedentes de la financiación pública. Sitio Internet: <http://www.icmc.net/>;
- *Jesuit Refugee Service-Europe (JRSE)*. Es la oficina europea de esta organización internacional católica, fundada por la Compañía de Jesús en 1980 y orientada al apoyo a las personas refugiadas y a los migrantes forzosos. Está presente en 13 países de la UE. A su vez, forma parte de algunas organizaciones paraguas como *ECRE* y *PICUM*. Presupuesto de 2013: 624.379 euros, de los que 202.106 procedentes de la financiación pública. Sitio Internet: <http://www.jrseurope.org/>;
- *Platform of European Social NGOs (Social Platform)*. Fundada en 1995, es una red de 47 redes europeas (representando un total de 2.800 organizaciones nacionales) que trabaja en pro de la justicia social y la democracia participativa. Participan en ella, entre otras, las siguientes organizaciones: *Caritas Europa*, *EAPN*, *ENAR*, *EWL*, *EYF*, *PICUM* y *Solidar*. Presupuesto de 2013: 798.625 euros, de los que 700.000 procedentes de la financiación pública. Sitio Internet: <http://www.socialplatform.org/>;

- *Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants (PICUM)*. Como explica su nombre, es una organización dedicada a la promoción de los derechos humanos de los migrantes indocumentados. Fue fundada en 1991 y está integrada por 162 organizaciones en 38 países, 22 de los cuales miembros de la UE. También está integrada por organizaciones de nivel europeo o internacional como *ENAR*, *ICMC* y *JRSE*. Presupuesto de 2013: 938.703 euros, de los que 656.754 procedentes de la financiación pública (como los programas *Progress* y *Daphne III*, este último de la DG “Justicia”). Sitio Internet: <http://picum.org/en>;
- *Platform for Intercultural Europe*. Fundada en 2008 a raíz de la declaración del Año Europeo del Diálogo Intercultural (2006), esta plataforma tiene el objetivo de fomentar el entendimiento de los conceptos subyacentes a la acción y el diálogo intercultural. Está integrada por 52 organizaciones nacionales y europeas, entre estas últimas, *ENAR*. Presupuesto de 2013: 161.630, todos procedentes de la financiación pública (incluyendo la DG “Educación y Cultura” de la Comisión Europea). Sitio Internet: <http://www.intercultural-europe.org/site/>;
- *Red Cross EU Office*. Es la oficina de Cruz Roja ante las instituciones comunitarias, en representación de las organizaciones nacionales. Se interesa por las cuestiones de migración, asilo e integración desde una perspectiva humanitaria. Sitio Internet: <http://www.redcross.eu/en/>;
- *Solidar*. En Bruselas desde 1995, se dedica a promover la justicia social. Está integrada por 60 organizaciones europeas y nacionales, procedentes de 27 países (22 de los cuales pertenecientes a la UE). Presupuesto de 2013: 750.000 euros, de los que 450.000 procedentes de la financiación pública. Sitio Internet: <http://www.solidar.org/>.

Al margen de las ONG, cabe mencionar la existencia de otros grupos de presión, organizaciones intergubernamentales, centros de estudios (*think tank*), asociaciones de administraciones regionales y locales y fundaciones que también juegan un papel importante en este ámbito. Son las siguientes:

- *BUSINESSEUROPE*. Anteriormente conocido como *Union of Industrial and Employers' Confederation of Europe (UNICE)*, es el principal y poderosísimo *lobby* empresarial europeo. Está integrado por 41 patronales de 35 países. Se ocupa de la integración desde una perspectiva empresarial, con iniciativas orientadas a la formación, la empleabilidad, la facilitación del reconocimiento de las cualificaciones de las personas migrantes, etcétera. Presupuesto de 2013: 21.236 euros, todos procedentes de subvenciones. Estas cifras sorprendentemente bajas posiblemente se expliquen por la particularidad de que todas las organizaciones nacionales tienen a su vez una estructura propia en Bruselas, desde la que realizan actividades directas de *lobbying* (Lazzarini, 2011: 74). Sitio Internet: <http://www.buinesseurope.eu/Content/Default.asp>;

- *European Trade Union Confederation (ETUC)*. Al tratarse de una asociación, no desarrolla actividades sindicales directas. Está integrada por 85 sindicatos de 36 países y 10 federaciones europeas. Se ocupa de migración e integración desde una perspectiva laboral y de derechos de los trabajadores. Presupuesto de 2013: 2.462.000, procedentes totalmente de subvenciones. Sitio Internet: <http://www.etuc.org/>;
- *International Organisation for Migration (IOM) Office for EU*. Es la oficina en la UE de esta importantísima organización intergubernamental, existente desde 1951 e integrada por 155 estados miembros, además de por algunas organizaciones de la sociedad civil en calidad de observadoras (como *AI*, *CCME*, *December 18* y *JRS*). Desarrolla actividades de varios tipos, tanto en el ámbito de la intervención como en el de la investigación. Presupuesto de 2013: 931.832.489 euros, de los que 731.691.690 procedentes de financiación pública. Sitio Internet: <https://www.iom.int/cms/es/sites/iom/home.html>;
- *United Nations High Commissioner for the Refugee (UNHCR) Europe*. Es la conocida organización perteneciente a las Naciones Unidas. Al igual que *IOM* e *ICMC*, realiza intervenciones en el campo enfocadas especialmente a las personas refugiadas. Sitio Internet: <http://www.unhcr.org/pages/49c3646c2.html>;
- *Centre for European Policy Studies (CEPS)*. Es un *think tank* independiente fundado en 1983, que se ocupa entre otras cosas de migración, asilo e integración. Presupuesto de 2013: 8.480.913 euros, de los que 5.845.395 procedentes de financiación pública. Sitio Internet: <http://www.ceps.be/>;
- *European Policy Centre (EPC)*. Otro *think tank independiente*, compuesto por 400 organizaciones de todo tipo: empresas, federaciones profesionales, sindicatos, ONG, etcétera. Ente otras cosas se ocupa de migración, asilo e integración. Presupuesto de 2013: 2.302.909 euros, de los que 306.710 procedentes de financiación pública. Sitio Internet: <http://www.ceps.be/>;
- *Migration Policy Institute (MPI) Europe*. Es la sede bruselense del poderoso *think tank* estadounidense, establecida en la ciudad belga a partir de 2011. El *MPI* realiza estudios sobre el conjunto de cuestiones relacionadas con la inmigración, a lo largo de todos los continentes. Sitio Internet: <http://www.migrationpolicy.org/programs/mpi-europe>;
- *Migration Policy Group (MPG)*. Influyente *think tank* enfocado exclusivamente a las temáticas de migración, anti-discriminación e integración, que también hace actividades de *advocacy* y se coordina con organizaciones no gubernamentales. Coordina el subgrupo de *EPAM* sobre migración. Hablaré con más profundidad sobre la historia del *MPG* en el artículo “La integración de inmigrantes en el marco de la Unión Europea: el campo, los actores y las estrategias”. Sitio Internet: <http://www.migpolgroup.com/>;
- *Council of European Municipalities and Regions (CEMR)*. Es una organización integrada por 57

asociaciones representativas de entidades locales. También se ocupa de diversidad e integración

Sitio internet: <http://www.ccre.org/>;

- *European Regional and Local Authorities on Integration (ERLAI)*. Es un red promovida por la delegación de la “Regione Emilia-Romagna” (Italia), integrada por entidades regionales y locales y orientada al intercambio de buenas prácticas sobre la integración. Sitio Internet: <http://sociale.regione.emilia-romagna.it/rifugiati/progetti/erlai/>;

- *EUROCITIES*. Fundada en 1986, es la poderosísima asociación de grandes ciudades europeas, representando 130 administraciones locales. Tiene 40 grupos de trabajo sobre diferentes cuestiones, incluyendo aquéllas relacionadas con la integración en su dimensión local. Ha sido protagonista de numerosos proyectos apoyados por el Fondo Europeo para la Integración, como *Integrating Cities*, así como ha fomentado la toma de posicionamientos políticos de parte de las administraciones locales; por ejemplo, lanzando la iniciativa *Diversity Charter*. Presupuesto de 2013: 4.512.524 euros, totalmente procedentes de financiación pública (incluyendo el programa *Progress*). Sitio Internet: <http://www.eurocities.eu/>;

- *Network of European Foundations (NEF)*. Es una red de fundaciones europeas nacida con el objetivo de favorecer la realización de diferentes iniciativas de carácter transnacional. En su seno se ha constituido el *European Programme on Integration and Migration (EPIM)*, directamente relacionado con migración e integración y complementario con respecto de otros fondos institucionales. *EPIM* es una iniciativa de 12 fundaciones, entre las cuales: *King Baudouin Foundation*, *Joseph Rowntree Charitable Trust* y la fundación “La Caixa”. Las diferentes fases de este programa suman una cuantía de algunos millones de euros. Sitio Internet: <http://www.epim.info/>.

Al anterior listado hay que añadir la existencia de algunos grupos informales de ONG paraguas, estructurados alrededor de diferentes áreas temáticas o según principios de afinidad. Por ejemplo, las ONG cristianas sobre migración suelen mantenerse en contacto. Otro grupo informal es la *European NGO Platform on EU Asylum and Migration Policy (EPAM)*, constituido por 27 organizaciones miembros (como *AI-EIO*, *Caritas Europa*, *CCME*, *December 18*, *ECRE*, *ENAR*, *EWL*, *ICMC*, *JRSE*, *MPG*, *PICUM*, *Solidar*) y dos observadoras (*Red-Cross EU* y *UNHCR*) (EPAM, 2011). Creada en 1994 bajo iniciativa de UNHCR, suele encontrarse regularmente para compartir informaciones y estrategias de *advocacy* (EPAM, 2011). A su vez la plataforma se divide en dos subgrupos, uno sobre migración y otro sobre asilo. Una grandísima parte de las arriba enumeradas organizaciones, además, participa en los trabajos del Foro Europeo sobre la Integración. La constitución de esta plataforma en 2009 ha fomentado una coordinación entre las

mismas más allá de los encuentros formales, en aras de coordinar sus actuaciones en el Foro y atender a sus consultaciones.

Concluiré con algunas observaciones. Se puede observar una gran variedad de organizaciones, diferenciadas por tipología, enfoque, tamaño, capacidad de influencia y un largo etcétera. Además, para algunas migración e integración representan sólo una de las muchas áreas temáticas, mientras que para otras se trata de la única o principal. En todo caso, cabe resaltar la presencia de muchas ONG con un enfoque humanitario y de tipo religioso, mayoritariamente cristiano (y a menudo católico) (en este sentido véase también Carrera y Parkin, 2010: 26). También llama la atención la escasa presencia de organizaciones paraguas que sean la expresión directa de comunidades migrantes, salvo los casos explícitos de *ENMW* y *YM+*⁵².

A pesar de las diferencias, los organigramas de las principales organizaciones tienden a ser muy parecidos. Éstas suelen tener un consejo de administración/junta directiva (*board*), compuesto por los encargados de las diferentes áreas temáticas, los cuales proceden de alguna de las organizaciones integrantes y viven en sus propios países de origen. El consejo/junta se reúne algunas veces al año en Bruselas y es quien en sentido estricto establece las directrices de acción. Suele tener pocos miembros, alrededor de una decena, o pocos más. Sus integrantes son elegidos por una asamblea de miembros, o por alguna estructura directiva intermedia que también se reúne de manera puntual. A veces, el consejo/junta nombra a un comité ejecutivo (*executive committee*). La secretaría (o secretariado, del inglés *secretariat*), finalmente, es la estructura localizada en Bruselas de manera permanente y continuada. Implementa diariamente el programa decidido por los organismos directivos entre una reunión y otra y desarrolla actividades de *advocacy* y *lobbying* ante las instituciones de la UE. El número de miembros suele variar dependiendo del tamaño de las organizaciones, puede ir de un mínimo de tres o cuatro a una decena (lo más común) o algunos más. Las figuras típicas de una secretaría son: un secretario/director general más un par de secretarios/directores sustitutos; unos responsables administrativos, de comunicación y de prensa y unos responsables (*officers*) y responsables adjuntos/ayudantes (*assistants*) de las actividades de *advocacy*, *policy* o de los proyectos.

52 Merece la pena señalar que hubo un anterior intento por constituir una plataforma europea de este tipo, el experimento fracasado del *European Union Migrants' Forum*, del que hablaré en el artículo “La integración de inmigrantes en el marco de la Unión Europea: el campo, los actores y las estrategias”. Además cabe observar que, entre los representantes de organizaciones paraguas con sede en Bruselas, sí hay personas con una trayectoria personal o familiar migrante. También puede observarse una mayor presencia de organizaciones específicamente “de migrantes” entre los integrantes nacionales de las organizaciones paraguas.

Veamos una última característica. Por un lado, he mostrado que las principales organizaciones “paraguas” son federaciones de organizaciones nacionales, ya se trate de las secciones nacionales de una organización homónima o de asociaciones diferentes la una de la otra. Por otra parte, también he resaltado la existencia de “federaciones de federaciones” o “redes de redes”, es decir organizaciones de carácter europeo integradas a su vez por otras organizaciones europeas. Este llamativo mecanismo de “muñecas rusas” conlleva una multiplicación de las siglas y los acrónimos, el cual no debería desviar la atención de una cuestión central: en este ámbito de políticas públicas los actores principales son relativamente pocos (algunas decenas). Relata Guiraudon que a principios de los noventa, en Bruselas, había más investigadores que colectivos organizados (Guiraudon, 2011: 143). De allí la siguiente anécdota: si bien en los timbres de un edificio constaba la existencia de varias organizaciones, al llamar a cada uno se podía oír la voz de la misma persona contestando (Guiraudon, 2011: 143). Posiblemente hoy en día la situación haya cambiado. Aun así, es fácil tener la sensación de “conocer el ambiente” al poco tiempo. Yo mismo recuerdo que, después de mi primer mes de estancia en Bruselas, participé en una conferencia sobre “media e integración” organizada por una delegación regional y me di cuenta de que varias de las caras o los nombres ya me resultaban familiares.

4. Tecnología

4.1 Reflexiones preliminares

En este capítulo proporcionaré informaciones sobre las técnicas utilizadas en esta investigación para la producción y el análisis de los datos. En términos conceptuales, tanto el anterior apartado político-epistemológico como la presente sección y el posterior artículo metodológico han de considerarse partes complementarias. La definición de las técnicas adecuadas no ha sido una “libre” elección, sino que ha estado estrechamente relacionada con el conjunto de los planteamientos de la investigación⁵³. En las palabras de Bertaux: “La cuestión de la selección de técnica no es una cuestión técnica” (1993: 25). Si cabe, valdría añadir que en la acepción aquí utilizada las propias técnicas han de entenderse como *prácticas*. Lejos de ser procedimientos perfectamente estandarizados y repetibles sin variaciones a través de diferentes contextos, éstas remiten constantemente a la praxis y constituyen por lo tanto un ejercicio situado de producción de conocimiento. Las técnicas no se aplican, se practican.

Dicho lo anterior, vamos a ver qué técnicas han sido concretamente utilizadas en este estudio. Se ha tratado básicamente de observaciones, entrevistas y de la lectura de textos. En términos cronológicos, la lectura de diferentes fuentes relacionadas con el tema de estudio ha empezado muy pronto -desde mi propia matriculación en el doctorado- y me ha acompañado a lo largo de todo el proceso investigador (hasta principios de 2014). La realización de observaciones ha empezado en un segundo momento (octubre de 2010), en todo caso antes de la llegada a Bruselas. Finalmente, las entrevistas se han llevado a cabo a partir de la primera estancia en la ciudad belga (febrero de 2011), mientras que la última (octubre de 2012) ha sido realizada en un contexto nacional⁵⁴. Los criterios de selección de las fuentes han estado orientados a la búsqueda de la relevancia y la representatividad cualitativa de los *significados* y las *relaciones* asociados con las prácticas políticas analizadas. Puesto que los actores implicados en el Marco Europeo de la Integración son variados, pero no infinitos, las personas seleccionadas me han permitido alcanzar una saturación de las *variantes discursivas* (Bertaux, 2005) con respecto de muchas cuestiones. En este sentido, el uso de diferentes técnicas me ha permitido no sólo complementar los conocimientos producidos, sino también -en algunos casos- hacer una triangulación de las fuentes -por ejemplo, comparando las

53 Es cierto que en un principio no manejaba todas las nociones teórico-metodológicas posteriormente utilizadas, pero eso no quita que en la práctica la conexión entre las técnicas y los planteamientos “subyacentes” o “implícitos” ha estado presente.

54 Cuando hablo de entrevistas, incluyo también las conversaciones informales tenidas con los actores. Asimismo, los debates con otros investigadores y amigos expertos en el sector o protagonistas de algunas actividades relacionadas con el universo de las ONG o las políticas de inmigración e integración han constituido un estímulo y una ayuda muy importante para la realización de este trabajo.

declaraciones públicas de algún actor con las afirmaciones proporcionadas en contextos menos informales como una entrevista o una conversación⁵⁵. Este aspecto ha adquirido una particular importancia, dado que el contexto analizado está caracterizado por altos niveles de institucionalización y por una práctica descomunal de lo políticamente correcto.

Al ser este trabajo un análisis crítico-deconstructivo de las relaciones de poder/saber hegemónicas, he decidido expresamente no centrarme en las prácticas (discursivas y no discursivas) llevadas a cabo por actores “alternativos”. Si bien en un principio barajé la hipótesis de complementar el análisis del Marco Europeo de la Integración con otras entrevistas y observaciones de espacios contra-hegemónicos, me fui dando cuenta sobre la marcha de que esa operación no tendría mucho sentido, a no ser que le dedicara la misma atención y el mismo nivel de profundidad. Pero eso habría conllevado escribir dos tesis en lugar de una.

En cuanto a la delimitación temporal de los fenómenos analizados: el Marco Europeo de la Integración vive un proceso subterráneo de gestación que empieza a finales de los años noventa, con la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam (1999) -que comunitariza las políticas de migración y asilo- y la celebración del Consejo de Tampere (1999) -el cual, partiendo del anterior acontecimiento, hace un llamamiento a favor de unas políticas de integración más decididas-. Sin embargo, la existencia de un espacio comunitario para la elaboración de políticas “blandas” de integración no se formalizará hasta los años 2004/2005. Con diferentes niveles de intensidad, en mi estudio abordo el citado abanico temporal, para terminar allá por 2012 (aunque en algunos casos he utilizado datos e informaciones posteriores). En un contexto tan actual y cambiante como éste, dicha delimitación ha conllevado que no indague a fondo sobre ciertas modificaciones acontecidas en los últimos meses, como por ejemplo la reforma del “Fondo Europeo para la Integración” y su transformación en “Fondo de Migración y Asilo” o la reciente publicación del informe final sobre los módulos por parte de la Comisión Europea. Investigar en un campo político como éste, tan abierto y en constante evolución, conlleva la contrapartida de no poder ir al mismo compás que los acontecimientos. Ha sido una lástima, pero había que poner una fecha de fin.

Una vez hechas las necesarias aclaraciones, reflexionaré con más detalle sobre las técnicas utilizadas.

55 Tal y como plantea Ortí, los discursos deben ser objeto de “interpretaciones pragmáticas [...] que buscan relacionar 'lo que el sujeto dice' con su articulación en el campo de las prácticas sociales efectivas” (1989: 202).

4.2 Observación participante⁵⁶

La realización de observaciones en contextos contemporáneos y relativamente “ceranos” a los mundos de quienes investigan plantea la cuestión del extrañamiento y el choque cultural de una manera bastante peculiar. Bellier formula el problema así:

La alteridad radical que siente la antropóloga que desembarca en una sociedad amazónica, no “descrita” y cuya lengua no habla, se vuelve relativa en una sociedad cuya lengua habla y cuyo contexto cultural comparte. Pero en los dos casos, a la salida del campo, y a imagen del sueño de Verlaine (1886), “no es ni totalmente la misma ni totalmente otra”, mientras que su abordaje de las culturas en cuestión se adapta, cada vez, a un contexto particular (2002: 70).

En un contexto como el de Bruselas, esa sensación típica de las etnografías “exóticas” de alteridad radical entre el etnógrafo y las poblaciones observadas no está presente. Por ende, tampoco se da en los mismos términos ese proceso de gradual aclimatación que, en las palabras de Irwin (2007), pasa por el alejamiento total, el confort y finalmente desemboca en la sensación de sentirse a gusto en la sociedad “ajena”, incluso sintiéndose parte de ella y crecientemente “ajeno” a la de origen. No obstante, y a pesar de parecer de mucho más fácil realización, la práctica etnográfica en contextos cercanos entraña peligros. Al igual que la probabilidad de dar con “falsos amigos” suele ser mayor entre los idiomas parecidos, el riesgo de hacer interpretaciones reduccionistas y descontadas en la antropología es superior cuando, al observar prácticas ubicadas en mundos de sentidos aledaños, estamos más predispuestos a forzar analogías con materiales encontrados en el repertorio de nuestras propias experiencias. La ilusión de ser un nativo *ipso facto* puede llevarnos a minusvalorar los elementos de diversidad persistentes. Más de una vez, a lo largo de mis observaciones, me he visto tentado de sacar conclusiones fáciles sobre las interacciones desarrolladas por los actores, o la conducta de algunos de ellos, mediante el uso exclusivo de mis propios códigos culturales. La estrategia adoptada para evitar estos despistes ha sido dúplice: por un lado he tratado de “suspender el juicio”, “dejándome llevar” por las observaciones e intentando no formular hipótesis previas y apresuradas. Por el otro, me he servido de los datos emergentes de las entrevistas para refrendar ulteriormente las interpretaciones que iba formulando.

Desde este punto de vista, he estado oscilando continuamente entre las perspectivas *emic* y *etic*⁵⁷,

56 En el artículo metodológico presentaré ulteriores reflexiones sobre el estatuto de la observación participante dentro del conjunto de mi práctica etnográfica, desde la perspectiva de la etnografía “no local” (Feldman, 2011). En este apartado, en cambio, me dedicaré a proporcionar informaciones detalladas sobre los lugares y las interacciones observados.

57 Al utilizar estos dos conceptos, parto de la asunción tanto de su carácter relacional y contextual como de la borrosidad de las fronteras, en términos empíricos, entre el uno y el otro -por ejemplo, lo que es mi análisis *etic* de una práctica observada en tanto que antropólogo, se convierte en mi personal interpretación *emic* al presentar mi trabajo ante otros investigadores en un congreso académico- (Díaz de Rada, 2010: 72). Aun así, considero que son

asumiendo que ambas son insuficientes por sí solas (Dietz, 2011: 11) y que por tanto es necesario practicar un constante ir y venir entre los puntos de vista de los actores y el del etnógrafo. Tal y como lo plantea Ghasarian:

Idealmente, todo “buen campo” combina los puntos de vista del *insider* y del *outsider*, y los etnógrafos van y vienen entre la observación y la participación, según las situaciones. En tanto *insider*, el etnógrafo es el que debe ser capaz de vivir en él la tendencia principal del medio estudiado e impregnarse de sus temas dominantes [...]. En tanto *outsider*, también puede ver cosas, hacer comparaciones y tener experiencias diferentes de las de los *insiders* (2002: 15).

Enunciaré ahora los principales contextos de observación abordados por mi estudio. A pesar de su variedad, éstos pueden repartirse en tres tipologías:

- 1) Observaciones de encuentros formales orientados a la formulación de políticas de inmigración e integración, o al debate sobre ellas. Es el caso del Foro Europeo sobre la Integración, del que he observado la celebración de la quinta y la séptima sesión -respectivamente el 23 y 24 de mayo de 2011 y el 31 de mayo y 1 de junio de 2012- , o de eventos como la conferencia sobre medios de comunicación e integración celebrada por la delegación en Bruselas de la *Regione Emilia-Romagna* el 2 de marzo de 2011, o de la celebración al día siguiente de una reunión de la Subcomisión de Derechos Humanos del Parlamento Europeo sobre la situación de (así llamada) “emergencia humanitaria” con respecto de la guerra de Libia;
- 2) Observaciones de lugares no expresamente relacionados con las susodichas políticas. Me han proporcionado útiles informaciones sobre el contexto de Bruselas y los mundos sociales habitados por los protagonistas de este escenario. Incluyen, entre otras, las observaciones del barrio bruselense, de diferentes espacios internos de edificios institucionales, sedes de ONG, delegaciones de regiones, *think tank*, y un largo etcétera. En numerosos de estos lugares se han realizado interacciones de diferentes tipos con las personas allí presentes, como almuerzos o conversaciones informales con representantes, secretarios de parlamentarios, miembros del Foro Europeo sobre la Integración, prácticos de las instituciones comunitarias, etcétera. También incluyo interacciones “no esperadas”, como aquella anecdótica contada en el prólogo, acontecidas en lugares totalmente desconectados del contexto político bruselense, y que aún así de alguna manera me han “hablado” de las políticas comunitarias, aunque sólo sea por sus consecuencias;
- 3) Espacios de debate académico. Se trata por ejemplo de las “Jornadas sobre el Tratado de Lisboa”, celebradas en la facultad de Ciencias Políticas de Granada del 20 al 22 de Octubre de 2010; del “I Congreso internacional sobre migraciones en Andalucía”, organizado por el Instituto de

categorías útiles, en tanto en cuanto tienen “la utilidad de permitirnos distinguir con la mayor precisión posible el plano de nuestras acciones, reflexiones e interpretaciones como investigadores, del plano de las acciones, reflexiones e interpretaciones de las personas cuyo comportamiento tomamos por objeto de análisis” (Díaz de Rada, 2010: 75).

Migraciones y también celebrado en Granada, del 16 al 18 de febrero de 2011; o de la Conferencia Internacional “Metropolis” celebrada entre el 9 y el 13 de septiembre de 2013 en Tampere (Finlandia). En todo estos eventos he podido escuchar las intervenciones de diferentes exponentes políticos de alto nivel, relacionados de alguna manera con las políticas de integración de inmigrantes en su dimensión comunitaria. Especialmente en el elitista congreso de Tampere he podido analizar las problematizaciones de académicos, estadísticos, *policy makers* y otros expertos muy valorados en el ambiente -también interactuando con algunos de ellos-, los cuales lejos de proporcionarme simples informaciones se han convertido más bien en fuentes primarias y “material” de análisis. Se daba así una situación interesante, por la cual yo, al mismo tiempo que participaba en conferencia académicas y a menudo presentaba mis propios resultados, también practicaba el extrañamiento ante mis interlocutores y los convertía en un sujeto/objeto de estudio, aprovechando la oportunidad para realizar trabajo de campo.

Es evidente que los niveles de participación han variado mucho, dependiendo de los casos específicos. Por ejemplo, mi papel durante las sesiones de debate del Foro se ha limitado al de un observador externo. Cabe aclarar que las reuniones de esta plataforma no suelen ser abiertas. Para asistir a la quinta edición, había negociado una forma de participación informal, ya que mi nombre no aparecería en los listados oficiales de los participantes. Conforme con las indicaciones recibidas, me senté en las sillas de atrás, al fondo del hemiciclo. Mi papel fue así el de alguien muy exterior, que tomaba notas y escuchaba con gran atención las diferentes intervenciones, pero sin tomar un papel activo. De manera excepcional, la séptima edición tendría el formato de una consultación abierta, razón por la cual, no sólo tuve mi tarjeta identificativa de participante (véase anexo 1, imagen 1), sino que también me sentí legitimado para sentarme en una posición menos alejada, mezclándome entre las demás personas. En otras interacciones, por supuesto, tuve un papel más activo; especialmente en todas aquellas más informales, protagonizadas por un número limitado de actores.

También las condiciones de acceso a los lugares han sido diferentes. Por ejemplo, para entrar al Parlamento Europeo y frecuentar los espacios no accesibles a los demás visitantes⁵⁸, al no estar registrado como *lobbista* autorizado, tuve que concertar una cita con el asistente de un parlamentario mediante la intermediación de la delegación en Bruselas de una administración regional. Él vino a recogernos (iba con otro contacto), esperó a que pasáramos unos controles de

58 Las sesiones del Parlamento Europeo están abiertas al público, que tiene que registrarse con antelación y obtener un pase. También se organizan visitas diarias a la estructura.

detector de metales y finalmente, acompañados de él, pudimos entrar a los espacios interiores. Para acceder a las Direcciones Generales de la Comisión, el mecanismo era parecido aunque más ágil (debido a la menor confusión). Habiendo quedado previamente con algún funcionario, tenía que identificarme en la conserjería, ponerme la tarjeta de visitante (véase anexo 1, imagen m) y pasar los controles rutinarios. Una vez hecho eso, se trataba de esperar a que la persona me viniera a recoger. En el caso de un ministerio estatal y del Consejo de la UE, los controles fueron más rigurosos. Para acceder a las sedes de ONG, en cambio, no había particulares problemas. Ni había detectores de metal, ni era necesario dejar un documento de identidad: bastaba con presentarse en la recepción y esperar que la persona a entrevistar viniera a recogerme.

Cabe añadir que, siempre que pude, también hice fotos de los diferentes contextos de observación. Aunque su papel en esta investigación no ha sido central, algunas de ellas (reproducidas en el apartado de anexos) han resultado útiles para ilustrar más eficazmente el impacto visual de los lugares descritos en este trabajo. En todas las observaciones también estuve tomando notas de campo, que fueron posteriormente pasadas a limpio y volcadas en el cuaderno de campo -en realidad se trataba de un soporte tecnológico, constituido por diferentes archivos de ordenador- .

Finalmente, una observación metodológica. De las reseñas de las diferentes tipologías de observaciones llevadas a cabo emergen dos características centrales de mi práctica etnográfica: 1) las múltiples localizaciones del “campo”; 2) las dinámicas a veces no pre-establecidas mediante las cuales éste se me ha “mostrado”, ya que escenarios inicialmente no previstos como tales han terminado convirtiéndose en contextos de observación adecuados. La etnografía realizada por mí no ha sido un “viaje” a tierras lejanas, sino más bien un “desplazamiento” (véase Clifford, 1999) entre diferentes espacios relacionados el uno con el otro. Mi práctica etnográfica ha estado orientada a convertirse en una actitud, en una perspectiva desde la cual mirar al “campo”. Acogiendo las indicaciones de Clifford, he terminado concibiendo el trabajo de campo como “un *habitus*”, como “un conjunto de disposiciones y practicas *corporizadas*” (Clifford, 1999: 91).

4.3 Entrevistas abiertas semidirigidas

4.3.1 Principales características de la selección

Las 37 entrevistas hechas a actores implicados en el Marco Europeo de la Integración han jugado un papel central en la arquitectura de esta tesis doctoral. Vamos a ver la selección de las personas

entrevistadas, para posteriormente desarrollar las consideraciones pertinentes⁵⁹:

Organización / Institución	Puesto / Función	Lugar y fecha de entrevista⁶⁰
1) Grupo en el Parlamento Europeo	Asesor/a sobre políticas de migración y asilo	Bruselas, febrero 2011
2) Comité Económico y Social	Miembro/a del grupo de estudio sobre inmigración e integración	Bruselas, febrero 2011
3) Comisión Europea – DG HOME	Miembro/a del funcionariado	Bruselas, febrero 2011
4) Comité de las Regiones - CIVEX	Miembro/a del funcionariado	Bruselas, febrero 2011
5) Secretaría General del Consejo de la UE	Miembro/a del funcionariado	Bruselas, febrero 2011
6) Organización empresarial europea	Asesor/a sobre políticas de empleo e inmigración	Bruselas, marzo 2011
7) ONG paraguas europea relacionada con inmigración / integración	Secretaría – Responsable de políticas	Bruselas, marzo 2011 y junio de 2012
8) ONG paraguas europea con vocación “generalista”	Secretaría – Responsable de políticas y promoción	Bruselas, marzo 2011
9) Fundación europea relacionada con inmigración / integración	Responsable de proyectos	Bruselas, marzo 2011
10) ONG paraguas europea con vocación “generalista”	Secretaría – Responsable de políticas y proyectos sobre inmigración/integración	Bruselas, marzo 2011 y junio de 2012
11) Organización europea de administraciones regionales	Responsable de políticas y proyectos relacionados con la integración	Bruselas, marzo 2011
12) ONG paraguas europea relacionada con inmigración / integración	Secretaría – Responsable de promoción	Bruselas, marzo 2011 y junio de 2012
13) <i>Think tank</i> europeo	Analista sobre políticas de inmigración / integración	Bruselas, marzo 2011

59 Si bien algunos actores no exigieron condiciones de anonimato muy estrictas, para uniformar el muestreo he preferido clasificar las organizaciones/instituciones por categoría de pertenencia, sin mencionarlas expresamente. Figuran 35 personas porque tres informantes particularmente “cercaños” fueron entrevistados una segunda vez, a un año de distancia, para introducir un elemento diacrónico en el discurso. En una ocasión, la persona entrevistada se hizo relevar por otra que tenía más conocimiento sobre una cuestión específica. En un único caso realicé la entrevista acompañado de otra persona, todas las demás veces fui solo.

60 En los artículos publicados he mencionado también el día de realización de la entrevista, pero modificando ligeramente la fecha para tutelar el anonimato de los interlocutores. Al citar o referirme expresamente a algún entrevistado, tanto en los artículos como en las otras partes de la tesis he cambiado aleatoriamente su sexo (excepto los casos evidentes en los que este dato era relevante para hacer alguna interpretación) para asegurar mejores condiciones de anonimato.

14) ONG paraguas europea relacionada con inmigración / integración	Secretaría – Responsable de proyectos	Bruselas, marzo 2011
15) Comité de las Regiones – unidad relacionada con inmigración / integración	Miembro/a del funcionariado	Bruselas, marzo 2011
16) Comité de las Regiones – unidad relacionada con inmigración / integración	Miembro/a del funcionariado	Bruselas, marzo 2011
17) <i>Think tank</i> europeo	Analista sobre políticas de inmigración / integración	Bruselas, marzo 2011
18) Organización europea de administraciones locales	Responsable de proyectos relacionados con la integración	Bruselas, marzo 2011
19) Comisión Europea – DG HOME	Miembro/a del funcionariado	Bruselas, mayo 2012
20) Plataforma de ONG estatal relacionada con inmigración / integración	Representante político/a	Bruselas, junio 2012
21) ONG paraguas europea relacionada con inmigración / integración	Secretaría – Representante político/a	Bruselas, junio 2012
22) Plataforma de ONG estatal relacionada con inmigración / integración	Jefe/a de secretaría	Bruselas, junio 2012
23) ONG paraguas europea con vocación “generalista”	Secretaría – Responsable de políticas y promoción en el ámbito de migración y asilo	Bruselas, junio 2012
24) Organización internacional relacionada con inmigración / integración	Analista político/a	Bruselas, junio 2012
25) Organización sindical europea	Miembro/a del funcionariado con responsabilidades sobre inmigración e integración	Bruselas, junio 2012
26) ONG paraguas europea relacionada con inmigración / integración	Jefe/a de secretaría	Bruselas, junio 2012
27) ONG paraguas europea relacionada con la integración	Secretaría – Responsable de proyectos	Bruselas, junio 2012
28) Administración estatal	Representante ante la UE sobre políticas de integración	Bruselas, junio 2012
29) ONG paraguas europea	Secretaría – Responsable de	Bruselas, junio 2012

relacionada con inmigración / integración	políticas y promoción	
30) Comisión Europea – DG JUSTICE (anti-discriminación)	Miembro/a del funcionariado	Bruselas, junio 2012
31) Comité Económico y Social	Miembro/a del funcionariado con responsabilidades sobre inmigración e integración	Bruselas, junio 2012
32) <i>Think tank</i> europeo	Analista sobre políticas de inmigración / integración	Bruselas, junio 2012
33) ONG estatal	Responsable inmigración	Un estado miembro, octubre de 2012
34) Administración estatal	Representante ante la UE sobre políticas de integración	Un estado miembro, octubre de 2012
35) ONG estatal de migrantes	Miembro/a de la presidencia	Un estado miembro, octubre de 2012

Agregando los datos en base a la tipología de las personas entrevistadas, se obtiene la siguiente tabla⁶¹:

Grupos de presión y organizaciones de la sociedad civil	23
ONG paraguas europeas	10
ONG estatales	4
<i>Think tank</i> europeos	3
Organizaciones empresariales/sindicales europeas	2
Redes europeas de administraciones regionales/locales	2
Fundaciones europeas	1
Organizaciones internacionales	1
Fuentes institucionales	12
Procedentes de instituciones comunitarias	10
Procedentes de instituciones nacionales	2

En términos generales, considero que se trata de una selección bastante representativa de la variedad de organizaciones e instituciones activas en este ámbito político. La utilidad de cada

⁶¹ En los artículos publicados a veces he utilizado una clasificación ligeramente diferente de los grupos, debido a las diversas categorizaciones posibles de los *think tank*, la fundación y la organización internacional. Es que al realizar actividades de promoción, algunos de estos actores pueden clasificarse como “organizaciones de la sociedad civil” en un sentido amplio.

interlocutor a menudo se ha ido mostrando sobre la marcha, razón por la cual algunos han terminado revelándose muy “valiosos” y otros menos. Si en el artículo “Elementos externos e internos en un cambio de enfoque etnográfico. El caso de una investigación sobre antropología política” explicaré porqué fui crecientemente descartando protagonistas relacionados con el Parlamento Europeo⁶² (y, con un razonamiento análogo, del Consejo), merece la pena aclarar que tanto el funcionariado comunitario como los miembros de secretarías entrevistados, lejos de tener un papel exclusivamente técnico, estaban implicados activamente en este marco político. Una gran parte, por ejemplo, participaba en las reuniones del Foro Europeo sobre la Integración y algunos entrevistados formaban parte de su *Bureau*.

Veamos las principales características de las personas entrevistadas. Para empezar, se ha tratado de 21 mujeres y 14 hombres. Entre las organizaciones de la sociedad civil y los demás grupos de presión había una relevante mayoría de mujeres⁶³, con la excepción de los *think tank* (casi todos hombres). En cambio, entre los representantes institucionales comunitarios había un tendencial equilibrio de género. Alrededor de 30 interlocutores residían permanentemente en Bruselas, mientras que los demás solían viajar allí en ocasiones puntuales. Por lo que respecta a la edad, ésta nunca fue preguntada directamente, sino deducida someramente durante la entrevista y posteriormente contrastada mediante el análisis de curriculum y perfiles profesionales disponibles *online*. En términos aproximativos, pocas personas tenían más de 50 años o menos de 30. La gran mayoría se repartía entre dos grupos de edad más o menos homogéneos: el de 30 a 40 años y el de 40 a 50, con una ligera (pero no excesiva) sobrerrepresentación de las franjas de edad más jóvenes entre las ONG. Excepto dos personas eran todos ciudadanos de la UE, y dentro de las ONG había unos cuantos (minoritarios) casos de hijos de migrantes (las así llamadas “segundas generaciones”). Entre los ciudadanos comunitarios las procedencias nacionales eran bastante equilibradas, quizá con una leve sobrerrepresentación de italianos y españoles -un sesgo que puede explicarse por mi nacionalidad y procedencia, ambas explicitadas en los correos electrónicos de contacto anteriores a las entrevistas- .

¿Cuáles eran las trayectorias profesionales y la formación de las personas entrevistadas? Me

62 Un ejemplo de análisis centrado en las políticas migratorias desde la perspectiva parlamentaria, si bien en el nivel estatal, es el de Márquez Lepe (2006 y 2007).

63 Numerosos estudios realizados en contextos nacionales observan un fenómeno de *feminización* del Tercer Sector, que sin embargo se invierte en los puestos directivos de las organizaciones (véanse Ribas, 2005; Rotolo y Wilson, 2007; Dema, 2008; Lopes et al., 2008; Piñon, 2010 y European Working Conditions Observatory, 2012). A este respecto, la selección de personas entrevistadas no puede ser considerada representativa de ninguna tendencia entre las ONG bruselenses, dado que se trata de una cantidad excesivamente reducida. La producción de datos concluyentes requeriría un estudio más profundizado de los diferentes organigramas.

limitaré a los actores “europeos”: los datos producidos refrendan los patrones descritos en el capítulo de contexto. En efecto, emerge una fuerte interpenetración entre el trasfondo socio-educativo de los miembros de las organizaciones de la sociedad civil y aquél de los protagonistas institucionales. Empecemos por los primeros: el nivel de estudios solía ser muy alto, ya que numerosos interlocutores tenían un master o un doctorado. Prevalecía la formación en derecho o en ciencias políticas (con especializaciones en derechos humanos, derecho internacional o relaciones internacionales), pero también estaban presentes las ciencias sociales (incluyendo la antropología social). Entre los trabajos previos figuraban experiencias laborales o de prácticas en instituciones europeas o nacionales, en el sector del periodismo o en otras ONG (también en actividades en el terreno, por ejemplo de cooperación al desarrollo). Sólo una persona estaba ejerciendo un trabajo desligado de su encargo en la organización⁶⁴. Entre los funcionarios de las instituciones europeas, muchos tenían una formación de posgrado, principalmente en derecho y (algo menos) en ciencias políticas, con una clara infrarrepresentación de las ciencias sociales. Algunos habían trabajado previamente en otras DG de la Comisión, en organizaciones internacionales o en instituciones estatales. Mención aparte merecen los miembros de *think tank*, caracterizados por un nivel aún más alto de formación (doctoral o posdoctoral) y con un claro predominio de las disciplinas jurídicas. No era raro que los actores comunitarios hubieran efectuado sus estudios de posgrado en lugares prestigiosos como la Universidad de Maastricht, el *Collège d'Europe* o la *London School of Economics*. Preguntados sobre el origen de su interés por las políticas de integración, los miembros de ONG y *think tank* solían remitir a inquietudes previas, a veces generadas por la propia condición migrante o de hijo de migrantes de la persona entrevistada. Los representantes institucionales, en cambio, solían alegar razones de organigrama, aunque con algunas excepciones.

4.3.2 Selección de los interlocutores, toma de contactos y condiciones de acceso

En la fase previa a la primera estancia en Bruselas, así como durante las semanas iniciales en la ciudad belga, utilicé diferentes estrategias para entrar en contacto con los actores más importantes. El problema no consistía tanto en la parte institucional -obviamente conocía de antemano las diferentes instituciones europeas, aunque no dominaba todos sus entresijos organizativos ni tenía conciencia del peso específico de cada una en el proceso político estudiado-, sino en la definición

⁶⁴ Teniendo en cuenta que el mundo de las ONG está marcado por una movilidad laboral relativamente alta, he querido hacer un experimento para ver en qué estaban trabajando mis interlocutores 2 o 3 años después de la fecha de realización de la entrevista. Al buscar por Internet en sus perfiles profesionales, me encontré que un par de ellos habían alcanzado un puesto de funcionario en alguna institución comunitaria, otros se habían pasado a organizaciones parecidas o se habían dedicado al mundo de la investigación, y otros finalmente permanecían en la misma organización.

de los actores de la sociedad civil, que además irían adquiriendo una importancia creciente dentro de la investigación. Un primer acercamiento consistió en “rastrear” contactos mediante la lectura de las actas y las listas de participantes en las reuniones del Foro Europeo sobre la Integración (disponibles *online*). Esta búsqueda me sirvió para hacerme una idea del abanico de realidades existentes y de las diferentes tipologías de actores. Otra opción recorrida fue la de contactar con la delegación de la Junta de Andalucía en Bruselas. Tres meses antes, durante unas jornadas de debate, me había presentado al entonces delegado preguntándole públicamente si su institución solía prestar ayuda a los investigadores de universidades andaluzas presentes en la ciudad belga. Éste me había contestado que no habría ningún problema, invitándome a mandarle un *mail* cuando estuviera en la Bruselas. Eso fue lo que hice. Concertamos un encuentro a mediados de febrero, en el que tuvimos una conversación de unos 40 minutos. Allí me introdujo también a otros miembros del equipo de la Delegación, cuya actitud fue particularmente cordial. Como añadido, me presentó a algunas personas que estaban llevando a cabo tareas relacionadas con mi ámbito de estudio, me dio algunos consejos sobre cómo moverme en Bruselas y me proporcionó una hoja con las referencias de diferentes organizaciones. Con agrado vi que algunos nombres se correspondían a los de mi selección previa. De esa manera, empecé a tomar los primeros contactos por *mail*. Sucesivamente, también utilizaría el método “bola de nieve”, pidiendo a los entrevistados que me mencionaran el nombre de otros actores estratégicos o que me ayudaran a entrar en contacto con ellos. Si a eso añadimos que continué navegando por los sitios de las organizaciones que iba descubriendo y asistí a algunas conferencias en la ciudad bruselense, se entiende que en breve tiempo llegué a tener un conocimiento satisfactorio del entorno y de los principales actores. De hecho, a principios de marzo tenía un listado bastante exhaustivo de personas a entrevistar, el cual sufriría muy pocas modificaciones en los días venideros.

¿Cómo tomé contacto con los interlocutores? Si bien a menudo se trataba de personas con nombre y apellido, en otras ocasiones sólo tenía la referencias de divisiones o grupos de trabajo de alguna institución u organización. No siempre tuve la posibilidad de elegir con quién hablar, aunque en la mayoría de los casos fui puesto en contacto con personas competentes en el tema y con un papel relevante. Una gran cantidad de entrevistas fueron concertadas por *mail* (véase anexo 2)⁶⁵ -sobre todo durante la primera estancia, cuando tenía más tiempo para esperar la respuesta y no me sentía legitimado a “molestar” excesivamente- ; en otros casos tuve que insistir y acompañar el correo

65 Los correos electrónicos eran en inglés, salvo en los casos de interlocutores cuya nacionalidad italiana o española fuera conocida de antemano. Su contenido era escueto y sintético: me presentaba como investigador interesado en las políticas de integración de inmigrantes de la UE y manifestaba las razones por las que consideraba importante poder entrar en contacto con la persona/organización/institución.

electrónico de una posterior llamada, haciendo referencia al susodicho *mail*; en un único caso, concerté la entrevista directamente por teléfono -sin embargo se trataba de la segunda conversación con un actor conocido de antemano-. En 4 o 5 casos, los problemas de agenda de los actores impidieron que la primera toma de contacto se concretara en una entrevista. En otras situaciones no recibí ninguna respuesta a los correos electrónicos y por una razón u otra desistí del intento de llamar (caso de varios grupos del Parlamento Europeo). Sin embargo, en la mayoría de los casos no tuve particulares problemas para entrar en contacto con los actores. Aunque tardaran medianamente algunos días en contestar (incluso semanas en el caso de la Comisión Europea), finalmente llegarían numerosos asentimientos y mi agenda de entrevistas se iría llenando muy rápidamente⁶⁶. Contrariamente a lo que se puede pensar, los funcionarios de la Comisión (véase Shore, 2000: 8), el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones son relativamente fáciles de alcanzar para la realización de una entrevista. Sólo en contadas ocasiones tuve que insistir un poco. Ellos mismos me admitieron que numerosos investigadores solían visitar las instituciones comunitarias, razón por la cual estaban acostumbrados a estos tipos de encuentros. Tal y como lo expresó uno de ellos: “La academia es la futura élite intelectual de la UE”. Con las ONG el contacto resultó algo más difícil, especialmente con algunos contactos clave con los que tuve que insistir mucho⁶⁷ y con las organizaciones más pequeñas. Es probable que esta menor disponibilidad se deba a los ritmos y la carga de trabajo más estresantes, originados tanto por los muchos compromisos de algunos actores⁶⁸ como por el tamaño reducido de las ONG⁶⁹.

Cabe añadir que, si durante la primera estancia de dos meses realicé las (18) entrevistas con mucha tranquilidad, durante la más breve estancia de junio de 2012 (alrededor de dos semanas) mi actividad fue mucho más frenética. En efecto, conseguí llevar a cabo otras 16 entrevistas, a veces incluso al ritmo de tres diarias. Tanto por las prisas como por mi mayor familiaridad con el entorno,

66 Añado que sólo en tres o cuatro entrevistas de las 37 efectuadas se me pidió que enviara con antelación un esquema de las cuestiones a tratar. En algunos casos, me pidieron revisar las citas de las entrevistas que tuviera pensado publicar o exigieron estrictas condiciones de anonimato.

67 En un caso, conseguir una entrevista con un informante clave se convirtió en una odisea. La persona me dijo por correo electrónico que podría entrevistarla durante la celebración del 7º Foro Europeo sobre la Integración. Sin embargo, una vez llegado allí y tomados los primeros contactos con él, mi interlocutor estuvo constantemente posponiendo el momento de la entrevista, alegando compromisos de varios tipos, hasta que pensé que me estaba esquivando a propósito. Después de un día y medio pendiente de él, pude por fin entrevistarle muy de prisa y en una situación muy incómoda, durante el *buffet* de despedida. Los dos estábamos de pie, yo con mi grabadora en una mano y el protocolo de entrevistas en la otra, y el interlocutor con un plato, tratando de comer entre las preguntas.

68 Por ejemplo, una interlocutora me mantuvo todo un día festivo pendiente de saber si tendría o no la posibilidad de entrevistarla, para terminar disculpándose sobre las 10 de la noche por no poder atenderme, puesto que aún estaba trabajando para terminar un *dossier* urgente.

69 Caso de otra ONG con la que tuve que insistir reiteradamente, mandando 2 o 3 *mail* a diferentes responsables. Una vez terminada la entrevista, pregunté a la entrevistada las razones de tanta dificultad y ella me contestó que, a raíz de la plantilla reducida y de la cantidad de trabajo elevado, la consigna “estándar” era la de echar atrás a cuanta más gente posible.

hice un uso del teléfono mucho mayor a la hora concertar citas, también quitándome algunos miedos (posiblemente relacionados con mi timidez caracterial) a “dar la cara” y llegando a concretar citas en pocos días⁷⁰. Por otra parte, tenía bien claro qué actores estratégicos me quedaban por entrevistar y pude dirigirme a ellos sin la necesidad de intermediarios. Finalmente, en el caso de la tercera “tanda” de unas pocas entrevistas realizadas en estados miembros, me dirigí a contactos muy específicos que me habían sido proporcionados anteriormente por actores de la escena bruselense, o que había elegido yo mismo en base a actuaciones previas de éstos en el Foro Europeo sobre la Integración.

Una última información con respecto del lugar de realización de las entrevistas: 32 se llevaron a cabo en el despacho de la persona entrevistada o en otro espacio perteneciente a su institución/organización (salas de reuniones o bares); 3 en cafeterías externas a la institución/organización de pertenencia (2 en el barrio europeo y 1 en Ixelles), 2 en los locales del Comité Económico y Social durante los trabajos del 7º Foro Europeo sobre la Integración (en los momentos del almuerzo y el *buffet* de despedida). Las sedes no institucionales solían encontrarse en el barrio europeo o en sus proximidades en el caso de la mayoría de los *think tank* y de algunos grupos de interés más poderosos. En el caso de las ONG, algunas estaban ubicadas en el barrio europeo, pero otras se encontraban en lugares más alejados (como la zona Norte de la ciudad) y con alquileres más baratos. El tamaño de sus sedes solía variar mucho, y algunas compartían edificio con otras asociaciones. Otros datos interesantes están contenidos en la siguiente tabla:

Idioma de realización de las entrevistas	37
Inglés	25
Italiano (nacionales italianos)	9
Castellano (nacionales españoles)	3
Hora de realización de las entrevistas	37
Por la tarde (13-17)	20
Por la mañana (11-13)	10
Por la mañana (8-11)	6
Por la tarde (después de las 17)	1
Duración de las entrevistas	37

⁷⁰ Por ejemplo, a la hora de contactar con un actor que consideraba muy importante no tuve inconveniente en buscarlo en la sede de su propia organización, dejando en la conserjería un impreso con mi petición de entrevista y volviendo a llamar por teléfono pocos días después (hasta conseguir la cita).

Entre 30 y 44 minutos	14
Entre 45 y 59 minutos	11
Una hora o más	8
Menos de media hora	4
Duración media: 46 minutos	

4.3.3 Dinámicas de interacción durante la realización de las entrevistas

Alonso describe la técnica de la entrevista de la siguiente manera:

Una conversación entre dos personas, un entrevistador y un informante, dirigida y registrada por el entrevistador con el propósito de favorecer la producción de un discurso conversacional, continuo y con una cierta línea argumental -no fragmentado, segmentado, precodificado y cerrado por un cuestionario previo- del entrevistado sobre un tema definido en el marco de una investigación (1998: 76).

La citada definición representaba para mí una especie de tipo ideal al que acercarse. ¿Qué estrategias utilicé para obtener este resultado? ¿Qué interacciones se desarrollaron con las personas entrevistadas y cómo las gestioné? El presente apartado está dedicado a estas cuestiones.

4.3.3.1 Cómo me presentaba

Para empezar, veamos cómo solía preparar las entrevistas. En los días anteriores a cada conversación, realizaba un estudio previo de las diferentes organizaciones/instituciones a las que me iba a dirigir, mediante una navegación de su sitio Internet y la lectura de otros documentos. Esto me serviría tanto para orientarme mejor en el contexto de la interacción, como para valorar si los ejes temáticos (no cerrados) sobre los que tenía pensado preguntar merecían algún pequeño ajuste.

También cuidé mi aspecto. La cuestión no era “vestirme bien”, sino entender que mi apariencia podría tener una influencia sobre la manera en la que la persona entrevistada me vería, y por lo tanto en el tipo de relación que se estableciera. De lo que se trataba no era de vestirme igual que mis interlocutores, pero sí de una manera que, cuando menos, generara cierta aceptación y confianza de su parte. En este sentido, solía ir vestido *casual*, más elegante con respecto de mis estándares habituales, pero tampoco exagerando. Unas zapatillas negras deportivo-elegantes, vaqueros negros, una camisa, un jersey y un abrigo eran las prendas a las que recurría con más frecuencia. También solía ir afeitado y sin llevar el pendiente que suelo ponerme a diario. Los entrevistados solían ir vestidos de manera más elegante, con algún traje o vestido equivalente, aunque con matices; incluso

dentro de las sedes institucionales algunas veces me topé con personas que llevaban ropa más informal.

Veamos ahora como solía introducirme a los interlocutores, empezando por la manera de presentar mi propia formación. Hablando de su investigación en la Comisión Europea, Shore subraya que muchos entrevistados encontraban la idea de ser estudiados por un antropólogo algo extravagante; razón por la cual el investigador empezó a presentarse de manera más “neutral” como “investigador universitario” y “científico social” (2000: 10). Esta presentación solía ser acogida de manera más positiva, si bien generaba expectativas de todo tipo, reiteradas preguntas sobre las “hipótesis” de estudio y hasta estupor por la falta de administración de un cuestionario escrito (Shore, 2000: 10).

De una manera parecida, Bellier resalta que el funcionariado de la Comisión tiene un escaso conocimiento de la antropología, y que además, al estar constantemente en contacto con auditores, consultores, politólogos y técnicos de varios tipos, tiende a concebir al científico social como a un “experto” cuyo único objetivo sería el de encontrar “soluciones” a problemas existentes (Bellier, 2002: 60). Razón por la cual, presentarse como experta valió a la investigadora un más fácil acceso a las instituciones (Bellier, 2002: 60). Estas observaciones están totalmente refrendadas por mi experiencia de campo, y pueden extenderse tanto a otras instituciones comunitarias como a otros actores elitistas -con la parcial excepción de las ONG-. Al igual que los citados antropólogos, yo también aprendería a “jugar” con mi presentación, en aras de transmitir una imagen positiva ante los interlocutores. Por supuesto cometí varios errores debido a la inexperiencia. Por ejemplo, en los *mail* de contacto solía presentarme como doctorando en Antropología Social, Diversidad Cultural y Migraciones. Sólo hacia el final de la segunda estancia empecé a diferenciar algo más las estrategias de presentación según el actor específico, entre otras cosas recurriendo más a menudo a formulaciones vagas como “científico social” o circunlocuciones como “estoy investigando las políticas de integración de inmigrantes en el marco de la Unión Europea”⁷¹. Paulatinamente, aprendí a aprovechar mi variada formación para traer a colación las informaciones que fueran más oportunas. Cada vez más, a la hora de presentarme en persona diría que era licenciado en Ciencias Políticas, omitiendo la formación antropológica. Creo que esto facilitó que fuera visto como alguien menos “extraño” a las dinámicas del lugar.

Permítanme hacer una digresión: está claro que el tipo de saber hegemónico manejado por los principales *policy makers*, *think tank* y por los propios técnicos y funcionarios (ya sea al nivel de la

71 Muchas veces estos correos electrónicos serían leídos por secretarios u otros personal institucional. De allí que en numerosas ocasiones los entrevistados, aparentemente ignorando mi formación, me preguntaran por mis estudios.

UE, nacional o local), de manera coherente con la formación recibida por éstos sigue patrones muy cientifistas y cuantitativos⁷² (hablaré más de ello en “El Marco Europeo de la Integración y la sociedad civil organizada: prácticas participativas, patrones de agencia y producción de saberes”). Por esta razón, tuve con ellos experiencias muy parecidas a las relatadas por Shore y Bellier. Algunas veces, yo también me encontré ante preguntas insistentes sobre mis (supuestas) “hipótesis de investigación”, las cuales me pusieron algo en dificultad porque el hecho de no tenerlas podría haber sido considerado como una falta de preparación. Otras veces, los entrevistados me pidieron que no hiciera preguntas “genéricas” y que llevara a cabo una entrevista “estructurada”. Se dio el caso interesante de una “experta”, la cual reiteró particularmente esta exigencia, alegando al final de la entrevista que su insistencia se debía a que numerosos doctorandos no tenían “las ideas claras”. Difícil habría sido explicar a muchos actores que, desde una perspectiva etnográfica, no tener las ideas “totalmente claras” y estar falto de hipótesis previas en el sentido estricto del término podría haber sido hasta una ventaja -si acaso, llegué a una serie de conclusiones muy paulatinamente y sobre la marcha- .

En todo caso, no hay que minusvalorar las excepciones. El mismo Shore observa que, en algunos casos, se encontró con funcionarios que sí tenían una comprensión del enfoque antropológico y se mostraron empáticos con él; también recuerda con asombro su descubrimiento de que Jacques Delors, Presidente de la Comisión entre 1985 y 1995, había encargado la realización de un estudio etnográfico sobre las “culturas” presentes en las direcciones y los servicios generales de su propia institución (Shore, 2000: 19)⁷³. En mi propia experiencia, también me topé con excepciones, procedentes en este caso del mundo de las ONG, que por su propia naturaleza e inquietudes es de suponerse más sensible a las perspectivas de las ciencias sociales, y marcadamente a las de la antropología social. Así pues, en un caso una interlocutora hizo varias alusiones a mi formación

72 Recuerdo dos episodios muy llamativos, ambos no sucedidos en Bruselas, pero relacionados con este patrón hegemónico de conocimiento científico. Una vez, al entrar al despacho de un funcionario, observé a sus espaldas una gráfica muy visible, que ilustraba la previsión de la curva demográfica europea comparada con la de otros continentes. Esta misma gráfica fue aludida por parte del entrevistado a lo largo de nuestra conversación, como demostración evidente de la problemática originada por los “flujos migratorios”. Walters y Haahr muestran eficazmente que tecnologías de *visibilización* como éstas constituyen verdaderas formas de *problematización* de ciertos fenómenos sociales, tienden a “construirlos” de una manera determinada y a menudo contienen -en la propia forma de su “representación”- la invitación a realizar determinados tipos de acciones (y no otras) (2005: 124-128). En otra ocasión, participé en un debate sobre los “indicadores” de la integración y pude contemplar la intervención de un estadístico (europeo, blanco, hombre), el cual reclamó que “medir” la integración era “naturalmente” tarea propia de los estadísticos. De manera más impresionante, no me pareció observar reacciones de contrariedad ni escuché ninguna intervención crítica con ese planteamiento por parte de los muchísimos *policy makers* allí presentes.

73 Se trata del estudio de Abélès et al. (1993). Según relata Shore, sus conclusiones fueron consideradas “demasiado anecdóticas” y “poco sociológicas”, razón por la cual no se llegaron a publicar oficialmente (Shore, 2000: 10. Traducción propia).

antropológica para plantear una serie de reflexiones particularmente interesantes, las cuales terminaron repercutiendo en mi propia interpretación de algunos aspectos. En otras ocasiones, justo al final de la interacción la persona entrevistada me manifestó que tenía una formación antropológica. Al haberme presentando como científico social, a esas alturas puntalicé mi especialización. En los pocos minutos que quedaron de entrevista se estableció una mayor cercanía, y la persona aportó algunas contribuciones muy sugerentes sobre el concepto de agencia.

Todas las anteriores vicisitudes apuntan a la necesidad de “saber jugar” con los supuestos teóricos de quienes entrevistamos. Bertaux aconseja lo siguiente: “Si se pueden presentar los trabajos de investigación de tal forma que parezcan útiles a ciertas categorías de personas, no habrá dificultad para que se os abran las puertas” (Bertaux, 2005: 60). Cabe aclarar que en ningún momento se han dicho cosas falsas, algo no sólo innecesario, sino que mi sentido ético me habría impedido hacer. Otra cosa es que fui matizando las formas de presentar mi investigación, en aras de crear una mayor empatía con los entrevistados y facilitar el establecimiento de un discurso más fluido y abierto. Por ejemplo, ante los actores institucionales o algunos *think tank* iba enfatizando la importancia, para mí, de poderme relacionar con expertos como ellos, y que ellos me explicaran el funcionamiento de las políticas de integración. En el caso de algunas ONG, en cambio, me permitía (por lo general al final de la entrevista, y una vez generada una relación de empatía) expresar algunas vertientes de mi posicionamiento compartidas con los entrevistados.

4.3.3.2 Disposición física de los actores, arranque de la entrevista y uso de la grabadora

Veamos rápidamente cuál era la disposición física del entrevistador y el entrevistado. Partamos del supuesto de que nunca había podido, ni querido, elegir el lugar de realización de la entrevista. Por otra parte, era bastante lógico (por falta de confianza previa) que quedáramos en el lugar de trabajo de la persona a entrevistar, un espacio en el que ésta podía sentirse cómoda y dotada de cierta autoridad. Dentro de este contexto geográfico más amplio se ubicaba la interacción personal entre mi interlocutor y yo. En la gran mayoría de los casos, ésta se dio con una mesa de por medio, estando los dos sentados el uno enfrente del otro. Si la entrevista tenía lugar en el despacho personal del entrevistado, solía haber numerosos papeles encima de la mesa, además de un ordenador; si tenía lugar en una sala de reuniones o en un bar, sólo estaban presentes los apuntes de los dos.

A la hora de empezar la entrevista, solía recapitular de manera muy genérica el contenido de mi investigación y los aspectos que más me interesaba saber. Hacía hincapié en que mi papel era

básicamente el de escuchar; que no quería establecer una dinámica de pregunta-respuesta y prefería generar una situación de conversación. A continuación, me cercioraba de que la cantidad de tiempo que podían darme se correspondía a la previamente establecida. Finalmente, pedía permiso para grabar la entrevista, algo que siempre hice después de encontrarme cara a cara con la persona, para no generar una actitud previa de cierre. En términos generales hubo una actitud muy abierta y disponible de parte de los interesados. Sólo en tres casos no me dejaron grabar la entrevista, mientras que en otra ocasión yo mismo consideré que no sería oportuno hacerlo. Las negativas solían ser justificadas por malas experiencias anteriores o por la falta de costumbre de parte de las personas entrevistadas, aunque más probablemente remitieran a cierto nivel de desconfianza y al miedo de que hiciera un mal uso de las transcripciones. Contadas veces, los interesados dudaron en dejarse grabar (sobre todo en el caso de los interlocutores institucionales). En esos casos, mi estrategia era la de asegurar todas las condiciones de anonimato que me pidieran, alegando que el hecho de grabar iba primeramente en beneficio de la persona entrevistada, porque evitaría malos entendidos sobre el contenido de las conversaciones. Esta opción resultó ser eficaz y me permitió vencer algunas resistencias. Finalmente, en una ocasión me “gané” el “derecho a grabar” sobre la marcha. En un principio el interlocutor no se había dejado grabar, alegando no razones de privacidad, sino el hecho de que le molestaba la presencia de la grabadora. Lo cual me había supuesto cierta dificultad a la hora de tomar apuntes y al mismo tiempo pensar en cómo llevar adelante la interlocución -además en inglés-. Independientemente de que mis dificultades fueran reales, durante los primeros minutos ralentice explícitamente mi velocidad, pidiendo al interlocutor que hablara más lento porque no me daba el tiempo a tomar notas. También le pedí disculpas por no poderle mirar a los ojos. Justo después de escribir unas cuantas líneas, la persona se dio cuenta de las dificultades que esto entrañaba y cambió de idea, accediendo finalmente a dejarse grabar. En otra ocasión trataría de repetir la estrategia, esta vez sin éxito.

Hablando en términos generales, la presencia de la grabadora fue indudablemente una ventaja. Además, el dispositivo tecnológico representaba una fuente de seguridad para un entrevistador inexperto como yo, tranquilizándome de que si no había entendido algo o las sensaciones del momento no me parecían particularmente inspiradoras, siempre tendría unas largas transcripciones a las que recurrir en el procedimiento de análisis. Por otra parte, también las entrevistas no grabadas tendrían sus ventajas. En particular, la única interlocución que decidí no grabar por elección propia -hecha en un idioma diferente del inglés, que entendía perfectamente- me proporcionó una serie de informaciones delicadas y particularmente útiles para aclarar ciertas dinámicas, que muy difícilmente habría conseguido si hubiese encendido la grabadora. Estas observaciones devuelven

su importancia a las interacciones no grabadas -ya sean entrevistas enteras o momentos al comienzo y al final de las mismas- (sobre este aspecto véase también Bertaux, 2005: 22). Aunque se haya tratado de una cantidad de tiempo muy poco relevante en términos numéricos, éstas han jugado un papel no secundario. De hecho, terminé convirtiendo la búsqueda de momentos no grabados al final de las entrevistas en praxis consciente, con la esperanza de conseguir alguna información “reservada”. A menudo acompañaba estos momentos de lo que podría llamarse una “dramatización empática estratégica”, en la que enfatizaba el interés generado por ciertas cuestiones o manifestaba mi apoyo a ciertas afirmaciones de la persona entrevistada (que efectivamente compartía). Igualmente, trataba de posicionarme desde una perspectiva más personal y alejada de la dimensión profesional, para generar un discurso menos encorsetado en los cauces de lo políticamente correcto. Es que el proceso de entrevista -en su conjunto, desde el saludo inicial hasta la despedida- es una tentativa de entrar estratégicamente en la vida de los otros (Alonso, 1998: 84).

4.3.3.3 Dificultades del proceso y evolución de las relaciones establecidas

Vamos a ver ahora las interacciones que se dieron durante las entrevistas, empezando por algunas dificultades. En primer lugar, contadas veces se dieron situaciones de ruido (en los bares y restaurantes) que dificultaron tanto la interacción en el momento como la posterior transcripción, generando algún malentendido o incomprensión. Otro aspecto a tener en cuenta es que algún entrevistado tuvo dificultades a la hora de contestar ciertas preguntas, puesto que no recordaba perfectamente ciertos acontecimientos aludidos por mí y ocurridos en los meses anteriores. Hay que saber que tanto los funcionarios como las ONG, suelen tener abiertos varios *dossier* al mismo tiempo -aunque sólo sea en el ámbito de migración y asilo, se trata de muchos documentos-, razón por la cual no siempre pueden acordarse de todo. Por otra parte, las prioridades de investigación del investigador no tienen que ser percibidas por ellos con el mismo orden de importancia. En todo caso estas situaciones se dieron pocas veces.

Otra cuestión más relevante es la de las relaciones de poder simbólicas que se construyen a lo largo de la interlocución, así como su evolución. Aclaremos una cuestión: la experiencia de la entrevista, lejos de ser algo estático, constituye una interacción dinámica en la que entrevistador y entrevistado “van redefiniendo sus propias posiciones” (Bravo Moreno, 2003: 624). Por otra parte, no cabe duda de que los primeros minutos son fundamentales para establecer la naturaleza y el tono de la interlocución (Hammersley y Atkinson, 1994: 159), ya que es al principio cuando se establece un juego de posicionamientos y relaciones de poder que inevitablemente afectará al desarrollo sucesivo

de los eventos. Desde este punto de vista, la representación del entrevistador elaborada por el sujeto entrevistado juega un papel central. Dependiendo de los casos, el primero puede llegar a ser visto como alguien poco profesional o “novato”, una persona joven e inexperta, o por el contrario puede atemorizar (véase Bravo Moreno, 2003). Ante situaciones desequilibradas, es fundamental tratar de generar una relación lo más posible cercana a una condición de igualdad, en la que no haya un exceso de poder ni de un lado ni de otro (Bravo Moreno, 2003: 635).

¿Qué tipo de relaciones se establecieron entre las personas entrevistadas y yo? En lo que respecta a la dinámica, una minoría de interacciones empezó de manera “fría” para permanecer igual, otra cantidad evolucionó progresivamente hacia una relación más cordial y una mayoría de situaciones, finalmente, estuvo marcada por una actitud abierta y disponible por parte de la persona entrevistada desde el principio. En los casos en los que se produjo un acercamiento de posiciones sobre la marcha, éste probablemente fuera debido tanto a la evolución “natural” de las dinámicas de conocimiento recíproco como a raíz del descubrimiento de algún interés o planteamiento compartido (por ejemplo, en los citados casos de interlocutores con una formación antropológica).

En un comienzo de las entrevistas, también era frecuente que los entrevistados echaran un vistazo a algún apunte -en un caso, mis propios apuntes fueron objeto de una insistente pesquisa visual, como en aras de adelantar algunos interrogantes-. En varias ocasiones, la interacción se vio afectada por el poco tiempo que me podían conceder, sobre todo a raíz de los numerosos compromisos de trabajo, pero también, en un caso, por tener una cita con otro investigador, o en otro, por razones vivenciales -una funcionaria hizo alusión a su condición de mujer madre-. Un factor que probablemente jugó a mi favor fue la joven edad de muchos de los entrevistados, algunos de los cuales eran aproximadamente mis coetáneos. Este hecho favoreció que se desarrollara una empatía bastante espontánea⁷⁴. En cambio unas pocas veces, especialmente con representantes de *think tank* o expertos de alto nivel, percibí una actitud gentil pero algo paternalista hacia mí, determinada probablemente por las diferencias de estatus⁷⁵ y, en algunos casos, de edad. En contadas ocasiones, las personas entrevistadas tenían miedo a no poderme aportar informaciones suficientes sobre el tema investigado. No teniendo familiaridad con el enfoque etnográfico, posiblemente no supieran

74 Se dio el caso de una interacción muy entretenida desde el comienzo, con la representante de una ONG aproximadamente coetánea. Nada más presentarme, me preguntó si era una nueva moda la de ponerse el jersey al revés o si, tal y como me di cuenta a continuación, es que me había equivocado a la hora de vestirme. Los dos nos echamos a reír enseguida.

75 Por ejemplo, el miembro de un *think tank* entrevistado en marzo de 2011 me enseñó un documento que creí que podría llevar conmigo. Cuando se lo pregunté para que me lo confirmara, otro experto presente en la sala me contestó que en realidad era la única copia que quedaba, pero que no me preocupara, porque harían una fotocopia enseguida. Como colofón, afirmó: “¡Sabemos lo que es ser estudiante, nosotros también lo hemos sido!” (Traducción propia). Aunque la frase rebosara empatía y disponibilidad, no dejaba de ser enunciada desde una posición social y culturalmente “superior”.

que mi principal objetivo no era el de poner a prueba sus conocimientos, sino de analizar sus prácticas y experiencias.

Finalmente, una vez terminadas las entrevistas, la interacción solía continuar por algunos minutos⁷⁶, utilizados para pedir los contactos de otros actores, solicitar aclaraciones o hacer preguntas más reservadas. También aprovechaba para recoger folletos y documentos de varios tipos, ofrecidos por los mismos entrevistados (véase anexo 1, imagen n). Varias veces se dio una inversión de las partes, ya que los interlocutores mostraron un sincero interés por mi investigación doctoral y quisieron saber más sobre mí. En otras ocasiones estos interrogantes fueron formulados antes del comienzo de la entrevista, con el objetivo de calibrar la exposición según mis intereses o simplemente por una “interesada” curiosidad⁷⁷.

4.3.3.4 Perspectiva del entrevistador y perspectiva del entrevistado

Es oportuno esbozar algunas reflexiones sobre cómo articulé la relación emic/etic durante el desarrollo de las entrevistas. En un enfoque etnográfico a las políticas públicas, es evidente que los órdenes de sentido y las problematizaciones elaboradas por los actores, lejos de ser asumidos, han de ser deconstruidos. Como plantean Balbi y Bovin:

El potencial del análisis etnográfico para el estudio antropológico de la política, el estado y el gobierno radica, entonces -más allá de su innegable productividad para analizar con extremo detalle entramados complejos de relaciones personales-, en la forma en que centra su mirada en las perspectivas de los actores entendidas como parte de los hechos a examinar (Balbi y Bovin, 2008: 8).

En otras palabras, el estudio no aspiraba a tener una dimensión prescriptiva, orientada a determinar las “mejores políticas” de integración, sino todo lo contrario: su objetivo era el de analizar las dinámicas de significación por las que, en condiciones histórico-sociales concretas, se iban fabricando ciertos planteamientos políticos y según qué criterios éstos eran considerados mejores o peores. Esto, por supuesto, resultaba muy difícil de entender por parte de los interlocutores, ni tampoco tenían porqué saberlo -es más, su conocimiento habría sido perjudicial para el desarrollo de las entrevistas-. En la mayoría de los casos -y también en virtud de mi propia, estratégica, auto-presentación-, cuando yo les preguntaba algo relacionado con las políticas de la UE, tuve la clara percepción de que ellos entendían su papel como el de alguien que contribuye a mi mejor

76 En un caso, después de la entrevista formal terminé charlando por más de media hora con una joven entrevistada, aprovechando del clima jovial que se había establecido y del entorno distendido e informal de la cafetería en la que nos encontrábamos.

77 Por ejemplo, uno de los pocos interlocutores institucionales con formación en ciencias sociales me preguntó previamente si tenía una formación en derecho y, al descubrir que no, se quedó aliviado afirmando que no habría podido ayudarme mucho desde el punto de vista jurídico.

conocimiento sobre las susodichas políticas *a secas*. Lo que probablemente no supieran, era que mi análisis no se fundamentaba simplemente en la *acumulación* del conocimiento proporcionado por los actores, sino que ellos mismos, en tanto que *productores* y a la vez *productos* de esos procesos políticos, se convertían en un sujeto/objeto de estudio. Su variedad de relatos, problematizaciones, prácticas corporizadas, etc., no constituía la respuesta a mi pregunta de investigación, sino que formaba parte del propio interrogante. Cuando les preguntaba acerca de las políticas de integración, no era para saber lo que la integración “es”, sino de qué manera ellos estaban contribuyendo a su *construcción social*.

Esta tensión entre la perspectiva de los actores y mi personal enfoque analítico produjo situaciones muy peculiares. Algunas veces, por ejemplo, terminé haciendo preguntas que debieron de parecer muy “banales” a los entrevistados, pidiendo que me aclararan el sentido de nociones y supuestos (aparentemente) descontados y evidentes. Si bien mi objetivo real era el de detectar la existencia de posibles resignificaciones y “luchas por el sentido” alrededor de cierto conceptos, esta situación debió de resultar algo “absurda” para algunos actores, y quizá terminara generando alguna duda sobre mi nivel de mi preparación. Por otra parte, con otros interlocutores se generó una situación totalmente diferente -sobre todo en el caso de ciertas ONG y *think tank*- , ya que algunas de sus problematizaciones terminaron integrando mi propio marco explicativo, configurándose así como una verdadera co-teorización⁷⁸. Finalmente, a lo largo de la segunda estancia se dio una situación muy gratificante: mediante mis idas y vueltas entre diferentes tipos de actores, había conseguido un buen conocimiento de algunos aspectos relacionados con la actualidad política. Así pues, ocurrió que a veces que fui yo quien puso a los actores entrevistados al tanto de algunos acontecimientos -obviamente, sólo aquéllos compatibles con los principios de deontología profesional- , y en cierto sentido fui “utilizado” por ellos como “informante”. Recuerdo con orgullo que un día de aquéllos, en mis notas de campo, escribí una entrada que recitaba: “He llegado a convertirme un nativo”. El “choque cultural” entre los “profesionales de Europa” estaba ya superado.

4.3.4 El protocolo de entrevistas y su evolución

Como conclusión de este apartado, veamos algunas reflexiones específicas sobre la formulación de los principales ejes temáticos de las entrevistas. Alrededor de estos bloques, convertidos en partes

⁷⁸ En otras palabras, las dimensiones emic y etic han sido integradas dentro de una estrategia interpretativa “movidiza”. El lugar de enunciación de los actores entrevistados y aquél del etnógrafo, lejos de estar constantemente separados, se han ido acercando o alejando dependiendo de cada situación, siendo la identidad de este último objeto de una constante renegociación (véase Marcus, 1995: 112).

integrantes del protocolo de entrevistas, giraría el contenido de las mismas.

Una pequeña salvedad: desde mucho antes de realizar las entrevistas estuve prevenido sobre el hecho de que éstas serían “de élite”, dirigidas a actores caracterizados por unas condiciones socio-culturales por encima de la media; lo cual suponía toda una serie de peculiaridades y aspectos a tener en cuenta a lo largo del proceso⁷⁹. Ya en el trabajo para la obtención del Diploma de Estudios Avanzados había destacado este aspecto, planteándome el objetivo de conseguir una formación previa sobre el asunto. Como a menudo pasa, las ajetreadas dinámicas de la vida real acabaron con los planes pre-establecidos. Así fue como, justo algunas semanas antes de viajar a Bruselas por primera vez, terminé leyendo unos pocos materiales encontrados por Internet, además de un par de modelos de protocolos de entrevista que me habían sido pasados y redacté algunos apuntes previos sobre el contenido de las preguntas a hacer y la actitud a tener de cara a la conducción de la entrevista. Unos días después, esas notas se convirtieron en el primer borrador de protocolo de entrevistas. Para mayor escarnio, no sólo no tenía experiencia previa en entrevistas de élite, sino que tampoco en entrevistas de investigación normales y corrientes (sólo había hecho una, por lo que puedo recordar). Al haber cursado poco tiempo antes las asignaturas metodológicas y tecnológicas de un master y del primer año de doctorado, estaba bastante seguro teóricamente, pero la práctica fue aprendida sobre la marcha.

Observando mi procedimiento de investigación desde el conocimiento actual, no cabe duda de que uno de mis errores más frecuentes, en un comienzo, fue el de querer “abarcarlo todo”: me resultaba muy difícil terminar una entrevista sin haber agotado los ejes temáticos pre-establecidos. Era como si el protocolo de entrevistas constituyera una especie de “chaleco salvavidas”, un elemento de seguridad ante el miedo a quedarme sin saber qué decir (como si fuera yo el que tenía que hablar mucho). Afortunadamente, poco a poco fui aprendiendo el arte de “dejarme llevar” por la dinámica de la entrevista. Entendí que, ante el poco tiempo a mi disposición, sería más útil conseguir una menor cantidad de datos, pero con mayor profundidad. En otras palabras, terminé concibiendo el protocolo de entrevista como una herramienta antes que como una jaula, y eché por la borda las ansias de completitud iniciales. Conforme fui superando mi “dependencia emocional” del protocolo, también aprendí a personalizarlo, a matizarlo y re-calibrar los ejes de preguntas según el

79 De manera algo paradójica, Shore agudamente subraya la ironía ínsita en la propia idea de “entrevista de élite”, puesto que el antropólogo, aunque en términos de estatus pueda situarse por debajo de sus entrevistados, no deja de formar parte de una élite culta, perteneciente al mundo académico y cuyo arquetipo histórico se ha encarnado en un individuo blanco, occidental y de clase media (Shore, 2002: 1). Añado yo: a menudo varón (sobre el androcentrismo original de la disciplina antropológica, véase Aixelà Cabré, 2003).

interlocutor específico, o incluso a prescindir de él en un momento dado.

Otro error relacionado con el anterior fue el de interrumpir demasiado⁸⁰, sobre todo durante las primeras entrevistas. Sin embargo, conforme fui adquiriendo más experiencia y refrescando mi inglés algo oxidado, aprendí a gestionar la dinámica de manera más fluida. De todas formas, en algunos momentos fue necesario interrumpir a determinados entrevistados que se estaban yendo por las ramas, para reconducirlos a los temas de interés. Fue particularmente el caso de las últimas entrevistas, cuando ya había alcanzado cierta saturación de las variantes discursivas y estaba buscando más bien algunas informaciones y datos muy puntuales. Lamentablemente, raras veces en la práctica real se dan las condiciones ideales para la realización de una entrevista perfecta. Así pues, ante la escasez de tiempo que caracterizó muchas interlocuciones, no podía permitirme “derrochar” tiempo precioso y a veces tuve que dirigir mis interlocutores hacia las cuestiones prioritarias.

En todo caso, a lo largo de la investigación estuve utilizando dos modelos básicos de protocolo de entrevista (véase anexo 3). El primero me sirvió durante la primera estancia. Estaba compuesto por una cabecera en la que anotaba los datos de contexto relativos a la persona entrevistada y a su organización de pertenencia, así como por el cuerpo de la entrevista en regla. Éste se repartía entre diferentes ejes temáticos (“representación de la inmigración y la diversidad”; “concepto de integración”; “gobierno de lo social”; “identidad europea”; “ciudadanía y nacionalidad”). Además de eso, solía arrancar pidiendo que el entrevistado me hablara en términos generales de su organización, y terminaba haciéndole preguntas más personales sobre su propia trayectoria. Por supuesto, el orden de pregunta de los ejes podía variar. Como añadido, aprendí cada vez más a seleccionar (con antelación o durante la propia entrevista) los ejes que me resultaba más útil profundizar en un momento dado. En particular, algunas veces hice más hincapié en las preguntas relativas al eje identitario, mientras que en otras me centré más en los aspectos relativos al gobierno de lo social. Finalmente, abandoné la idea de analizar el proceso de construcción de una posible identidad europea y me puse a saltar las preguntas relativas al eje identitario, así como las de “ciudadanía y nacionalidad”. A lo largo de la segunda estancia, además de personalizar

80 Cabe preguntarse en qué medida mi experiencia de activismo socio-político puede haber influido en la dinámica de las entrevistas. Es posible que, por un lado, la capacidad retórica y de argumentación adquirida mediante esta práctica me haya facilitado ciertas interacciones -por ejemplo en el momento de conseguir el permiso para grabar las entrevistas-, aunque por otra parte es posible que me haya condicionado negativamente a la hora de intervenir demasiado. Asimismo, he tenido que practicar un extrañamiento constante en busca de la “objetividad metodológica”, para evitar que mi posicionamiento político -como ya he argumentado, totalmente legítimo- se convirtiera en un sesgo contraproducente, o me llevara a sobreponer prejuicios e ideas previas al análisis de los materiales empíricos.

crecientemente las preguntas según el actor, afiné mi capacidad de entrevistador y comprendí la importancia de vincularlas a la vivencia del entrevistado -por ejemplo, abordé el eje “gobierno de lo social” insistiendo en su experiencia participativa en el Foro Europeo sobre la Integración, o en la elaboración de los módulos, o en la consultación sobre la Segunda Agenda Común para la integración de inmigrantes. En otras palabras, se trataba de hacer realidad la acertada indicación de Alonso:

El proceso de significación se produce por el hecho de que el discurso es susceptible de ser actualizado en una práctica correspondiente. Y por eso las preguntas adecuadas son aquellas que se refieren a los comportamientos pasados, presentes o futuros, es decir, al orden de lo realizado o realizable, no sólo a lo que el informante piensa sobre el asunto que investigamos, sino a cómo actúa o actuó en relación con dicho asunto. La entrevista abierta, por tanto, no se sitúa en el campo puro de la conducta -el orden del hacer-, ni en el lugar puro de lo lingüístico -el orden del decir-, sino en un campo intermedio en el que encuentra su pleno rendimiento metodológico: algo así como *el decir del hacer* (Alonso, 1998: 72).

4.4 Lectura de textos

A lo largo de esta investigación he analizado una gran variedad de textos. En diferentes medidas, todos han repercutido en el desarrollo de este trabajo doctoral, aunque algunos estén en el trasfondo y no figuren expresamente en las referencias bibliográficas. Los documentos considerados más importantes e inspiradores han sido resumidos y archivados en mi ordenador (alrededor de 170). Los idiomas de las fuentes han sido casi siempre el castellano y el inglés. Cuando pude elegir entre diferentes versiones del mismo material (caso de gran parte de los documentos de la UE), privilegié el castellano. En raras ocasiones he trabajado con textos en francés, en portugués o en italiano. Sin ir más lejos, veamos las principales tipologías de fuentes analizadas:

1) libros y artículos científicos, ponencias y comunicaciones en congresos y otras tesis doctorales. Me han servido principalmente como fuentes secundarias, para contextualizar históricamente el objeto de estudio y desarrollar enfoques teórico-metodológicos adecuados. Muchos de estos documentos están ubicados físicamente en las bibliotecas de la Universidad de Granada y de otras ciudades en las que realicé estancias (especialmente Bolonia), otros han sido descargados por Internet;

2) los materiales más propiamente de análisis, utilizados principalmente como fuente primarias, sin perjuicio de haber proporcionado en algunos casos interesantes elementos de co-teorización. Empecemos por las fuentes institucionales más importantes (formales e informales): comunicaciones y documentos de trabajo de la Comisión Europea, declaraciones finales de sesiones del Consejo Europeo y decisiones del Consejo de la UE, dictámenes del Comité Económico y Social y del Comité de las Regiones, alguna declaración del Parlamento Europeo o de las presidencias de turno de la UE, publicaciones de varios tipos, registros (como el “Quién es quién en

la Unión Europea” o el Registro de Transparencia de los grupos de presión), datos estadísticos, notas de prensa, reglamentos, convocatorias y resoluciones de proyectos, actas de conferencias y encuentros, consultaciones públicas, transcripciones de intervenciones políticas, etcétera. En cuanto a las principales fuentes no institucionales procedentes de organizaciones de la sociedad civil, *think tank* y otros actores, éstas han sido: publicaciones y estudios, tomas de posiciones, respuestas a consultaciones, actas de congresos, informes, folletos y fascículos sobre diferentes actividades proporcionados por los propios actores, encontrados en la mesa de materiales de algún congreso o descargados por Internet. A todo lo anterior hay que añadir fuentes periodísticas, utilizadas metódicamente en una primera parte del estudio y posteriormente relegadas a un papel muy secundario (véase “Elementos externos e internos en un cambio de enfoque etnográfico. El caso de una investigación sobre antropología política” para profundizar en las razones). Se ha tratado de artículos de diarios *online*, especialmente de: “Euronews”, “El País”, “El Mundo”, “La Repubblica”, “Il Corriere de la Sera”.

Mención aparte merece la “etnografía virtual” (véase Estalella y Ardévol, 2007). Con esta expresión no se hace referencia a la simple lectura de documentos encontrados en Internet, sino al estudio de las relaciones desarrolladas “en contextos de interacción social mediada por ordenador” (Estalella y Ardévol, 2007). Se trata, por ejemplo, del análisis de blogs personales, páginas de *Twitter* o *Facebook*, foros de debate virtuales, *mailing list*, etcétera⁸¹. En una época en que las interacciones “virtuales” se han vuelto muy relevantes en la vida de los actores, quienes a veces no distinguen entre experiencias *online* y *offline*, su estudio desde una perspectiva etnográfica está plenamente justificado y no es menos “real” que el análisis de otros tipos de interacciones más terrenales (Estalella y Ardévol, 2007). Esta observación cobra aún más relevancia si se tiene en cuenta que la propia Unión Europea ha estado impulsando el desarrollo de formas de participación virtual, por ejemplo mediante el establecimiento de portales que fomentan la interacción *online* entre los usuarios. Es el caso del “Sitio Web Europeo sobre la Integración” (EWSI), establecido en 2009. Este portal no sólo contiene numerosísimas informaciones, sino que además permite a los usuarios registrarse para intercambiar informaciones y buenas prácticas. Lamentablemente, he de admitir que no desarrollé esta línea de investigación en profundidad. Aunque en un principio tuviera pensado hacerlo, finalmente anduve por otros derroteros y terminé encontrándome sin el tiempo de abarcar este estudio. Por lo que mi interacción virtual se ha reducido a los *mail* de contacto para concertar entrevistas, seguidos a veces de posteriores correos electrónicos, pero poco más. Consulté diferentes

81 Una interesante etnografía virtual en el estudio de las migraciones transnacionales ha sido realizada por Moraes Mena (2010).

sitios y portales -como “Euronews”, “Europa.eu”, “EUR-Lex”, “LinkedIn”, el citado “EWSI” y las web de numerosas organizaciones, incluso “Wikipedia” para la búsqueda preliminar de informaciones y otras fuentes- , pero de manera no interactiva. Como mucho, mi interacción se ha limitado a introducir alguna palabra en los motores de búsqueda de los susodichos portales. En todo caso, para el futuro estoy barajando la hipótesis de llevar a cabo el proyecto, hasta ahora suspendido, de realizar una etnografía virtual del Sitio Web Europeo sobre la Integración.

4.5 Procesamiento de los datos y construcción del relato etnográfico

En este último apartado proporcionaré unas escuetas informaciones sobre el proceso de escritura de este trabajo. Al tratarse de un compendio de publicaciones, el procedimiento ha sido menos orgánico de lo habitual. Como ilustré anteriormente, los artículos y capítulos de libro se remontan a diferentes períodos, por lo que no todos disponían del mismo volumen de datos en su momento de redacción. En todo caso, sólo “El gobierno de lo social en las políticas de integración de inmigrantes de la Unión Europea” ha sido elaborado en un período anterior a ambas estancias en Bruselas (si bien publicado posteriormente); “Revisiting the EU Framework on Immigrant Integration: the European Integration Forum as a Technology of Agency” es posterior a la primera estancia (aunque a lo largo de las diferentes revisiones he integrado fragmentos de la estancia posterior) y todos los demás han sido redactados después de la segunda. ¿Cómo he integrado los datos procedentes de los diversos materiales de campo? Hasta enero de 2013, para la redacción de las diferentes publicaciones no utilicé ningún tipo de procesador informático, por lo que me serví únicamente de mis habilidades para seleccionar, analizar y ordenar los datos más relevantes de entre los apuntes sobre las observaciones, las transcripciones de las entrevistas y los (resúmenes de) textos, junto con mis propios archivos de reflexiones teóricas, metodológicas y de contenido. A partir de enero de 2013 empecé a utilizar la versión 10 del *software* “QSR NVivo”. Este medio ha sido utilizado para la construcción más esmerada de (unas sesenta) categorías de análisis procedentes de las transcripciones de las entrevistas. Se ha tratado en todo caso de clasificaciones muy abiertas, construidas tanto según los ejes temáticos de los protocolos de entrevista (y los datos biográficos de sus cabeceras) como según nuevos temas que surgieran en el contenido de las mismas. Por poner un ejemplo, diré los nombres de algunas de ellas: “módulos”, “buenas prácticas”, “tecnificación (de la integración)”, “UE, ONG y estados (y otros actores)”, “trayectoria actor”, “Foro Europeo”, “participación”, “contexto de Bruselas”, “tecnología”, “gobierno de la integración”, etcétera. Para algunas de ellas he construido también subcategorías. Mediante el soporte informático he organizado los materiales para redactar los artículos “Elementos internos y

externos”, “El Marco Europeo de la Integración” y “Deconstruyendo las políticas públicas de la Unión Europea”, integrando las categorías procedentes de las entrevistas con los materiales de otras fuentes. También he utilizado este procedimiento para la redacción de los demás capítulos de la tesis doctoral. Para concluir, no está de más resaltar la importancia del procedimiento de redacción del relato etnográfico (tanto de la obra en su conjunto como de cada publicación) en la economía de la elaboración teórica. La fase de escritura, lejos de representar un mero momento de narración de lo experimentado, me ha obligado a un constante esfuerzo de conceptualización, síntesis y reflexión. Me ha ayudado a aclarar y re-formular ideas, a establecer conexiones entre ellas y a centrarme en aspectos anteriormente no pensados. Desde este punto de vista, puede considerarse un momento plenamente interno al trabajo de campo y un buen ejemplo de su circularidad⁸².

82 Comparto plenamente la observación de Pulido, quien considera que en el concepto de etnografía están incluidos tanto el momento del procedimiento metodológico como el de la producción textual: “Hacer etnografía exige cubrir ambos significados del término, es decir, el proceso y el producto, de manera que no se puede decir que uno ha realizado etnografía hasta que no haya escrito un texto con unas características determinadas” (2003: 2).

5. Publicaciones científicas

Artículo publicado en la revista Gazeta de Antropología, 2014, 30(1).

Elemento externos e internos en un cambio de enfoque etnográfico.

El caso de una investigación sobre antropología política

A change of approach in ethnography and its external and internal components.

The case of a research on political anthropology

Luca Sebastiani, investigador pre-doctoral del Departamento de Antropología Social y el Instituto de Migraciones de la Universidad de Granada

lucaseba78@ugr.es

Resumen

La actividad investigadora, lejos de ser un proceso lineal, está a menudo caracterizada por elementos de incertidumbre, “vueltas atrás” y avances repentinos, tanto en las ciencias sociales como en las naturales. Partiendo de este supuesto, en el presente artículo ilustraré el caso de mi tesis doctoral, que es un análisis crítico de las políticas de integración de inmigrantes de la Unión Europea. Recorreré las principales transformaciones sufridas por el objeto y el contexto de estudio y analizaré los diferentes factores que han influido en el procedimiento investigador, tanto “internos” como “externos” a su lógica de desarrollo. Asimismo, dialogaré con algunas fuentes teórico-metodológicas que me han resultado particularmente útiles para pensar el objeto y el contexto de estudio desde una perspectiva compleja y relacional. En este sentido, proporcionaré las principales contribuciones aportadas por la antropología de las políticas públicas, los estudios sobre gubernamentalidad y la etnografía “no local”.

Abstract

Scientific research is not a linear process; rather it is often characterized by uncertainties, “backtrackings” as well as sudden advances, both in social and natural sciences. Starting from this assumption, in this paper I will analyze the specific case of my PhD thesis, which is a critical analysis of European Union's policies on immigrant integration. I will show the main transformations undergone by the object and the context of study and I will focus on the different factors that have influenced the development of my research, both “internal” and “external” ones. Also I will focus on some theoretical-methodological contributions that have been particularly useful in order to think about the object and the context of study from a complex and relational

perspective. In this sense, I will show the main contributions given by the anthropology of policy, governmentality studies and “non local” ethnography.

Palabras clave

Objeto de estudio, contexto de estudio, etnografía “no local”, antropología de las políticas públicas, gubernamentalidad, dispositivo.

Keywords

Object of study, context of study, “non local” ethnography, anthropology of policy, governmentality, apparatus.

1. Introducción

Que la actividad investigadora suela transitar por andares tortuosos y (a veces) hasta inciertos es un hecho aceptado por la comunidad científica. En efecto, el acercamiento a los fenómenos estudiados no se despliega como un encadenamiento lineal de etapas previamente definidas: formulación de interrogantes, ubicación epistemológica, definición del marco teórico-metodológico y elección de las técnicas oportunas. Los planteamientos que lleguemos a considerar adecuados para nuestra estrategia investigadora raras veces son la desembocadura lógica de las anteriores elaboraciones, ni simplemente representan una descripción aséptica de la realidad. Después de las aportaciones de autores como Kuhn (1975), Hesse (1980), Feyerabend (1987), Morin (2004), etc., incluso en las ciencias naturales hoy en día es asumido que numerosos factores de diversos tipos inciden en el desarrollo del proceso de investigación. En el caso de las ciencias sociales, aún más cabe subrayar tanto la existencia de elementos “internos” a la lógica de desarrollo de un trabajo, como de circunstancias “externas” -ya se trate de condicionantes socio-culturales, económicos o hasta vivenciales-. Estas influencias pueden originar de encuentros significativos, vicisitudes o disyuntivas; en todo caso, se encuentran imbricadas en las experiencias que atravesamos. Aluden a nuestra condición de sujetos que hablan desde una *geo-política* y *corpo-política* del conocimiento (Mignolo, 2009), producen *saberes situados* (Haraway, 1995) y encarnan unos *habitus* (Bourdieu y Wacquant, 2005). Asimismo, se enmarcan dentro de ciertas condiciones de producción históricas. Suelen llegar de manera intempestiva, casi nunca a tiempo, y a veces remiten a la creatividad, el azar o la intuición antes que a la causalidad.

Asumiendo este marco epistemológico como punto de partida, en el presente artículo analizaré la

experiencia de mi tesis doctoral⁸³, un trabajo enfocado al análisis de las políticas públicas contemporáneas desde una perspectiva transdisciplinar, en el cruce entre antropología y sociología cualitativa. Entendiendo esta investigación como un ejemplo más de algunas cuestiones anteriormente esbozadas, ilustraré su recorrido zigzagueante mediante una discusión sobre las principales modificaciones sufridas por el objeto y el contexto de estudio a lo largo del camino. Al hacerlo, también llamaré la atención sobre algunos de los condicionantes “internos” y “externos” que han influido en el avance del procedimiento en su conjunto. Además, desarrollaré reflexiones teórico-metodológicas que considero particularmente novedosas en mi ámbito de especialización, estableciendo un diálogo con las fuentes que más me han ayudado a afrontar las dificultades encontradas. Si bien toda investigación tiene sus peculiaridades, estimo que algunas de las propuestas aquí esbozadas pueden proporcionar útiles sugerencias para otros trabajos que aborden problemáticas parecidas a la mía.

La estructura del artículo es la siguiente: primero esbozaré mi formación previa a la elaboración del diseño de tesis doctoral, las inquietudes y los interrogantes, para mostrar de qué manera el objeto de estudio inicial ha ido transformándose hasta llegar a su formato definitivo. Igualmente, rescataré algunas claves de reflexión teórica relacionadas con la antropología de las políticas públicas y los estudios sobre gubernamentalidad. Luego me centraré en el contexto, comentaré sus modificaciones y argumentaré la necesidad de concebirlo como un espacio relacional antes que un lugar geográfico. A continuación, comentaré la relevancia del concepto “dispositivo” en tanto que herramienta central para el análisis de los ámbitos multisituados e interconectados de producción de las políticas públicas actuales. Finalmente, ilustraré las implicaciones que esto conlleva para la práctica etnográfica y recapitularé las principales conclusiones.

2. Y sin embargo se mueve: los desplazamientos del objeto de estudio...

2.1. Los primeros acercamientos

Me licencié en Ciencias Políticas por la Universidad de Bolonia (2006). Mi trabajo de licenciatura era un análisis comparativo de los modelos de integración implementados en cuatro países europeos ante los inmigrantes procedentes de países “musulmanes”. Su enfoque era básicamente prescriptivo, ya que estaba orientado a determinar las medidas más eficaces y no presentaba inquietudes

83 De la que el presente texto es parte integrante. Su realización ha sido financiada por el Programa 6A del Plan Propio de Investigación de la Universidad de Granada. Las citas directas de textos en inglés son traducciones propias.

epistemológicas: de hecho, nociones como “multiculturalismo” e “integración” eran asumidas de manera relativamente aporoblemática.

En 2008 me matriculé en el Doctorado en Antropología Social y Diversidad Cultural de la Universidad de Granada, presentando un diseño de tesis cuyo título recitaba: “Concepción de la identidad europea e inmigración: un análisis de los discursos dominantes entre los políticos de la Unión Europea”. Asumiendo que la inmigración es un “hecho político radical” (De Lucas, 2003) y el estudio de las políticas migratorias constituye una herramienta de “sociología del estado” (Sayad, 2002), consideraba que las políticas de integración, al centrarse en las condiciones exigidas a determinados colectivos de extranjeros para ser considerados miembros a pleno título de la sociedad receptora, nos hablan indirectamente de la idea de pertenencia manejada por quienes las elaboran (véase Favell, 2000). Si bien algunas investigaciones se habían cimentado en este enfoque para analizar procesos de construcción nacional (véase Gil, 2006), yo quería aplicarlo al nivel de la UE, poniendo en relación los discursos de los parlamentarios europeos con la (posible) existencia de una dinámica de producción de una identidad “supranacional” y “comunitaria”. El concepto de integración, entendido en el trabajo de licenciatura como una realidad objetiva, se había convertido en un *instrumento* útil para detectar otros procesos sociales.

El título del trabajo presentado para la obtención del Diploma de Estudios Avanzados (2010) era: “Inmigración e integración de inmigrantes: políticas comunitarias y proceso de construcción identitaria de la UE”. La noción de identidad seguía ocupando un espacio relevante, si bien era crecientemente problematizada -siendo definida como una noción “relacional” y “procesual” antes que “esencial y “estática” (Bhabha, 2003; Bauman, 2003 y Hall, 2003)- . Además, otras perspectivas integraban el marco teórico de este trabajo: la antropología de las políticas públicas y los estudios sobre gubernamentalidad.

El primer acercamiento, en lugar de asumir como dadas las clasificaciones y categorías de las políticas públicas, las considera *problematizaciones* a deconstruir; por tanto, se centra en el análisis crítico de las racionalidades y los supuestos socio-culturales subyacentes en aquéllas (Shore y Wright, 1997). Desde esta perspectiva, se considera que el objetivo de las políticas públicas no es el de formular soluciones racionales ante los problemas “realmente” existentes para conseguir resultados. Más bien, éstas tienen un carácter performativo y contribuyen, mediante las prácticas (discursivas y no discursivas) que vertebran, a (re)presentar y (re)producir la realidad de una manera determinada; a abrir ciertos horizontes de posibilidades y cerrar otros; a consolidar (o

subvertir) desigualdades, procesos de inclusión/exclusión y relaciones de fuerzas asimétricas (Shore y Wright, 1997 y Shore et al., 2011). Analizar críticamente las políticas públicas conlleva no limitarse a estudiar los “objetos” nombrados por aquéllas ni tampoco a los destinatarios de sus medidas, sino sobre todo dirigirse a los mecanismos de producción de clasificaciones y subjetividades; una actitud que ha sido eficazmente definida “ponerse el ojo en la espalda” (Agrela, 2006: 18). Es que las políticas públicas, a pesar de ser presentadas de manera “científica”, confeccionadas en la aparente neutralidad del “saber experto”, son producidas por actores situados (Shore y Wright, 1997). Lo cual no quiere decir que exista un modelo de implementación jerárquico y unidireccional, sino más bien que éstas se encuentran imbricadas en una red de actores, saberes, mecanismos variados y a veces adquieren una agencia y una “vida propia” y producen resultados inesperados, más allá de las intenciones de sus creadores (Shore, 2010).

Los estudios sobre gubernamentalidad originan de la reflexión foucaultiana tardía y de los sucesivos desarrollos de algunos seguidores del filósofo francés (véanse Burchell et al., 1991; Rose, 1999 y Dean, 2010). Desde esta perspectiva, el gobierno es definido como la “conducción de la conducta de uno mismo y de los demás” (Foucault, 1991: 88) y alude al hecho de que el ejercicio del poder, al menos a partir del siglo XVIII, no se da exclusivamente a través del dominio o la coerción, sino mediante la implicación de los individuos y grupos gobernados, los cuales, asumiendo en sí mismos los objetivos gubernamentales, participan activamente en su “libre” implementación. Este concepto es útil para ilustrar la profunda vinculación existente entre relaciones de poder y procesos de subjetivación. Otra noción es la de gubernamentalidad, que remite al “cómo” del gobierno (Foucault, 1991: 102-103), a las formas concretas de gobernar que deben ser utilizadas en un contexto dado. Finalmente, la expresión “racionalidades políticas” indica las formas de conceptualizar el ejercicio del poder, incluyendo las justificaciones relativas al objeto, los límites de la acción política y su reparto entre diferentes autoridades (Rose y Miller, 1992: 3). ¿Qué quería decir para mi tesis adoptar este enfoque? Otros estudiosos ya lo habían aplicado en el ámbito de las políticas nacionales de integración de inmigrantes, utilizando estas últimas como una herramienta para detectar procesos sociales más amplios (véase Gil, 2006). En la misma línea, aunque en un plano diferente (el comunitario), me preguntaba: ¿por qué se teoriza la integración de inmigrantes como algo necesario sólo a partir de cierto momento histórico?; ¿por qué las medidas de integración se dirigen sólo a ciertos colectivos de inmigrantes?; ¿qué tecnologías se están empleando para implementarlas y con qué objetivos? En definitiva: ¿qué es lo que nos indica el gobierno de ciertas poblaciones desde la perspectiva de la integración? Al tratar de responder, resaltaba que, en el contexto de lo que ha sido llamado “metamorfosis de la cuestión social” (Castel, 1997) o

“racionalidad política neoliberal” (Rose y Miller, 1992: 30-34), el creciente repliegue de las identidades laborales colectivas ha sido reemplazado por el auge de los discursos “culturalistas” y “étnicos” sobre la pertenencia. Lo cual conlleva otras formas de teorizar y gestionar la diversidad desde los poderes públicos.

Como puede verse, la perspectiva analítica de mi futura tesis iba haciéndose más compleja. Aun así, todavía consideraba que ésta tendría un objeto de estudio dúplice: por un lado el proceso identitario europeo y por el otro el análisis crítico de las políticas públicas desde el enfoque de la gubernamentalidad.

2.2. El abandono de las temáticas identitarias

Conforme avanzaba, comprendí que la “identidad europea” como objeto de estudio entrañaba una serie de incertidumbres y complicaciones. Entre otras: ¿por qué tener en cuenta solamente los discursos de los parlamentarios europeos?; ¿de esta manera, no estaba proponiendo una idea formalista e institucional de la práctica política?; ¿no sería oportuno tener en cuenta también otros procesos identitarios, relativos a espacios más “profanos”? Por otra parte: ¿qué era la “identidad europea”? Desde la perspectiva de la gubernamentalidad, Walters y Haahr analizan la Unión Europea como un intento de “gubernamentalización de Europa”, mediante su transformación en un “objeto conocible y gobernable como un espacio de procesos sociales, económicos y políticos” (Walters y Haahr, 2005: 10). En cambio, mi diseño original, al asumir casi naturalmente la correspondencia entre los conceptos de “Europa” y “Unión Europea”, ¿no estaba naturalizando una categoría (potencialmente) esencialista en lugar de problematizarla?

Si bien estas objeciones contribuyeron al inminente abandono de la pregunta identitaria, ninguna fue el detonante principal, ya que la experiencia “terrenal” del trabajo de campo me empujó definitivamente a revisar la formulación de ciertos interrogantes. En efecto, al volver de mi primera estancia en Bruselas (febrero/marzo de 2011) y tras realizar una tanda de 18 entrevistas, vi que las conversaciones no aportaban materiales particularmente útiles sobre la cuestión identitaria. En cambio, había contribuciones muy interesantes relativas al eje de la gubernamentalidad. Ante este impedimento práctico decidí renunciar al primer tema de investigación para centrarme en el segundo: de hecho, en las entrevistas sucesivas el eje de interrogantes sobre la identidad sería abandonado.

A lo largo de un proceso difícil de resumir en pocas líneas -compuesto por otra estancia en Bruselas (junio de 2012), dos viajes puntuales de pocos días, observaciones de varios tipos, participaciones en congresos y seminarios, conversaciones con personal investigador, etc.- llegué a una aproximación satisfactoria al objeto de estudio, en la que las cuestiones teóricas estaban formuladas de una manera definitiva que voy a exponer. Mi actual tesis se basa en la perspectiva de la gubernamentalidad y en la deconstrucción de las políticas comunitarias de integración de inmigrantes. En ella realizo un estudio de las prácticas y los instrumentos implementados dentro de este marco político, mostrando que éstos, lejos de constituir medidas “neutrales” y “eficaces” orientadas a regular las interacciones entre “autóctonos” e “inmigrantes”, están imbuidos de supuestos socioculturales y se encuentran imbricados en relaciones de fuerzas asimétricas. Destaco en particular los siguientes aspectos:

- 1) el concepto de integración es una construcción social;
- 2) esta noción se ha ido definiendo mediante un proceso de (aparente) despolitización y tecnificación, donde el debate sobre las mejores prácticas a implementar ha tenido en cuenta las soluciones, “basadas en la evidencia” y definidas “realistas”, disponibles dentro de un repertorio limitado. Sin embargo, en ningún momento se ha cuestionado el contexto general de desigualdades estructurales en el que ciertas políticas acontecen (más bien éstas han sido asumidas y naturalizadas);
- 3) este entendimiento de la integración ha legitimado y (a veces) impulsado procesos de inclusión/exclusión; entre otras cosas, invisibilizando ciertas experiencias contrahegemónicas de luchas migrantes o poniendo al margen las vivencias de quiénes no estén reconocidos por el marco interpretativo establecido -por ejemplo, las personas migrantes indocumentadas, excluidas de las políticas de integración comunitarias a raíz de su condición administrativa- ;
- 4) la Unión Europea ha fomentado unos patrones específicos de participación de la sociedad civil en los mecanismos de elaboración/implementación/evaluación de las políticas de integración, en los que la agencia de aquélla es atravesada por un intento de “captura” y “encauzamiento” dentro de los objetivos gubernamentales.

La formulación final evidencia con claridad la relevancia de las transformaciones sufridas por el objeto de estudio, el “qué” de mi tesis. Lo que había nacido como un estudio “racional” de las políticas públicas se fue alejando de las influencias politológicas, para convertirse finalmente en un análisis crítico de las relaciones de poder/saber (sobre este concepto véase Foucault, 2009) hegemónicas y su orden de verdad. En este contexto, la misma noción de integración había pasado de ser un objeto de estudio apromblemático a convertirse en un *pretexto* para analizar procesos

políticos y sociales de más amplio calado.

Naturalmente, si hubiera tenido claro desde el principio cómo enfocar la investigación, los guiones de las primeras entrevistas habrían sido diferentes; sin embargo, al no poder volver atrás, tuve que re-enfocar la perspectiva y realizar ajustes sobre la marcha. Lo mismo pasaba con los planteamientos teóricos: las nuevas reflexiones, no necesariamente incompatibles con las anteriores, a veces se superponían a aquéllas; otras terminaban reemplazándolas; en ocasiones se sedimentaban varias “tiras” argumentativas, originarias de diferentes fases de la investigación. En este proceso no se ha dado ningún determinismo lógico, puesto que el objeto de estudio ha estado condicionado por diferentes vicisitudes, tanto de tipo teórico como vital. En particular, los tiempos de realización del trabajo de campo se han visto afectados por los constreñimientos económicos a los que remitía mi condición (entonces) de investigador pre-doctoral en formación, financiado por una beca y sucesivamente un contrato FPU.

3. ...Y los desplazamientos del contexto

3.1. Acotando los límites geográficos: el lugar Bruselas como campo

Volvamos ahora atrás, al comienzo de mi investigación, para recorrer las vicisitudes del contexto de estudio, el “dónde”⁸⁴ de mi tesis. En la formulación del primer diseño había definido los “límites geográficos” de la siguiente manera: teniendo en cuenta que la relación entre electorado y representantes políticos se da principalmente en el plano estatal (incluso en los comicios europeos), planeaba centrarme en los contextos español, italiano, holandés y rumano. Para los futuros cuatro años tenía planificadas cinco estancias diferentes: una “central” en las dos sedes del Parlamento Europeo (Estrasburgo y Bruselas) para entrevistar a sus miembros y otra para cada país. En los ámbitos estatales me encargaría de observar acontecimientos vinculados a las políticas de integración y a su relación con la construcción de la identidad europea -mítines electorales, actuaciones institucionales, casos mediáticos, etc.- . El marco politológico aún central emergía de las preocupaciones por el carácter extensivo del trabajo y desembocaba en una pretensión comparativa exageradamente ancha.

84 La diferenciación entre “objeto” y “contexto” presente en el título de los apartados 2 y 3 responde sobre todo a exigencias de organización de la información. Eso no quita que los dos elementos, al estar caracterizados por una relación de profunda interdependencia, aparezcan juntos en algunas reflexiones. Además, soy consciente de que también existe una dimensión temporal (un “cuándo”), que sin embargo no será tratada en el presente texto.

Mientras tanto mi formación antropológica iba ampliándose, entre otras cosas, gracias a la actividad docente que desempeñaría en los dos años posteriores en la asignatura de Antropología Social, impartida respectivamente en el segundo grado de Trabajo Social (A.A. 2011/2012) y el quinto año de licenciatura en Sociología (2012/2013) de la Universidad de Granada. Conforme incorporaba los requerimientos “clásicos” del trabajo de campo, entendí que era necesario reducir la amplitud geográfica del contexto, especialmente en dos sentidos: 1) disminuyendo el número de ámbitos nacionales de referencia; 2) identificando, dentro de los mencionados contextos, micro-unidades locales en las que aterrizar la labor etnográfica. Esta idea se plasmó en la formulación del trabajo para la obtención del DEA, que reducía los contextos estatales a dos: el español y el italiano. Además, había empezado a revisar diariamente las ediciones *online* de dos periódicos italianos (“La Repubblica” e “Il Corriere”), dos españoles (“El País” y “El Mundo”) y un boletín de noticias de la UE (“Euronews”), con la finalidad de guardar los artículos más interesantes relacionados con la temática de investigación. Tenía pensado seleccionar posteriormente algunos eventos, acontecidos en los países escogidos o en el ámbito institucional de la Unión Europea, que pudieran constituir un argumento de discusión con los futuros entrevistados o me indicaran contextos específicos de observación a los que dirigirme. En este sentido, la idea de abarcar diferentes contextos nacionales empezaba a emanciparse del afán comparativo por detectar “analogías” y “diferencias”, para en cambio centrarse en el análisis de las maneras en que el mismo objeto de estudio -a esas alturas en realidad eran dos: la “identidad europea” y el estudio de las gubernamentalidades- estaba siendo resignificado en situaciones diferentes. Bajo estos supuestos metodológicos, a principios de 2011 me dirigí al contexto “europeo” de Bruselas y “empecé” el trabajo de campo, con la idea (nunca hecha realidad) de moverme sucesivamente a Estrasburgo y a los contextos “locales-nacionales”, que también estaban en fase de definición.

3.2. La idea de campo se transforma: de lugar geográfico a espacio relacional

Al llegar a Bruselas establecí los primeros contactos, empecé a concertar las futuras entrevistas y también realicé algunas observaciones preliminares del “barrio europeo”, en el que tienen sede las principales instituciones de la UE, así como numerosos grupos de presión y ONG. Tomando como referencia otros trabajos etnográficos (véanse Abélès, 2000 y 2009; Abélès et al., 1993; Bellier, 1997 y 2000; Bellier y Wilson, 2000; Shore, 1993, 2000 y 2001 y Shore y Black, 1996), pensaba que la observación de los lugares, los edificios, las personas, etc., me ayudaría a aprehender los mundos sociales habitados por los “profesionales de Europa” (Abélès, 2009). Además, esta práctica sonaba muy antropológica, ya que remitía a una representación tradicional de la labor etnográfica.

No obstante, rápidamente me di cuenta de que la observación no aportaba ulteriores informaciones a las que ya sabía, ni tampoco lograba encontrar un nexo estrecho entre éstas y el objeto de estudio de mi tesis.

A todo esto se añadió otra dificultad: el gran desgaste en términos logísticos y de tiempo -y por consiguiente, también financieros- a la hora de contactar con los grupos parlamentarios. En efecto, para conseguir una entrevista con algún representante era necesario: 1) detectar a aquéllos que estuvieran más informados sobre las políticas de integración, por lo general, miembros de la Comisión “Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior” (LIBE); 2) que éstos contestaran a mis correos electrónicos de presentación; 3) pasar el filtro de una conversación con los secretarios particulares; 4) finalmente, concertar una cita con los parlamentarios, siempre y cuando tuvieran el tiempo y las ganas de hacerme un hueco en su ajetreada agenda. Por supuesto, se trataba de dificultades inherentes al trabajo de campo y con las que lidiar, si no me hubiera dado cuenta de que el Parlamento Europeo no era un actor tan relevante como pensaba. De hecho, ocupaba un espacio secundario en las políticas comunitarias de integración, mientras que otros actores llevaban la voz cantante en este ámbito⁸⁵. Esta falta de protagonismo se debe, entre otras cosas, a que la Unión Europea (art. 79.4 del Tratado de Lisboa) no tiene la facultad de legislar en esta esfera y sólo puede establecer medidas de apoyo a las políticas nacionales. Es éste un dominio de “políticas blandas” (*soft law*), donde la implementación de medidas comunitarias tiene que basarse en su aceptación voluntaria por parte de los estados miembros⁸⁶.

Después de mejorar mi conocimiento sobre los mencionados mecanismos, me di cuenta de que la institución europea más implicada en las negociaciones sobre las políticas de integración era la Comisión, aunque no tuviera ningún instrumento vinculante para hacer respetar las decisiones tomadas. Además, conforme iba ampliando los contactos comprendí que al lado de la Comisión existía una gran variedad de actores activos en la elaboración/implementación/evaluación de las diferentes medidas, no todos estrictamente institucionales. Podía tratarse de funcionarios clave del Comité Económico y Social, del Comité de las Regiones o también de representantes de gobiernos

85 Desde luego, es posible que su papel en el futuro llegue a ser más relevante. La perspectiva metodológica aquí propuesta tiene en cuenta la naturaleza dinámica de las relaciones analizadas.

86 Esta arquitectura institucional se fundamenta en la idea de “gobernanza multinivel”, difundida a partir de finales de los años noventa dentro del paradigma neoliberal del *new public management*. Al remitir a mecanismos más “abiertos”, “flexibles” y “horizontales” de elaboración de las políticas, esta filosofía no simplemente aspira a determinar una alineación de las conductas entre los diferentes actores, sino también a optimizar el rendimiento de los mismos mecanismos decisionales y a reducir sus gastos. Analizada desde la perspectiva de la gubernamentalidad, expresa una racionalidad que ha sido llamada “gobierno a distancia” (Rose y Miller, 1992: 9) o “gobierno aún más a distancia” (Walters y Haahr, 2005: 118).

nacionales o administraciones locales; igualmente, había multitud de exponentes de la sociedad civil, ya fueran ONG “paraguas” -con sede en Bruselas e integradas por organizaciones estatales-, expertos y académicos, miembros de *think-tank* o de fundaciones europeas. Este descubrimiento me llevó a relativizar el papel de los parlamentarios y me empujó a dirigirme a ese variado abanico de actores, no sólo más implicado en mi temática de estudio, sino también (afortunadamente) más fácil de contactar de cara a una entrevista. A esas alturas entendí que no tenía sentido insistir, ni en la idea de entrevistar a miembros del Parlamento, ni en la determinación de realizar observaciones en otros contextos locales. De manera consecuente, interrumpí la búsqueda sistemática de noticias en los periódicos nacionales, que me había supuesto un gran desgaste de tiempo. Por fin había asumido plenamente, gracias a la experiencia práctica, la necesidad de realizar un estudio intensivo y sin pretensiones comparativas.

Conforme realizaba las primeras entrevistas, también fui profundizando el conocimiento de los instrumentos predispuestos por la UE en materia de integración. En particular me centré en el análisis del “Marco Europeo de la Integración”, expresión que remite al conjunto de las políticas blandas desarrolladas en los últimos 15 años, con el objetivo de fomentar un entendimiento común de esta noción entre los actores anteriormente mencionados y establecer un espacio de debate. De manera extremadamente resumida, mencionaré sus instrumentos más importantes:

- 1) once “Principios Básicos Comunes” (2004), aprobados por el Consejo de Justicia y Asuntos Interiores y enfocados a dar una definición oficial de la integración y de sus principales componentes;
- 2) tres ediciones del “Manual sobre la Integración para responsables de políticas y profesionales” (2004, 2007, 2010), repletos de recomendaciones y buenas prácticas a difundir;
- 3) una plataforma participativa llamada “Foro Europeo sobre la Integración” (2009);
- 4) herramientas virtuales como el “Sitio Web Europeo sobre la Integración” (2009);
- 5) el “Fondo Europeo para la Integración” (2007-2013), destinado a apoyar proyectos transnacionales y nacionales orientados a la implementación de los Principios Básicos Comunes;
- 6) debates sobre la construcción de indicadores para evaluar las políticas nacionales y “módulos” para operacionalizar ulteriormente el intercambio de buenas prácticas (a partir de 2010).

Ante este escenario, mi idea era la de acercarme al conjunto de los anteriores instrumentos, para en un segundo momento elegir esmeradamente uno, en el que asentar un estudio de caso. Una vez asumido el enfoque “intensivo”, no me parecía viable abordar todas las herramientas existentes. Además, cada una parecía tener su propia lógica de funcionamiento, remitiendo a situaciones muy

diferentes y poco homogéneas: no quería proponer una efímera “suma” de temáticas sin hilo común. En este sentido, me llamó la atención el “Foro Europeo sobre la Integración”, una plataforma patrocinada por la Comisión Europea y el Comité Económico y Social que se reúne en Bruselas dos veces al año e integra alrededor de cien organizaciones de la sociedad civil (europea y nacional), además de representantes institucionales de todos los niveles y exponentes del saber experto. Paulatinamente, maduré la idea de convertir el Foro en mi contexto de investigación, planteándome dos objetivos: 1) analizar las diferentes resignificaciones producidas por sus miembros sobre el concepto de integración; 2) indagar sobre las prácticas participativas desarrolladas por la sociedad civil en ese ámbito. El proyecto se llevaría a cabo mediante entrevistas a sus protagonistas (ya en fase de realización) y observaciones directas de sus sesiones.

Sin embargo, otra vez más, me di cuenta de que “algo no funcionaba”. Estaba persistiendo en un error: el de querer acotar las unidades de análisis mediante una reducción de las dimensiones del campo, reemplazando la noción algo difuminada de “Bruselas” por un contexto más limitado y abarcable, sin entender que el problema mayor radicaba en la concepción *geográfica* del contexto de estudio. A esta dificultad me remitía el propio procedimiento investigador: en efecto, por mucho que el Foro se reuniera en un lugar determinado (marcadamente, los locales del Comité Económico y Social), éste en absoluto agotaba el entramado de relaciones tejido por sus miembros, ni abarcaba la totalidad de los universos socio-culturales relevantes para aquéllos. En otras palabras, lo que ocurría dentro del Foro no podía entenderse sin tener en cuenta lo que acontecía *fuera de él* (sobre esta idea véanse Marcus, 1995: 111 y García et al., 2011: 218), ya que, por poner un ejemplo, para algunos miembros de las instituciones y la sociedad civil “europeas” esta plataforma constituía sólo una de las numerosas ocasiones de encuentro; sólo representaba uno de los momentos en los que se compartían y producían lenguajes, problematizaciones y maneras de ver las cosas. Por otra parte, para muchos representantes de nivel estatal -especialmente las ONG nacionales- Bruselas constituía poco más que un lugar al que las organizaciones viajaban dos veces al año y el Foro no representaba para nada una prioridad de la acción política cotidiana. Por tanto, la experiencia socio-cultural de los actores presentes en el Foro y la producción de prácticas políticas relevantes para aquéllos no se reducían bajo ningún concepto al contexto bruselense, ni tampoco a las dinámicas internas de la plataforma. En este sentido, el Foro no podía ser conceptualizado como un “campo” por sí mismo, geográficamente separado de otros campos y en el que se produjeran procesos “aislados” relacionados con las políticas de integración. No representaba ninguna totalidad a “contener” y aprehender de una manera holística mediante observaciones intensivas y entrevistas. Además, las prácticas desarrolladas por los actores activos en esta plataforma me invitaban claramente a

cuestionar una representación simplista de sus propios planos de interacción. Formularé un ejemplo para aclarar el concepto: dentro del Foro es posible observar una alianza discursiva entre la Comisión, algunas ONG europeas y nacionales así como ciertas redes de administraciones locales, enfrentadas a otros actores “restrictivos”, en la mayoría de los casos gobiernos nacionales. En este contexto, hablar de políticas comunitarias no quería decir entenderlas como un nivel “superior” a los anteriores acorde con una representación piramidal de los procesos decisionales, ni tampoco remitir a los actores formalmente “supranacionales”. Por el contrario: abarcar la dinámica en la que se constituían las políticas públicas comunitarias y se producía su sentido implicaba moverse *a través* de diferentes planos.

En definitiva: el error consistía en concebir el contexto de estudio como un “dónde” geográfico (o como una suma de “dóndes”). Por el contrario, de lo que se trataba era entenderlo como un conjunto de relaciones, producidas en diferentes niveles a través de interacciones significativas entre los actores. Así pues, entendí que no había que ir a ningún “centro” geográfico, más bien había que moverse en las intersecciones entre diferentes espacios. Mediante la experiencia empírica llegué a conceptualizar el campo de una manera bastante diferente a la inicial: ya entendía que el “dónde” no era una simple noción geográfica -un lugar-, sino un espacio atravesado por interconexiones, una articulación compleja de prácticas, un entrecruce de actores y niveles diferentes, un contexto compuesto por múltiples contextos. Mi tarea, entonces, no sería la de estudiar un único lugar (ya fuera “Bruselas” o el Foro), ni tampoco más lugares (tal y como me había propuesto con la idea de las observaciones locales), sino de estudiar *en/con* lugares (García et al., 2011: 205) o, mejor aún, *a través de* lugares (Reinhold, 1994 en Shore y Wright, 1997: 14)⁸⁷. Adoptar el planteamiento arriba indicado conllevaba cuestionar ciertas categorías tradicionales -“micro”, “macro”, “local”, “nacional”, “supranacional”, etc.- tan arraigadas en lo que ha sido llamado “nacionalismo metodológico” (véanse Wimmer y Schiller, 2002 y Favell, 2006) las cuales, debido a su lógica jerárquica unidireccional, no siempre resultaban adecuadas para desentrañar la complejidad de las relaciones a analizar. En lugar de solapar el contexto de estudio a las realidades sociales pre-existentes (tal y como había hecho con respecto del Foro), entendí que debía “allanar” el mundo social y dejarme guiar por las formas en las que los propios actores iban “formateándolo”, organizando significados y clasificaciones (Latour, 2005: 227). Se trataba entonces de desarticular

87 Esta concepción relacional del contexto de investigación presenta fuertes analogías con la noción bourdieusiana de campo (véanse Bourdieu, 2003 y Bourdieu y Wacquant, 2005): de hecho, en mi posterior estancia en Bolonia leí algunos textos de sociología constructivista de la Unión Europea fundamentados en los conceptos desarrollados por el francés (véanse Guiraudon, 2000, 2003 y 2011; Favell y Guiraudon, 2009; Kauppi, 2011 y Mérand, 2011), los cuales me proporcionarían ulteriores herramientas para contextualizar la emergencia de las políticas europeas de integración y entender su proceso de constitución dentro de un campo político determinado.

la lógica jerárquica arriba mencionada y adoptar una perspectiva *transescalar* (García et al., 2011). Sólo después de esta operación sería posible “reconectar” los espacios y establecer escalas adecuadas para representar las relaciones relevantes en mi contexto específico (Latour, 2005: 220).

Analizando mi procedimiento de investigación desde el conocimiento actual, cabe preguntarse si la razón inicial por la que me dirigí a Bruselas fue que esta ciudad, al ser considerada la “capital de Europa”, me permitía proporcionar un “centro” a esa entidad tan “evanescente” llamada Unión Europea. De esa manera estaba adoptando una representación tradicional del espacio geográfico y sus ordenaciones jerárquicas, la cual sin embargo no se correspondía a la fragmentada articulación de las relaciones relevantes en la producción de las políticas públicas sobre la integración. Mi necesidad original de establecer un campo “palpable”, tangible y material, aun sonando tranquilizadora me estaba conduciendo al error de inscribir el conjunto de relaciones analizadas dentro de un territorio geográfico, a pesar de que estas últimas no se manifestaban en un espacio meramente físico. En este sentido hay que señalar que, aunque finalmente mantuve la decisión de situarme en Bruselas -es más, la ciudad ha representado mi posicionamiento geográfico principal-, esta determinación llegó a adquirir otro sentido. Ya no constituía el lugar “por excelencia” en el que estaban contenidos los fenómenos socio-culturales a observar, sino más bien representaba una *localización* (Gupta y Ferguson, 1997; Feldman, 2011), indudablemente privilegiada pero tampoco única, útil para analizar procesos políticos más amplios (Wright, 2011: 27). Aterrizar la investigación en un lugar concreto representaba un posicionamiento *estratégico* desde el que construir *conexiones* (Marcus, 1995: 99) y enlaces epistemológicos y políticos (Gupta y Ferguson, 1997: 5) con otros espacios, no con la ambición de cubrirlos todos, sino de aprehender las relaciones relevantes, las cuales se encontraban inscritas en fenómenos socio-culturales multisituados (García et al., 2011: 206).

3.3. Re-construyendo el campo mediante el concepto de dispositivo

En su propuesta de etnografía multisituada, Marcus aboga por una estrategia orientada a *seguir* personas, cosas, metáforas, tramas/historias/alegorías, vidas/biografías o conflictos (1995: 106-110). A ese listado, Shore y Wright añaden la posibilidad de “seguir a las políticas públicas” (2011: 12), recorrer su entramado relacional para agarrar los contornos del campo, que inevitablemente terminarán “expandiéndose” o “contrayéndose” según los casos (Wright, 2011: 28) y asumirán una configuración definitiva bastante diferente de la pensada en un comienzo. Esto es lo que había estado haciendo yo, a pesar de no saberlo desde el principio. Es necesario insistir en que la

elaboración explícita de mi enfoque metodológico fue un proceso “intempestivo” y “tardío”, que se desarrolló en estrecha conexión con las crecientes aclaraciones sobre el objeto de estudio. Incluso durante la segunda estancia en Bruselas (junio de 2012), en la que realicé otras 16 entrevistas, aún no había sido capaz de poner “punto y final” a la definición del contexto. Las entrevistas (abiertas y semi-dirigidas) realizadas proporcionaban una gran cantidad de materiales sobre diferentes cuestiones, ya que los actores, implicados (aunque en diferente medida) en la pluralidad de instrumentos comunitarios relacionados con la integración, me habían hablado de cosas como su experiencia en el Foro, el debate sobre los indicadores y los módulos, su relación con los otros protagonistas, el contexto socio-político general, los diferentes mecanismos participativos y un largo etcétera. La interconexión existente entre los actores, sus prácticas y la implementación de políticas se hacía a cada paso más evidente. De hecho, en las comunicaciones que había empezado a escribir para algunos congresos me ocupaba un poco de todos los diferentes instrumentos, lo cual resultaba bastante fácil ya que los materiales abundaban. De manera intuitiva, después de desechar la idea inicial de limitarme al Foro había vuelto a “expandir” el contexto de estudio, aunque desde un enfoque diferente. Sin embargo, percibía que aún me faltaba “algo”: una fundamentación del campo más sólida, que le diera más coherencia y homogeneidad teórica.

Para eso resultó crucial la estancia en Bolonia en el verano de 2012. Allí tuve el tiempo de profundizar aún más en la bibliografía, hasta encontrar algunas lecturas muy útiles que finalmente me permitieron “nombrar” la práctica investigadora que había estado realizando hasta aquel entonces y hallar un concepto clave para re-ordenar las coordenadas de mi quehacer etnográfico: se trata de la noción de “dispositivo”. Foucault lo define así: “Un conjunto decididamente heterogéneo, que comprende discursos, instituciones, instalaciones arquitectónicas, decisiones reglamentarias, leyes, medidas administrativas, enunciados científicos, proposiciones filosóficas, morales, filantrópicas; en resumen: los elementos del dispositivo pertenecen tanto a lo dicho como a lo no dicho. El dispositivo es la red que puede establecerse entre estos elementos” (Foucault, 1985: 128). Según Feldman, el esquema interpretativo proporcionado por esta noción apunta a un ámbito de estudio etnográfico crucial en la actualidad: aquél constituido por “régimenes de políticas públicas amorfos y descentralizados que funcionan regulando a grandes poblaciones” y las convierten en objetos cuantificables y gestionables (Feldman, 2011: 32). En su propuesta de antropología de las políticas públicas, Shore y Wright destacan la necesidad de estudiar estos “ensamblajes entre agentes, instituciones, tecnologías y discursos” que funcionan como mecanismos de *alineación* entre los objetivos gubernamentales y la conducta de los actores (2011: 11). También añaden que esta noción, al poner en relación un conjunto de realidades diferentes

(discursivas y no discursivas, humanas y no humanas), nos ayuda a teorizar la *agencia* a veces impersonal de las políticas públicas y sus consecuencias a menudo inesperadas (véanse Cruikshank 1999; Latour, 2005 y Shore, 2010). Desde su perspectiva de “antropología de lo actual”, Rabinow subraya que el dispositivo constituye un “bricolaje estratégico” que compagina la existencia de una agencia colectiva e impersonal con la ausencia de una estrategia de conjunto articulada conscientemente (2003: 52-53).

En resumen, el concepto es útil porque nos ayuda a *pensar* los fenómenos socio-culturales (Moro Abadía, 2003: 40) y, en cierto sentido, a operacionalizarlos. Para ilustrar su relevancia para el desarrollo de mi tesis, retomaré las ideas centrales de una investigación fundamentada en este concepto, descubierta después de la estancia en Bolonia y cuyas analogías con mi problemática resultaron cruciales a la hora de adoptar esta perspectiva. Así pues, el estudio de Feldman (2011: 32-49) se ha realizado en la sede ginebrina del “Mediterranean Managed Migration Project” (3MP), una institución que junta a representantes de la Comisión Europea, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, países africanos y expertos de varios tipos, con el objetivo de debatir y alcanzar acuerdos comunes sobre diferentes cuestiones relacionadas con la inmigración -control de las fronteras, datos biométricos, migraciones laborales, cuestiones demográficas, etc.- . El autor sostiene que el conjunto de los instrumentos predispuestos por la UE para armonizar la gestión de las migraciones, al interconectar diferentes niveles y dominios políticos (como los de seguridad, desarrollo, empleo, derechos humanos, etc.) y moldear un marco de comprensión compartido de ciertos fenómenos, puede ser considerado un dispositivo. También plantea que su etnografía puede definirse “no local”, ya que, antes que implantarse en un único lugar, aboga por rastrear las conexiones de la misma problematización en diferentes espacios. En efecto, aunque ésta se ubique en un espacio geográfico específico (la sede del 3MP), en cierto sentido lo trasciende, para centrarse en la conversación multisituada y transescalar que tiene lugar indirectamente entre los actores implicados. Este debate se da a través de diferentes espacios y mediante una pluralidad de formatos -declaraciones públicas, producción de legislaciones nacionales, conferencias internacionales, folletos, sitios Internet, etc.. Así pues, el 3MP constituye una localización, pero no la única, desde la que es posible observar un proceso de entrelazamiento de discursos que se encauzan hacia una problematización común de las migraciones; discursos que están presentes en diferentes lugares sin ser exclusivos de ninguno en particular (Feldman, 2011: 33).

Mediante esta última lectura llegué a entender que un conjunto de cosas tan dispares, como los diferentes instrumentos desplegados por el Marco Europeo de la Integración -un entrecruce de

discursos, saberes, prácticas participativas, encarnados en diferentes instrumentos y mecanismos de coordinación y puestos en relación a través de una pluralidad de espacios y actores- , al estar atravesado por una problematización común de la integración y un esfuerzo de alineación gubernamental, podía ser analizado como un dispositivo. Si en un principio las relaciones inherentes a mi temática de estudio se habían presentado desconectadas -como si los diferentes instrumentos representaran “mundos aparte” (Marcus, 1995: 102)- , por fin ahora captaba con claridad la interconexión existente entre las herramientas. A pesar de las diferencias, éstas estaban estructuradas por una relación saber/poder muy parecida y todas originaban de una visión (aparentemente) “despolitizada” y “tecnicista” de la integración. Por ejemplo, tanto las prácticas participativas del Foro, como el intercambio de las buenas prácticas y el proceso de construcción de los módulos aspiraban a producir un debate “no politizado” sobre la integración, alejado de los “sensacionalismos” y orientado a determinar las políticas “que funcionan” desde una perspectiva lo más “objetiva” posible. Esta concepción cientifista remitía claramente a unos rasgos comunes mediante los cuales la construcción social de la integración se estaba realizando.

A raíz de estas consideraciones, volví a modificar mi formulación de las unidades de análisis para darle su versión definitiva. Ahora ya seguía ocupándome del Foro Europeo sobre la Integración -del que, mientras tanto, había observado dos sesiones enteras- , pero sin darle una importancia central, ni tampoco entendiéndolo como el único lugar. Remitiendo a esa concepción relacional del campo, éste era sólo uno de los espacios de vertebración del “Marco Europeo de la Integración” y mi tesis se ocuparía del conjunto de los elementos de este dispositivo. Después del infructuoso intento por acotar de antemano el contexto de análisis, por fin, al dejarme llevar por el rastro de los actores y de las políticas públicas, había encontrado la manera de recorrer las articulaciones del campo y tantear su consistencia. Finalmente lograba enlazar espacios diferentes atravesados por una misma problematización. Desde este punto de vista Bruselas, al igual que Ginebra en el caso del 3MP, representaba una de las posibles localizaciones, sin duda muy relevante, desde la que mirar hacia el dispositivo, pero el dispositivo en su totalidad no era bajo ningún concepto “contenido” por Bruselas. Situarse en esa localización o en otra podía constituir una elección pre-meditada o una circunstancia posteriormente convertida en estrategia (como en mi caso), pero no dejaba de representar una perspectiva inevitablemente parcial, la cual resaltaría algunas cosas y ofuscaría otras.

3.4. Consecuencias del nuevo enfoque

La nueva conceptualización del contexto de estudio, madurada en una fase tardía y a raíz de intuiciones empíricas anteriores, conllevaría a su vez otra tanda de ajustes en la arquitectura definitiva del diseño de investigación. Quiero hacer hincapié en dos consecuencias particularmente interesantes:

1) A raíz del cambio de enfoque, ahora ya el estudio de las prácticas relacionadas con la integración de inmigrantes no estaba enfocado a analizar los universos culturales relevantes para los elaboradores de las políticas, sino a desentrañar los mecanismos de articulación del dispositivo por aquéllos definido. Por mucho que proporcionaran útiles informaciones de contexto, sus mundos sociales *de procedencia* ya no ocupaban un espacio central, siendo el objetivo de la investigación el análisis de aquéllos *producidos* por sus prácticas políticas (Shore y Wright, 2011: 1). Así pues, mi objetivo no era el de centrarme en el *homo communitarius* (Abélès, 2009) sin más, ni tampoco el de estudiar detalladamente la experiencia social relevante para el funcionariado de la Comisión (véase Shore, 2000) o las ONG europeas. Más bien, se trataba de estudiar cómo estos actores, junto a otros, iban construyendo el dispositivo desde una localización específica; de qué manera iban definiendo sus fronteras; qué tipos de significados iban asociando a las medidas implementadas. Por lo tanto, el conocimiento del contexto de producción de aquellas prácticas seguía siendo una información útil y deseable, pero no constituía la finalidad principal de la investigación⁸⁸.

Aclararé la anterior afirmación con el siguiente ejemplo: numerosas etnografías sobre la UE han analizado los mecanismos mediante los cuales la interacción entre ciertos actores, en el contexto socio-cultural bruselense, ha producido significados políticos. Algunas han analizado la jerga inherente a la praxis burocrática cotidiana de la Comisión (véase Shore, 2000); otras han mostrado la creciente difusión del *Euroenglish*, lengua franca asociada a la movilidad de las jóvenes generaciones de la clase media intelectual (Favell, 2008); otras, finalmente, han ilustrado los procedimientos de traducción entre los diferentes idiomas en el Parlamento Europeo, resaltando la generación de un lenguaje institucional “gris” y “empobrecido”, el *Eurospeak* (Abélès, 2009). En cambio, el estatuto del lenguaje en mi investigación ha sido diferente. No he desentrañado los mecanismos de producción de significados compartidos, sino más bien me he centrado en cómo

88 Este procedimiento también presentaba claras analogías con el trabajo de Feldman. En su muy poco exótico estudio de personas trabajando en una institución, la mayoría del tiempo sentadas frente a ordenadores y rodeadas de aparatos tecnológicos, el objetivo del trabajo de campo no había sido el de aprehender los mundos sociales relevantes para aquéllos, ni desentrañar el sentido de sus prácticas cotidianas. Más bien se había tratado de analizar de qué manera, a partir de los susodichos mundos y prácticas, los actores iban reforzando un marco común de comprensión y armonización de ciertas políticas, delimitando la gama de las alternativas posibles y pensables (Feldman, 2011: 35-37).

aquellos significados, aquellas formas peculiares de nombrar ciertos “objetos” han tenido efectos performativos a la hora de construir, (re)producir y (re)presentar una realidad social. Así pues, el estudio del proceso mediante el cual se ha constituido una forma específica de hablar sobre migración e integración ha ocupado un lugar secundario. Más bien, he privilegiado el análisis de las maneras en que esta construcción ha influido en la articulación de las políticas de integración comunitarias; en la definición e implementación de sus instrumentos; en la vertebración de prácticas políticas concretas. Por ejemplo, en lugar de centrarme en el origen de las distinciones entre “ciudadanos europeos” y “nacionales de terceros países” o entre “residentes legales” e “inmigrantes ilegales”⁸⁹, he desentrañado las consecuencias de esta operación. En efecto, he puesto de relieve que este marco discursivo hegemónico ha permitido legitimar la exclusión de ciertas categorías poblacionales del alcance del Fondo Europeo para la Integración (ciudadanos europeos y migrantes en condiciones “irregulares”); igualmente, ha dificultado la participación en el Foro de algunas organizaciones relacionadas con migrantes indocumentados. Especialmente en este último caso, he argumentado que este uso del lenguaje ha permitido la vertebración de procesos de clasificación de poblaciones y de construcción de la diferencia, contribuyendo a naturalizar las desigualdades existentes y a ocultar los mecanismos políticos y jurídicos vigentes de producción de la “irregularidad”. Más allá de este ejemplo específico, el objetivo principal de mi estudio, impulsado por el cambio de enfoque, ha sido el de estudiar qué problematizaciones se iban produciendo *a partir de* las prácticas políticas y las configuraciones socio-culturales existentes en las diferentes articulaciones del dispositivo. Lo cual no quita la utilidad contextual de conocer también su proceso de constitución;

2) El estatuto de la observación participante se encontraba entonces profundamente modificado. En efecto, a la largo de mi trayectoria etnográfica la susodicha práctica se había visto claramente desbordada, a raíz de su incapacidad para abarcar un conjunto de dominios políticos y localizaciones tan amplio y transescalar como el del dispositivo estudiado. Mi enfoque se había valido de todo tipo de herramienta (aparte de las entrevistas): folletos, libros, leyes, declaraciones, recortes de periódicos, carteles, sitios web, mítines políticos, etc.. Lo que es más importante, la recopilación de estos materiales se había dado en diferentes niveles y localizaciones, bajo ningún concepto reducibles al lugar “Bruselas” ni tampoco únicamente a un espacio físico que se pudiera observar de manera continuada. La selección de los materiales relevantes no había estado orientada por el alcance de un muestreo exhaustivo y holístico de “todo lo existente”, sino por la búsqueda de

89 Es menester señalar que esta última expresión ha sido recientemente reemplazada en el lenguaje oficial por la de “irregulares”, de acuerdo con las recomendaciones de la actual Comisaria de Interior Cecilia Malmström.

la representatividad cualitativa de las relaciones existentes. La práctica etnográfica por mí realizada, aun sin excluir el recurso a la observación participante, me había llevado a re-contextualizar profundamente su importancia, además de acompañarla de otras estrategias investigadoras, a menudo decididas sobre la marcha a raíz de su eficacia en un momento dado. Estas formas de acercamiento a la realidad eran en cierto sentido más “conceptuales” y menos “directas” (Feldman, 2011: 47), en la medida en que no se fundamentaban (solamente) en la experiencia de la observación, sino que también se atrevían a establecer conexiones entre fenómenos multisituados y de diversos tipos.

Por otra parte, en una fase tardía descubriría que algunas lecturas ya recomendaban fuertemente la práctica de cierto pluralismo metodológico y de las fuentes. Por ejemplo, Gupta y Ferguson critican el arquetipo malinowskiano del trabajo de campo, según el cual es posible adquirir conocimiento certero sólo mediante la observación directa y un contacto estrecho y cotidiano con las poblaciones observadas (1997: 15). Este planteamiento, indudablemente eficaz en muchos sentidos, conlleva la exclusión o la desvalorización de todas aquellas formas de producción de conocimiento menos “extrañas” y exóticas, originadas de relaciones menos localizadas y que no pueden agotarse dentro de unas coordenadas geográficas estables y limitadas -sin por eso llegar a ser menos antropológicas- (Gupta y Ferguson, 1997: 15). De ahí que algunos planteen la necesidad de “descentrar” la idea tradicional de campo, alejarse del paradigma de las etnografías “realistas” y hasta llegar a “indisciplinar los procedimientos en la producción del saber con nuevas experimentaciones” (García et al., 2011: 207). Como es evidente, las anteriores aportaciones me resultaban atractivas, ya que describían eficazmente la estrategia etnográfica que había estado desarrollando y me permitían fundamentarla teóricamente.

Para concluir esta sección: al igual que el objeto de estudio definitivo de una tesis guarda poco parecido con el inicial, también el contexto se modifica a lo largo de la trayectoria investigadora. En mi caso, los “dónde” han pasado de delimitar lugares meramente geográficos a indicar espacios (independientemente de que fueran “físicos” o “virtuales”) atravesados por relaciones transescalares. La definición de los límites del campo, lejos de ser una fase previa abstractamente ajena a la experiencia de la “entrada” material en él, se ha dado mediante una aproximación continua y en gran parte empírica. Para que se disipara la indeterminación inicial había sido necesario “escuchar” al campo (Arribas, 2011b: 788), recorrerlo, ir “tanteando” sus confines para manejar las dimensiones de análisis adecuadas. Igualmente, los actores principales se han ido “revelando” sobre la marcha: conforme iba “rastreado” las políticas públicas relevantes, ellas me

indicaban quiénes eran los “nativos” implicados en su elaboración/implementación/evaluación. Las relaciones habían de ser detectadas en el entramado de las políticas públicas y no en las especificidades de un lugar.

Una vez más, llegué a dar coherencia teórica a la investigación en una fase muy “tardía”, cuando ya gran parte del trabajo se había hecho. En este sentido, la misma elaboración de este artículo teórico-metodológico puede considerarse como un *producto* del proceso investigador antes que una premisa de su desarrollo.

4. Conclusiones

Este artículo constituye un ejemplo más de una argumentación sostenida por numerosos estudiosos: y es que la investigación científica, especialmente (aunque no sólo) en las ciencias sociales, dista mucho de corresponderse a ese patrón “logicista” y “escolástico” en el que la producción de conocimiento es afectada únicamente por factores teóricos y metodológicos “internos” a las disciplinas (Bourdieu, 2003: 73). Por el contrario, el procedimiento investigador es un recorrido no-lineal, “precario” (Arribas, 2011b: 788) y a veces incierto, marcado por ajustes continuos e influido por las vivencias, las disposiciones y los condicionantes socio-culturales, económicos y logísticos de quienes investigan. En el caso de mi tesis, estos constreñimientos han influido de diferentes maneras; por ejemplo, a la hora de no poder “volver atrás” todas las veces que me topé con iluminaciones teóricas relevantes, teniendo más bien que re-adaptar y rectificar sobre la marcha lo que había elaborado hasta la fecha y sacándole todo el jugo posible a entrevistas que no podría volver a realizar. En este sentido, el recorrido investigador ha sido una verdadera “travesía”, se ha nutrido de condicionantes de todo tipo y se ha ido afinando sobre la marcha, ajustándose a exigencias nuevas y anteriormente no pensadas, re-enfocándose a cada paso. La caja de herramientas ha sido continuamente puesta a prueba.

Por lo que respecta a los contenidos específicos de mi proceso investigador, éste ha estado marcado por dos grandes desplazamientos, relativos al objeto y el contexto de estudio, cuya consecuencia principal ha sido un relevante cambio de enfoque. Por lo que respecta al objeto, había empezado la tesis con una perspectiva (al menos parcialmente) cientifista, politológica y poco deconstructiva, para terminar realizando un análisis crítico de las relaciones de saber/poder hegemónicas. Mediante la antropología de las políticas públicas pude entender la categoría de integración como un producto histórico y socio-cultural, mientras que a través de los estudios sobre gubernamentalidad llegué a conceptualizarla como una herramienta para el gobierno de algunas poblaciones migrantes, inserta

en una dinámica de “despolitización” y “tecnificación” de ciertas políticas públicas y vertebradora de procesos de inclusión/exclusión. En otras palabras: estas aproximaciones me invitaban a centrarme en la performatividad de las prácticas políticas analizadas, en su capacidad para producir realidad social. En cuanto al contexto, había llegado a Bruselas con una idea “geográfica” de campo en la cabeza, para entender más tarde que, aunque esa localización encajara bien dentro de mi diseño, lo haría en un sentido diferente al concebido inicialmente. No se trataba de ir a la “capital de Europa”, sino de ubicarse, desde la perspectiva de la etnografía “no local” (Feldman, 2011), en un “nodo” privilegiado que me permitiera recorrer el entramado relacional y transescalar de un dispositivo político. Lo cual conllevaba, entre otras cosas, relativizar la importancia de la observación participante, re-contextualizándola como una de las prácticas posibles dentro de un abanico más amplio de estrategias etnográficas, no todas necesariamente fundamentadas en la experiencia “directa” y “sensible”. Puedo decir a posteriori que se ha tratado de dos desplazamientos muy interesantes, que me han permitido ver cosas anteriormente borrosas; al igual que, por supuesto, habrán ofuscado otras, dado que la perspectiva finalmente adoptada no tiene por qué constituir el único acercamiento posible, ni tampoco necesariamente el mejor.

Artículo aceptado para la publicación en el número 36 de la revista Migraciones (diciembre de 2014).

**La integración de inmigrantes en el marco de la Unión Europea:
el campo, los actores y las estrategias**

**The integration of immigrants within the framework of the European Union:
the field, the stakeholders, the strategies**

Luca Sebastiani, Universidad de Granada

Resumen

A lo largo de la última década ha tenido lugar, en la Unión Europea, un proceso de creciente producción discursiva y de desarrollo de herramientas de políticas “blandas” alrededor del concepto de integración de inmigrantes, ocupando un espacio político anteriormente dominio exclusivo de los estados nación. Este trabajo recorre los momentos más significativos de dicho proceso, centrándose en las perspectivas, los posicionamientos y las estrategias de los actores más influyentes y activos en este contexto. Desde una perspectiva cualitativa y un enfoque deconstructivo, se ilustra cómo el concepto de integración hoy en día hegemónico -caracterizado por una mirada “de ministerio de interior” y estrechamente vinculado a las políticas de control migratorio-, lejos de ser el desenlace necesario del mencionado proceso de emergencia, constituye más bien el resultado *a posteriori* del conjunto de las “jugadas” de los diferentes actores.

Palabras clave

Integración de inmigrantes, Unión Europea, campo político, antropología de las políticas públicas, Marco Europeo de la Integración.

Abstract

Over the past decade the European Union has witnessed a process of increasing discursive production, as well as the development of soft policy tools around the concept of integration -thus occupying a political space which had been previously an exclusive domain of nation states. This paper focuses on the most significant moments of the aforementioned process, dealing with the most influential stakeholders involved in it and with their different perspectives, standpoints and strategies. By adopting a qualitative perspective and a deconstructive approach, it shows the way in

which the currently hegemonic concept of integration is closely conditioned by a “Home Affairs approach” and linked to immigration-control policies. Far from being the necessary outcome of a predetermined dynamics, this situation is rather the overall result of the “moves” made by situated actors.

Keywords

Integration of immigrants, European Union, political field, anthropology of policies, European Integration Framework.

1. Introducción

Las políticas de integración de inmigrantes, lejos de ser algo inédito en el panorama europeo, remiten a medidas aplicadas a partir de mediados de los años setenta en los países de más antigua tradición inmigratoria. También es sabido que las instituciones de la Unión Europea (UE) no tienen competencias directas en este ámbito: mientras que la comunitarización de las políticas de migración y asilo entró en vigor con el Tratado de Ámsterdam (1999), según el de Lisboa (2009) el Parlamento Europeo y el Consejo sólo pueden apoyar las políticas estatales de integración, excluyendo su armonización (art. 79.4).

No obstante, puede observarse que mucho antes de que las pocas atribuciones de la UE en materia de integración fueran formalizadas jurídicamente e introducidas en el acervo comunitario, diferentes actores han venido caracterizándose por una implicación directa y creciente en el desarrollo de instrumentos de *soft policy*⁹⁰ enfocados a coordinar los diferentes esfuerzos y niveles relacionados con esta esfera de las políticas públicas. En particular, a lo largo de los últimos 10 años se ha dado una creciente producción discursiva alrededor de la idea de integración, entre otras cosas mediante la realización de Manuales (2004, 2007, 2010) para el intercambio de buenas prácticas orientadas a su mejor gestión; así como se ha venido estableciendo un marco común que desarrolla conceptos, dispositivos y herramientas financieras cuyos efectos son materiales y tangibles. Los principales hitos que delimitan temporalmente la emergencia de estas prácticas son el Consejo Europeo de Tampere (1999); el establecimiento de once “Principios Básicos Comunes” (2004) para orientar las políticas de integración nacionales y la implementación de un “Programa común para la integración” (2005), actualizado en 2011 por la “Segunda Agenda Común”.

90 Esta expresión -también traducida como “políticas blandas”- alude a métodos decisionales de tipo informal basados en los esfuerzos voluntarios de los estados miembros. Un ejemplo es el “método abierto de coordinación” establecido en 2000 para la implementación de la Estrategia de Lisboa.

Los anteriores acontecimientos atestiguan la emergencia de un espacio político comunitario sobre la integración *antes* de que su existencia fuera formalizada por el Tratado de Lisboa. El objetivo del presente texto es el de esbozar los momentos centrales de esta dinámica, a partir de los siguientes interrogantes: ¿de qué manera se ha constituido este campo político?; ¿en relación con qué otros ámbitos -políticas migratorias, sociales, de anti-discriminación...- y niveles de las políticas públicas?; ¿qué tipos de actores -instituciones públicas, organizaciones no gubernamentales (ONG), *think tank*...- se han movilizad o alrededor de la integración? y ¿desde qué diferentes perspectivas, posicionamientos y estrategias?

En particular, se ilustrarán dos procesos: 1) el recorrido a través del cual, a lo largo de unos pocos años, los discursos sobre integración han dejado de ser de exclusivo dominio estatal y han empezado a difundirse en el ámbito comunitario; 2) los acontecimientos que han marcado su entendimiento desde una perspectiva “de ministerio de interior” y en estrecha vinculación con las políticas migratorias. A lo largo de esta reseña se resaltar á que el desenlace de estos procesos, lejos de representar un hecho objetivo, a-problemático y pre-determinado, constituye más bien el resultado de las “jugadas” de diferentes actores, caracterizados por una pluralidad de planteamientos sobre lo que la integración debería ser, a quién debería dirigirse y cómo se articularían las competencias para abordarla.

2. Marco teórico: el concepto de campo y la antropología de las políticas públicas

Una noción central para este estudio ha sido la de “campo” (véase Bourdieu y Wacquant, 2005: 154), que ha servido para subrayar la naturaleza *relacional* de las luchas sobre el concepto de integración. En efecto, sus protagonistas no son esencias estáticas, sino que están vinculados de manera más o menos conflictiva y desde relaciones de poder no necesariamente simétricas; además, las jugadas de cada actor afectan al campo de posibilidades de los demás. Este enfoque remite a una literatura sociológica sobre la Unión Europea la cual, en vez de asumir “naturalmente” la existencia de sus instituciones y marcos políticos, se ha centrado en el estudio de su construcción social, así como en los *habitus* y las representaciones sociales de las personas que participan en ellos (véanse Guiraudon, 2011; Kauppi, 2011 y Mérand, 2011).

Mientras otros textos han abordado ya la constitución de las políticas migratorias comunitarias desde esta perspectiva (véase Guiraudon, 2000 y 2003), el presente escrito propone aplicar la noción de campo al marco europeo de integración de inmigrantes, teniendo en cuenta el parcial solapamiento y la interconexión entre integración y políticas migratorias, sociales, educativas...

Otra importante aportación ha llegado desde los planteamientos de Shore y Wright (1997), quienes afirman que las políticas públicas, a través de su continua producción de categorías para ordenar y administrar la población, adquieren una influencia fundamental en los procesos de subjetivación de grupos e individuos, generan procesos de clasificación y de inclusión/exclusión. De allí la invitación a estudiarlas como *textos culturales*, cuya manera de plantear problemas no sólo no es “neutra”, pues está imbuida de supuestos y concepciones pre-existentes, sino que también, lejos de ser una pura descripción de lo existente, tiene una naturaleza performativa. Las políticas públicas, aunque a menudo sean presentadas como medidas impersonales, científicas y derivadas de un diagnóstico objetivo de la situación, siempre proporcionan una interpretación específica del estado de las cosas y al proponer soluciones suponen valoraciones implícitas, abren algunos horizontes de posibilidades y cierran otros, activan ciertos regímenes de verdad: en resumen, se inscriben en determinadas relaciones de poder y contribuyen a (re)producirlas o modificarlas.

En este sentido, el presente texto no plantea objetivos prescriptivos relacionados con la integración, ni aspira a llegar a una definición (imposiblemente) inequívoca del término, sino que se propone analizarla tal y cómo es construida y resignificada por los actores presentes en el campo⁹¹.

3. Nota metodológica

A continuación se presentarán algunos datos de la investigación doctoral del autor, en vías de realización y financiada por el programa 6A del Plan Propio de la Universidad de Granada. La metodología cualitativa utilizada consta de 35 entrevistas abiertas semidirigidas, hechas entre febrero de 2011 y junio de 2012 a diferentes actores implicados en las políticas de integración de inmigrantes de la UE, principalmente en Bruselas. Si bien las fuentes citadas expresamente han sido sólo una pequeña cantidad, la elaboración en su conjunto se ha beneficiado de conversaciones con los siguientes interlocutores:

- representantes de la sociedad civil europea: ONG, organizaciones sindicales y patronales (17 entrevistas);
- funcionariado de las instituciones de la Unión Europea: Comisión, Parlamento, Consejo, Comité Económico y Social y Comité de las Regiones (11 entrevistas);
- expertos: organizaciones internacionales y *think tank* (4 entrevistas);
- exponentes de instituciones estatales (2 entrevistas);

91 Para los debates terminológicos el autor remite al trabajo de otros estudiosos como Pumares (1998); Favell (2001); Zapata-Barrero (2004) y García Borrego (2008).

- una ONG de nivel estatal.

Además, en el mismo período se han realizado algunas observaciones de conferencias y debates sobre la integración, celebrados en su mayoría en Bruselas. La lectura de fuentes escritas de varios tipos ha constituido otra parte importante de este trabajo.

4. La constitución del campo de la integración en el marco de la Unión Europea

En las siguientes páginas se propondrá un diálogo entre las aportaciones de la literatura existente y los resultados de la presente investigación, intentando detectar unos momentos clave para la definición del campo de la integración tal y como es hoy en día, así como de sus principales actores y perspectivas. Puesto que este ámbito político ha sido construido históricamente en estrecha relación con las políticas migratorias, antes de reseñar las primeras medidas nacionales de integración se ilustrará en términos generales de qué manera emerge y es problematizada la presencia migrante en la agenda estatal y comunitaria. En todo caso no se propondrá una cronología exhaustiva de las diferentes medidas y acontecimientos, sino una selección acotada de ciertos eventos significativos para la emergencia del campo y sus principales problematizaciones. En este sentido, la periodización ha de entenderse como una herramienta estratégica de organización de la argumentación antes que como una descripción objetiva de las etapas de un proceso.

4.1 1975-1997: Cooperación en las políticas migratorias / primacía estatal en la integración

Es sabido que a partir de los años setenta, cuando la presencia de “trabajadores invitados” de origen extranjero es asumida como permanente por los países europeos de más antigua tradición inmigratoria, ésta empieza a concebirse no ya desde un prisma de instrumentalidad laboral, sino en términos de diferencia cultural. Así pues, ciertos sectores de inmigrantes, básicamente “no comunitarios” y en condiciones de pobreza, serán considerados portadores de una amenaza para la cohesión social y los valores nacionales (véanse Stolcke, 1995; Balibar, 1988b; Santamaría, 2002; Sayad, 2002 y Silverstein, 2005).

Dentro de este contexto se desarrollan los primeros experimentos de cooperación interestatal en las políticas migratorias, caracterizados por un enfoque securitario y orientado al control de los “flujos”, entendidos como un problema de orden público. Para mencionar algunas fechas relevantes, en 1975 los ministros de interior y los jefes de las policías europeas constituyen el Grupo de Trevi, encargado de luchar contra: “Terrorismo, Radicalismo, Extremismo y Violencia Internacional”. En 1985 sus competencias se amplían a la inmigración “ilegal” y la criminalidad organizada, para

constituirse en 1988 una subcomisión *ad hoc* sobre inmigración, el “Grupo de Rodas”. Estos encuentros interestatales, realizados “a puertas cerradas” y de manera informal, representan también una manera de escaparse de las exigencias y reivindicaciones de organizaciones pro-migrantes activas en el nivel nacional y de “puentear” las sentencias de los juzgados a menudo favorables a ellas (Guiraudon, 2003: 286). Esta práctica caracterizará todo el período entre mediados de los setenta y comienzos de los noventa, hasta ser reconocida oficialmente en el Tratado de Maastricht (1992) con la institucionalización del Grupo de Trevi y sus métodos decisionales en el Tercer Pilar de la Unión Europea, el de “Cooperación en Justicia y Asuntos de Interior” (CJAI).

Sin adentrarse en las ulteriores vicisitudes por las cuales se llegará, a finales de la década de los noventa, a la plena comunitarización de las políticas de migración y asilo, este autor quiere subrayar la diferente dinámica existente entre los primeros experimentos de cooperación sobre las políticas migratorias -entendidas como gestión de las condiciones de entrada y residencia de los que están aún por venir- y las de integración -en tanto que forma de problematizar la presencia migrante “aquí” y “ahora”⁹².

Con respecto de estas últimas, cabe aclarar que las políticas estatales implementadas en este período remiten a un conjunto variado de intervenciones en diferentes ámbitos: anti-discriminación y lucha contra la exclusión social, cursos de autoestima, de idioma o sobre la “cultura” de la sociedad receptora, políticas de vivienda, de inserción laboral, financiación a asociaciones de migrantes, plataformas de diálogo intercultural... (véase Gil, 2006: 161). Pese a la pluralidad de contenidos aludidos por la palabra “integración”, su uso se ha ido difundiendo de manera significativa en una cantidad creciente de países europeos, prescindiendo de las diferentes tradiciones de construcción nacional, las filosofías específicas de gestión de la diversidad y las variadas experiencias coloniales. Si el estudio de las migraciones representa una herramienta de sociología del Estado (Sayad, 2002), más aún las políticas de integración constituyen una suerte de espejo para analizar cómo es teorizada la pertenencia a la Nación. En efecto, indagar sobre las condiciones que se requieren a inmigrantes presentes en el territorio nacional para llegar a formar parte “plenamente” de la sociedad receptora equivale a interrogar al Estado sobre sus propios fundamentos identitarios (Gil, 2006).

Quizá por esta razón, si bien en este primer período se asiste a una relativa convergencia entre las políticas de diferentes países a la hora de problematizar la presencia migrante bajo la rúbrica de la integración, no se realiza ningún tipo de cooperación interestatal al respecto. Desde una lógica

92 En realidad, tal y como se irá argumentando, las fronteras entre los dos campos políticos son mucho más borrosas; no obstante aquí el autor asume por comodidad la definición formalista para ir poco a poco añadiendo elementos de complejidad a lo largo del texto. Las políticas de asilo no serán tenidas en cuenta en este ensayo.

nación-céntrica parece mucho más sensato aceptar sentarse a debatir con otros gobiernos sobre cómo cooperar para contrastar la inmigración “ilegal” -más aún si ese marco interestatal favorece la toma elitista de decisiones restrictivas- antes que reunirse para establecer políticas de integración compartidas. De hecho, los documentos políticos de las instituciones de la Unión Europea no mencionarán oficialmente la integración hasta finales del milenio.

4.2 1997-2000: Comunitarización de las políticas migratorias / Problematización de los derechos de los migrantes desde la perspectiva de la anti-discriminación

Con la aprobación (1997) y entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam (1999) se instituye un “Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia” y se acuerda integrar la inmigración y el asilo en la política común de la UE a lo largo de los próximos 5 años. A partir de este momento entran en juego nuevas posibilidades legislativas -por ejemplo, la de emanar directivas- y nuevos actores institucionales, como la Comisión -legitimada ahora para hacer propuestas- y el Consejo -cuya decisión en materia tendrá que ser unánime⁹³. El art. 13 del Tratado otorga a las instituciones comunitarias la facultad de adoptar medidas legislativas contra la discriminación por razones basadas en la “raza”, el “origen étnico”, la religión, la edad, la discapacidad y la orientación sexual, cuyo alcance incluye tanto a la ciudadanía comunitaria como a “residentes legales de terceros países”. Sucesivamente, las conclusiones del Consejo Europeo de Tampere (1999) pedirán explícitamente a la Comisión la presentación de una propuesta de implementación del art. 13⁹⁴ y tan sólo en junio de 2000 -un plazo increíblemente rápido para los procesos decisionales de la UE- será aprobada la “Directiva sobre la Igualdad Racial” (2000/43/EC), abordando la discriminación “racial” y “étnica” en todo ámbito social, seguida en noviembre de la “Directiva sobre la Igualdad en el Empleo” (2000/78/EC).

¿Cómo se pudo llegar tan pronto a la aprobación de dos directivas consideradas proactivas dentro de un contexto que había sido hasta entonces básicamente securitario? La trayectoria de las medidas de anti-discriminación constituye el resultado de la actividad desarrollada en años anteriores por diferentes actores, institucionales y de la “sociedad civil europea”⁹⁵. En particular, estos últimos

93 Sin menoscabar al Parlamento Europeo, no se analizará a fondo esta institución puesto que su papel en el ámbito de la integración ha sido menos relevante que el de la Comisión y el Consejo.

94 Entre otras cosas las mencionadas conclusiones hacen un llamado al “trato justo de los nacionales de terceros países” -aunque dentro de una agenda centrada en la “lucha contra la inmigración ilegal”-, a la concesión de derechos y obligaciones comparables a los de la ciudadanía comunitaria y a un incremento en la lucha contra el racismo y la xenofobia.

95 Al igual que el concepto de “integración”, el de “sociedad civil” resulta muy complejo y ambiguo. Ante la imposibilidad de reseñar sus diferentes resignificaciones, será asumido en este texto desde una perspectiva EMIC

habían surgido en Bruselas a principios de los años noventa, como respuesta a la creciente cooperación en las políticas migratorias. Las actuaciones de dichos protagonistas serían determinantes para la futura constitución de un campo político comunitario de la integración. Ya en 1991 el “European Union Migrants' Forum” (EUMF), una plataforma establecida con el apoyo del Parlamento Europeo y representativa de 130 organizaciones de migrantes, había planteado la reivindicación de los derechos de ciudadanía para los nacionales de terceros países, una estrategia que no resultaría exitosa al aprobarse en Maastricht una noción derivada directamente de la posesión de la nacionalidad de un estado miembro (Guiraudon, 2003: 274). Sucesivamente el *Starting Line Group* (SLG), una plataforma emergente de ONG y expertos liderada por el *think tank* anglo-holandés *Migration Policy Group* (MPG), adoptaría una estrategia diferente, declinando la agenda pro-migrantes desde la perspectiva de la anti-discriminación. El elevado *know-how* de esta agrupación y su discurso más compatible con los planteamientos comunitarios (Geddes, 2000: 640) generarían una estrategia acertada, que lograría el apoyo de la Dirección General (DG) “Empleo y Asuntos Sociales” de la Comisión Europea, la articulación institucional referente de las políticas de anti-discriminación en aquel entonces⁹⁶.

Cabe profundizar en la relación de contigüidad entre la Comisión Europea (CE) y algunas organizaciones de la sociedad civil, favorables a una extensión de los derechos a los ciudadanos de terceros países⁹⁷. La actividad de *lobbying* de estos actores había empezado a desarrollarse en estrecha colaboración con la CE, identificada como el actor institucional más proactivo y cercano. Estas asociaciones consideraban que una mayor comunitarización de las políticas migratorias podría funcionar como freno a las políticas restrictivas de ciertos estados-nación y a la lógica de los encuentros interestatales a puertas cerradas (Geddes, 2000).

La Comisión, de su parte, se enfrentaba a un problema de legitimación y también necesitaba el *expertise* de las organizaciones de la sociedad civil sobre cuestiones específicas. De esas ventajas recíprocas origina la colaboración entre las ONG europeas y la Comisión, que de hecho contribuirá hasta a la creación y financiación de algunas de ellas. A la Comisión le resultaba conveniente poder cooptar -aunque fuera parcialmente- a la sociedad civil, utilizando su respaldo “crítico” como fuente de legitimación, elemento de fortalecimiento ante el Consejo y factor de empuje hacia una mayor comunitarización de este ámbito político. Es éste un ejemplo del “oportunismo intencionado” (*purposeful opportunism*) de la Comisión, tal y como ha sido definido por un estudioso (Cram,

en tanto categoría relevante para los actores interesados.

96 Siendo ahora la Dirección General de Justicia.

97 Para mencionar algunas de las más relevantes en este terreno: *Caritas Europa*, *European Network Against Racism* (ENAR), *European Council on Refugees and Exiles* (ECRE), *European Women's Lobby* (EWL).

1994: 1999 en Geddes, 1998: 704).

Resumiendo: a finales de los años noventa las políticas de inmigración y asilo se comunitarizan, mientras que en las de integración se observan, por un lado, las primeras (no vinculantes) alusiones a las responsabilidades de los estados miembros en algunos documentos de la UE, y por el otro la emanación de dos directivas que contribuirán a configurar la problematización comunitaria desde la perspectiva de la anti-discriminación.

La noción de integración utilizada en Tampere remitía en realidad a una concepción típica de la tradición liberal de la UE, ya aplicada en el ámbito de las políticas de libre circulación de mano de obra comunitaria y centrada en la idea de que la obtención de un estatus de residencia legal y seguro constituye la pre-condición para poder acceder a ulteriores derechos y aclimatarse en la sociedad receptora (Carrera y Atger, 2011: 54). Dentro de este entendimiento, las dos directivas de anti-discriminación habían sido presentadas como una necesidad para la plena realización del libre mercado de la fuerza de trabajo, además de sustentarse en conceptos vagos y difícilmente rechazables por los estados miembros como los de “cohesión” e “inclusión social” (Guiraudon, 2003 y Geddes, 2000).

En todo caso, ni el entendimiento de la presencia migrante desde la perspectiva de la anti-discriminación, ni la rápida aprobación de las dos directivas, representan la desembocadura inevitable del proceso de creciente comunitarización de ciertos ámbitos políticos. Más bien, constituyen el resultado de la acción conjunta de diferentes actores, con intereses y visiones más o menos convergentes/divergentes. No hay por lo tanto ningún proceso pre-determinado, sino la apertura de ciertos campos de posibilidad de pensamiento/acción y el cierre de otros. Es más: paradójicamente, la aprobación de las directivas de anti-discriminación marcará un punto de inflexión y éstas podrán ser consideradas *a posteriori* como la conclusión de un proceso comenzado en años anteriores. Al cabo de pocos años se asistirá a una (re)definición del campo -aún “mágmatco” y en vías de definición- de las políticas de integración, así como de sus actores más relevantes.

4.3 2000-2003: Una nueva problematización de la integración

Para entender las actuales vicisitudes en el campo de la integración es necesario ahondar en la relevancia de las transformaciones institucionales de 1999 en el seno de la Comisión Europea.

En primer lugar, con la comunitarización de las políticas de migración y asilo, lo que anteriormente

era la cartera de “Inmigración, Justicia, Interior, Control Financiero, Lucha contra el Fraude y Relaciones con el Defensor del Pueblo” se convierte en “Justicia y Asuntos Interiores”⁹⁸. Además, se crea una DG “Asuntos Interiores”⁹⁹. Como consecuencia de estas transformaciones, al cabo de pocos años un número cada vez mayor de personas se ocupará de una cantidad creciente de asuntos, acompañando el progresivo abandono del marco decisional interestatal por el comunitario. Tal y como ha afirmado una fuente institucional:

Hace poco más de 10 años Justicia, Libertad y Seguridad era una unidad del Secretariado General, dado que la Comisión Europea no tenía mucho que decir en inmigración [...] Luego de unidad se pasó a *task force*, 60 personas, o sea un grupo más fuerte, y luego en el '99 se creó la Dirección General con alrededor de 140 personas. Entonces a partir de '99 hay 10-11 años en los que las competencias no dejan de aumentar, desde el punto de vista cuantitativo -cosas que hacer- y cualitativo -el poder de la Comisión a la hora de proponer concretamente directivas de inmigración. Entonces, las competencias aumentan y la Dirección General se va haciendo cada vez más grande, hasta llegar a 600 y pico (Entrevista a representante institucional europeo, 25/2/2011). [Nota del autor: a día de hoy, después de la separación en dos Direcciones Generales, la DG de Asuntos Interiores está integrada por unas 300 personas].

En la anterior cita se menciona una *task force* creada dentro del Secretariado General de la Comisión Europea en 1992, a raíz del Tratado de Maastricht. Su objetivo era el de enlazar con el Consejo de Justicia y Asuntos Interiores -el organismo decisional entonces competente- con respecto de los asuntos migratorios. Según resaltan las entrevistas llevadas a cabo por Virginie Guiraudon, esta *task force* no tenía ninguna tradición de diálogo con la sociedad civil y se caracterizaba más bien por una práctica de consulta con los “grandes actores” de los ministerios de interior (Guiraudon, 2000: 263). Así pues, si el estilo de la DG “Empleo y Asuntos Sociales” incluía momentos de relación relativamente estrecha con la sociedad civil, la praxis de esta nueva estructura marcaba cierta distancia con respecto de las anteriores prácticas y se asemejaba más a la tradición secretista de los ministerios de interior nacionales.

Al cabo de poco tiempo la DG “Asuntos Interiores” se afirmaría como un actor central también en el naciente ámbito comunitario de la integración, mediante la progresiva marginación de los funcionarios de la DG “Empleo y Asuntos Sociales”, el cuestionamiento del anterior enfoque a la integración y la formulación de otro entendimiento, el cual llegaría a ser hegemónico¹⁰⁰.

En esta nueva mirada, originada tanto en algunos actores estatales como en importantes sectores de la *DG Home*:

98 Posteriormente la cartera será renombrada “Justicia, Libertad y Seguridad” (2004) y “Asuntos Interiores” (2010).

99 Renombrada en 2004 “Justicia, Libertad y Seguridad” y dividida en 2010 en dos Direcciones Generales, “Justicia” y “Asuntos Interiores”. Este texto se referirá a sus diferentes versiones llamándola “Dirección General de Interior” o *DG Home*, según la jerga del *Euroenglish* bruselense.

100 No obstante, un interlocutor bien informado ha comentado que en los comienzos hubo un debate entre la DG “Asuntos Interiores” y la de “Empleo y Asuntos Sociales” sobre quién tuviera que llevar la batuta con respecto de las políticas de integración (Entrevista a representante de una organización internacional, 7/6/2012).

1) La integración ya no es concebida como un proceso para cuyo desarrollo se deben conceder ciertos derechos. Al revés, para que éstos sean reconocidos es la persona inmigrante quien tiene la responsabilidad de integrarse, sobre todo demostrando el conocimiento del idioma y los “valores cívicos” nacionales (Carrera y Atger, 2011: 50-56). Si en el paradigma anterior el otorgamiento del estatus legal era considerado como una pre-condición para facilitar la integración, ahora el alcance de una integración exitosa se convierte en requerimiento necesario para el logro del estatus legal (Entrevista a representante de un *think tank*, 16/3/2011). En esta nueva óptica la integración, antes que ser un proceso social, es concebida como una responsabilidad personal de los individuos y éstos últimos son conceptualizados como sujetos autónomos, racionales y hacedores de sí mismos. Por ende, es la persona inmigrante quien debe mostrar su propia implicación y esfuerzo por *integrarse* y cumplir las expectativas de la sociedad receptora (Gil, 2006 y 2009). De ahí el creciente recurso al lenguaje contractual y la difusión de contratos de integración en diferentes países. Tal y como ha comentado el representante de un *think tank*, desde esta perspectiva es fundamental demostrar la propia *capacidad* para integrarse (Entrevista a representante de un *think tank*, 16/3/2011).

Asimismo, una integración “fallida” no es explicada mediante factores sociológicos, sino a través de un doble paradigma, que es: *psicológico*, pues atribuye el “fracaso” en la integración a una falta de compromiso de parte de la persona afectada, y *culturalista*, al considerar dicha falta como una característica pre-determinada por ciertas variables culturales. En este sentido, las “comunidades” de pertenencia de (algunas categorías de) inmigrantes son conceptualizadas como poblaciones en condiciones de riesgo, caracterizadas por una mayor probabilidad de presentar ciertos *déficits culturales* que obstaculizarían la aptitud de sus miembros hacia la integración (Gil, 2006 y 2009);

2) La problematización de la integración se construye en una relación específica con la inmigración. En otras palabras, esta temática podría haberse abordado desde un abanico de posibles perspectivas, no sólo desde la anti-discriminación sino también, por ejemplo, desde las políticas de bienestar social, extendiendo el abanico de los beneficiarios a sectores más amplios que la población migrante. Si la vinculación entre inmigración e integración estuvo presente desde los comienzos, con la creciente hegemonía del marco *DG Home* se hace aún más estrecha. A su vez, no todas las categorías de migrantes son objeto de medidas de integración: conforme con el régimen fronterizo establecido en Schengen (1985) y la definición estado-céntrica de la ciudadanía europea dada por el Tratado de Maastricht (1992), estas políticas se dirigen exclusivamente a los “nacionales de terceros países en condiciones de residencia legal”. He ahí un desplazamiento en la manera tradicional de entender la integración y sus destinatarios, el cual genera nuevas dinámicas de inclusión/exclusión. Por un lado está la figura del *excluido* “potencialmente incluíble”, el inmigrante en condiciones legales que puede alcanzar la integración mediante el trabajo sobre sí mismo y una dura ética del

esfuerzo, y por el otro el inmigrante “ilegal”, cuya presencia “aquí” es simplemente inconcebible y debe ser invisibilizada. Para estas personas no es posible un camino virtuoso hasta el logro de la *autonomía personal*, sino que se despliega una serie de medidas restrictivas, como la detención en centros de internamiento y/o el retorno (véase Rose, 1999: 268-270).

Esta nueva concepción no reemplazará del todo el prisma anterior, sino que se le añadirá, algunas veces solapándose y otras produciendo formaciones discursivas más o menos contradictorias. El hecho de que el marco culturalista desde la perspectiva “de interior” se afirme como dominante no suprime la existencia de otras miradas -desde la anti-discriminación, la instrumentalidad económica, la inclusión social...- dentro de este entramado discursivo. Buscar la homogeneidad y la coherencia absoluta en este campo sería una tarea inútil, puesto que una pluralidad de estrategias y perspectivas se enfrentaría -aunque dentro de los códigos políticamente correctos de la UE y desde relaciones de fuerzas asimétricas- generando diferentes resignificaciones y horizontes de sentido -hasta dentro de la misma Comisión-, movilizand o diferentes aparatos institucionales y organizaciones de la sociedad civil en el marco de una creciente producción discursiva.

4.4 2000-2003: Los primeros encuentros sobre la integración y la compleja dinámica UE / estados-nación

Algunos estados nación llegarían a ser un actor central en la promoción de la nueva concepción de la integración. En la década entre los noventa y principios de dos mil sus gobiernos, prescindiendo de las diferentes narraciones identitarias existentes en cada contexto, habían estado desarrollando un instrumento específico, caracterizado por una mirada común hacia la presencia inmigrante: el test/curso/contrato de integración. Este dispositivo consiste en una serie de medidas orientadas tanto a promocionar como a verificar el conocimiento de la lengua, la historia o los “valores cívicos” de los países receptores. A menudo la aprobación del test constituye la pre-condición a cumplir para acceder a una serie de derechos básicos, como la reagrupación familiar, el estatuto de residente de larga duración o la ciudadanía. Prescindiendo de la variedad interna entre los diferentes mecanismos de funcionamiento existentes, la tendencia general hacia la difusión de este tipo de medida es incontrovertible: tal y como muestra un reciente estudio, si en 1999 sólo un estado de 23 analizados (Alemania) requería el conocimiento del idioma nacional a los solicitantes de un permiso de residencia de larga duración, al cabo de unos diez años 18 países exigirían el sometimiento a medidas de integración obligatorias. Cuatro actores estatales (Francia, Alemania, Países Bajos y Dinamarca) requerirían además medidas muy severas, a realizar *anteriormente* a la llegada y en el

país de origen (Pascouau, 2011; sobre el creciente uso de los tests de integración véanse también OECD, 2010:75-76 y Van Öers et al., 2010).

El activismo de los susodichos estados -y de otros, como por ejemplo Inglaterra- , algunos de los cuales muy importantes política y económicamente, sería relevante a la hora de influir en el proceso de creciente cooperación interestatal en el ámbito de la integración. Los inicios de este proceso se remontan cuando menos a 2002, un año crucial en el que se constituye, aunque no exista base legal para hacerlo, la red de los “Puntos de Contacto Nacionales sobre Integración” (PCNI). Los PCNI son unos expertos estatales, designados por los ministerios responsables de las políticas de integración -mayoritariamente los de interior- y encargados de reunirse unas 5/6 veces al año. Su función principal es la de constituir un enlace entre los diferentes gobiernos y hacia la Comisión Europea -concretamente, la *DG Home*- y su objetivo es el de intercambiar informaciones, buenas prácticas y diferentes experiencias de integración, así como proporcionar *inputs* a la Comisión y relacionarse con la sociedad civil nacional.

Los documentos oficiales ponen de relieve la creciente necesidad de establecer unos objetivos comunes relacionados con la integración, afirmando que:

La red trabaja para hacer operativa y mejorar la implantación de la cooperación técnica, fijar unos objetivos comunes, establecer metas o elementos de referencia y reforzar la coordinación entre las políticas nacionales y europeas (Comisión Europea, 2010: 17).

En los años siguientes los PCNI se afirmarán como un actor central y su producción discursiva sobre la integración será relevante e influyente. Uno de los principales resultados de sus encuentros serán las tres ediciones del “Manual sobre la integración para responsables de la formulación de políticas y profesionales” (2004, 2007, 2010), un compendio editado por la Unión Europea, redactado por el MPG y basado en el contenido de reuniones entre los PCNI y otros expertos estatales y europeos. Las tres versiones publicadas abordan diferentes aspectos de la integración y proporcionan numerosas buenas prácticas y recomendaciones, aspirando a constituir un punto de referencia para el desarrollo de las prácticas de intervención social y las políticas públicas en los diferentes niveles de la gobernanza.

Dentro de los encuentros de los PCNI tendrán lugar dinámicas muy importantes, puesto que los representantes de algunos estados, por lo general los más activos en la implementación de los tests de integración, conseguirán proponer sus propios enfoques como buenas prácticas, originadas de las “lecciones aprendidas” (Carrera y Atger, 2011: 54) a lo largo de su mayor experiencia y antigüedad de tradición inmigratoria. No de casualidad, es a través de la red de los PCNI que la idea del test de integración empezará su difusión al nivel europeo, hasta encontrarse plasmada en la

primera edición del Manual. Paradójicamente, una práctica realizada por ciertos estados reacios ante una posible pérdida de soberanía en las políticas de integración sería amplificada y publicitada precisamente a través del naciente marco europeo de la integración (Carrera y Atger, 2011). Cabe añadir que, por lo que respecta al proceso de elaboración de los Manuales, la DG de Interior (que tiene en su interior una unidad B.1: “Inmigración e Integración”) sería el interlocutor específico por parte de la Comisión Europea. A pesar de que las cuestiones abordadas en los Manuales (de la vivienda a la participación social y política, de la formación y el empleo a los medios de comunicación...) afecten a una pluralidad de ámbitos políticos y sociales, las contribuciones principales tanto al nivel estatal como comunitario derivarán de los respectivos ministerios de interior y de la *DG Home*. Según sostienen personas entrevistadas pertenecientes al mundo de las ONG, ni siquiera se ha tenido en cuenta el trabajo previamente realizado por otras DG de la Comisión: aunque no haya sido posible averiguar esta información, el simple hecho de afirmarlo es indicativo de cierta insatisfacción hacia un entendimiento algo reduccionista de la integración desde la perspectiva de interior.

Anteriormente se ha afirmado que las políticas de integración tienen una naturaleza profundamente estado-céntrica. Por consiguiente, además de analizar cómo, también cabe preguntarse porqué, a ciertas alturas, se empezó a constituir un marco político comunitario en este ámbito. Una argumentación muy básica tiene que ver con la *contigüidad* entre el campo de la integración y el de las políticas migratorias: puesto que se estaban comunitarizando las políticas de migración, resultaba bastante lógico para algunos protagonistas entrevistados -expresamente: las ONG más importantes, algunos *think tank*, el Comité Económico y Social Europeo- abordar cuando menos algunos aspectos relacionados con la integración. En particular, la actividad de muchas organizaciones de la sociedad civil no se limitaba estrechamente a la inmigración -abordando a lo mejor la pobreza, la exclusión, el racismo...- y por consiguiente su entendimiento de la misma iba mucho más allá de los rígidos patrones típicos de un ministerio de interior y de la misma *DG Home*. Estas organizaciones, ni habían separado artificialmente entre inmigración e integración a la hora de apoyar la aprobación de las directivas de anti-discriminación, ni tenían porqué hacerlo ahora: al hablar de “inmigración” resultaba razonable hacerlo también de “integración”. Se observa así la borrosidad constitutiva de las fronteras entre estos dos campos políticos, puesto que la separación entre ellos no se corresponde a una realidad ontológicamente definible *a priori*, sino que es el resultado de procesos concretos en los que intervienen actores situados.

¿Qué pasó en cambio con los estados? Hay que aclarar que la apertura de un campo genera

posibilidades para todo tipo de actores, hasta para aquéllos potencialmente externos u hostiles al mismo, los cuales en un momento dado pueden aprovecharse de su existencia para redefinir sus contornos y condicionar las dinámicas que tienen lugar en él (Geddes, 2000: 634-635). Tal y como muestran las anteriores páginas, parece ser que los principales representantes estatales, ante el “efecto empuje” generado por el activismo de algunos actores, no boicotearon abiertamente la emergencia del campo europeo de la integración, sino que primero trataron de frenarla y luego optaron por condicionarla desde adentro. Esta *actitud activa* es bien ejemplificada por la “lucha” de algunos PCNI por *legitimar* sus propias medidas estatales de integración -tests, cursos, contratos de integración vinculantes- y para generar un entendimiento a la baja de la misma. Dos ejemplos más de esta dinámica son la aprobación por el Consejo de Ministros de la Directiva 2003/86 sobre el derecho a la reagrupación familiar y de la Directiva 2003/109 sobre el estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración.

Ambas directivas dejan a los estados miembros la facultad de requerir el cumplimiento de *medidas de integración*, ya sea a los futuros reagrupados o a los solicitantes de la residencia permanente. Por lo que respecta a los primeros, estas medidas vinculantes podrán realizarse hasta en la embajada del país de origen, antes de la salida. Además, en ningún caso se especifica cuál es el alcance jurídico de dichas medidas, dejando así una amplia libertad a los estados miembros para decidir qué tipo de medidas exigir y abriendo el camino a la aplicación de los mencionados tests, contratos y cursos de integración sobre los “valores cívicos nacionales” (Carrera y Parkin, 2010: 15). En ambos casos puede observarse cómo el marco comunitario, al *permitir* y por lo tanto *legitimar* que los estados nación apliquen sus propias medidas de integración en cumplimiento de una directiva europea, ha *facilitado* la difusión de los enfoques restrictivos y un entendimiento de la integración en términos de pre-condiciones a cumplir. Así pues, al profundizar el análisis se resalta que la arena europea, aunque al comienzo fuera vista por algunos gobiernos como una fuente de riesgos potenciales, también ha representado una oportunidad para exportar sus prácticas políticas. Por lo tanto, no es de extrañarse que fuentes pertenecientes a la Comisión y a ONG europeas hayan valorado negativamente las actuaciones de estos “estados malos” en la arena europea.

Por otra parte, la actitud de la *DG Home* de la Comisión resulta ambigua. Aunque esta institución ha estado promoviendo la constitución del campo europeo de la integración, lo ha hecho desde una actitud fundamental de *prudencia* ante los estados-nación; en este sentido, sus avances han estado fuertemente condicionados por la mayor o menor aprobación de las actuaciones comunitarias por parte de éstos. Tal y como resume la estrategia un experto entrevistado:

La Comisión dice: bueno, no lo vamos a llamar un método abierto de coordinación, lo llamamos algo distinto, vamos a focalizar los esfuerzos en la integración y no lo llamamos método de coordinación, lo llamamos marco europeo de la integración. Empezamos a mover las cosas un poquito ahí, empezamos con los Puntos Nacionales de Contacto, empezamos con una definición de principios, poquito a poco, hasta que llegamos a un momento en que, ¿qué es lo que tenemos? Un método de coordinación, ¡fíjate! [...] La Comisión ha estado todo el rato consciente de que los estados miembros en realidad no quieren que haya una coordinación formal [...], quieren algo muy muy suave... (Entrevista a representante de un *think tank*, 13-6-2012).

Así pues, ante las críticas de la sociedad civil a la Comisión por “falta de valor” a la hora de adoptar posturas más claras, ésta tiende a presentarse como imposibilitada a hacer más, enfrentada al poderío de ciertos gobiernos restrictivos y a su estrecha visión política, a la vez que celebra su propio papel naturalmente “abierto” y “liberal”, vinculado a las virtudes progresivas de la Unión Europea. Tal y como ha comentado un funcionario:

Es un contexto pésimo... el populismo está resurgiendo, al menos para frenarlo un poco estamos tratando de fomentar una visión más positiva de la inmigración... *¿Si no lo hacemos nosotros, quién lo hace?* [cursiva del autor] (Entrevista a representante institucional europeo, 31/5/2012).

Ahora bien, si desde un punto de vista jurídico esto es comprensible -siendo los estados-nación la única fuente soberana de legitimación en el ámbito de la integración-, también cabe preguntarse en qué medida influye la contigüidad de miradas entre ciertas perspectivas estatales y la visión de algunos pesos pesados de la *DG Home*, así como la influencia de posibles equilibrios internos y juegos de poder. Tal y como han confirmado algunas fuentes, la integración ha sido siempre un tema muy sensible para la Comisión, especialmente antes del Tratado de Lisboa: de allí el cuidado con el que ésta ha procedido a la hora de abordarla y la prioridad de los estados en tanto que interlocutores centrales, formalmente legitimados para tener la última palabra en materia (Entrevista a representante de la sociedad civil europea, 11/3/2011)¹⁰¹. Tal y como expresa un representante de los estados:

Vemos que incluso cuando la Comisión lleva la batuta a la hora de definir las orientaciones finales, siempre hay espacio para la negociación. Concretamente es bastante fácil ir a hablar con la Comisión, a lo mejor después de haber consultado a otros representantes de los estados miembros, para sugerir las formas en las que enfocar determinar cuestiones... Por lo tanto hemos experimentado la posibilidad de conseguir un resultado sustancial a partir de nuestras propuestas (Entrevista a representante institucional estatal, 12/6/2012).

Este papel pro-activo y pro-migrantes de la Comisión debería ser por lo tanto matizado y entendido en su vertiente estratégica. No por último, debería ser contextualizado dentro de un complejo juego político practicado por diferentes actores, cada uno de los cuales trata de conseguir más cuotas de poder y competencias en el campo de la integración y de cara a ello establece alianzas geométricamente variables con otros “jugadores”. Así pues, al lado del “oportunismo intencionado”

¹⁰¹ Por otra parte, la actitud de la Comisión se basa también en la experiencia previa. Por ejemplo, en 2001 la CE presentó una Comunicación sobre el desarrollo de un método abierto de coordinación en materia de inmigración -incluyendo un apartado sobre integración-, que sin embargo no fue tenida en cuenta por el Consejo (véase COM(2001) 387 final).

anteriormente citado parece observarse cierto “equilibrio estratégico” de parte de los principales exponentes de la Comisión -en este caso de la *DG Home*- , los cuales, aunque a veces se posicionen del lado de los actores más proactivos, suelen hacerlo de manera muy matizada y sin pronunciar “noes” de clara condena ante ciertas prácticas restrictivas de los estados.

4.5 2004-hoy en día: los Principios Básicos Comunes y el Marco Europeo para la Integración

En las anteriores páginas se han evidenciado desde una perspectiva diacrónica los principales momentos, actores y estrategias relativos a la constitución del campo comunitario de la integración. Si bien entre 2004 y 2005 se establece oficialmente un “Marco Europeo”, en las páginas sucesivas se presentará sólo una rápida reseña de las medidas más destacadas de esta nueva fase. La razón no es su menor importancia -por el contrario, abordar las últimas vicisitudes de la integración en la UE requeriría como mínimo de otro artículo- , sino más bien el hecho de que el tema excede de los objetivos de este escrito. Las medidas más recientes, en efecto, remiten a ese entendimiento de la integración madurado en el marco de la *DG Home* cuyo nacimiento ya ha sido analizado. También los principales actores, institucionales y de la sociedad civil, siguen siendo en larga medida los mismos -si bien en términos numéricos ha habido una multiplicación de asociaciones y ONG. En este sentido, sólo se ilustrarán de manera esquemática los principales acontecimientos de este período.

Para empezar, en julio de 2004 es publicada una Comunicación de la Comisión llamada “Primer Informe sobre Migración e Integración” (COM(2004) 508 final), la cual recopila las principales medidas implementadas en los diferentes estados miembros y será actualizada por un segundo (SEC(2006) 892) y un tercer dossier (COM(2007) 512 final).

Más tarde, en noviembre, el Consejo Europeo adopta el “Programa de la Haya”, un plan quinquenal de futuras actuaciones en el ámbito de las políticas migratorias en continuación de la estrategia establecida en Tampere; a su vez, este documento será retomado por una Comunicación de la Comisión (2005). Una de las diez prioridades establecidas invitará a los estados miembros a progresar en sus políticas de integración y expresará el deseo de la CE de definir un marco común europeo (COM(2005) 184 final).

En noviembre de 2004 tiene lugar en Gröningen el primer encuentro de los ministros europeos encargados de la integración, un acontecimiento que sanciona la opción, tomada por los gobiernos nacionales, de enmarcar sus actuaciones dentro del contexto político comunitario para tratar de

condicionarlo con sus propios planteamientos¹⁰². En esa ocasión es presentada la primera edición del ya citado Manual sobre integración, que presenta buenas prácticas sobre las siguientes temáticas: “introducción de los migrantes recién llegados”, “participación ciudadana” e indicadores para analizar “en qué medida avanza la integración” (Comisión Europea, 2004).

Finalmente, siempre en noviembre de 2004 el Consejo de Justicia y Asuntos Interiores aprueba once “Principios Básicos Comunes para las políticas de integración de inmigrantes en la Unión Europea” (PBC), con la finalidad de facilitar la definición y evaluación de las políticas de integración en el nivel estatal y local, así como de plantear unos criterios mínimos de convergencia entre los diferentes países -aunque sea dentro de un procedimiento voluntario-. Los PBC serán retomados en 2005 por la Comunicación de la Comisión “Programa Común para la Integración – Marco para la integración de los nacionales de terceros países en la Unión Europea” (COM (2005) 389), que formalmente instituye ese marco común al que se había aludido ya en el Programa de la Haya.

De los once principios cabe destacar: la definición de la integración como “un proceso bidireccional y dinámico de ajuste mutuo por parte de todos los inmigrantes y residentes de los Estados miembros” (n. 1); “la integración implica el respeto de los valores básicos de la Unión Europea” (n. 2); el “conocimiento básico del idioma, la historia y las instituciones de la sociedad de acogida” (n. 4); la importancia del empleo, la educación, el acceso a los servicios (n. 3, 4 y 6); el diálogo intercultural e interreligioso (n. 7 y 8); la participación social y política (n. 9); tener en cuenta la integración de manera transversal en todas las políticas públicas (n. 10) y desarrollar objetivos, indicadores y mecanismos de evaluación de las mismas (n. 11) (Consejo de la Unión Europea, 2004).

Los Principios Básicos Comunes, al abarcar tantas cuestiones, resultan ser un conjunto de planteamientos tan amplio como indefinido y contradictorio. Además de remitir a algunas contribuciones críticas (véanse Martiniello, 2007; Carrera y Atger, 2011 y Carrera y Parkin, 2010), el autor destaca dos cuestiones:

1) el hecho de que éstos sean aprobados por un Consejo de Justicia y Asuntos Interiores, tal y como corresponde a todas las cuestiones relacionadas con la integración. Los ministros que se han reunido para debatirlos y aprobarlos son los responsables de la cartera de interior de cada país miembro, aunque dichos principios hablen de empleo y educación además de “valores cívicos”. Este procedimiento atestigua la persistencia hegemónica de la perspectiva “de interior” en el campo de la integración;

2) si bien la definición de la integración se da a través de la expresión “proceso bidireccional” -una

102 Este encuentro será seguido por los de Potsdam (2007), Vichy (2008) y Zaragoza (2010).

formulación que parece aludir al enfoque tradicional de la Comisión Europea- , a continuación esta definición se queda cuestionada, o cuando menos fuertemente relativizada por los PBC n. 2 y n. 4, cuya formulación propone una vez más la idea del “déficit cultural” del inmigrante no comunitario ante los valores democráticos y de hecho legitima la realización de medidas de integración estatales. Los Principios Básicos Comunes, pese a constituir un intento por establecer un concepto de integración mínimamente compartido por los diferentes actores, parecen ser una mezcla de diferentes planteamientos suficientemente amplia como para satisfacer a todo el mundo -aunque no a todos por igual: si por ejemplo la prioridad acordada por un entrevistado del Comité Económico y Social a los PBC n. 1 y 9 representa, en cierto sentido, un acto de volición proactiva (Entrevista a representante del Comité Económico y Social, 24-2-2011), las prácticas estatales *ya existentes* sobre los tests de integración se encuentran muy concretamente reforzadas por este marco.

En cuanto a la mencionada Comunicación de la Comisión de 2005, su importancia no reside solamente en el hecho de reconocer oficialmente los resultados de los encuentros de los años anteriores -los PCNI, los Manuales...- , sino también en que ésta instituye algunos nuevos dispositivos de cara a la implementación de los Principios Básicos Comunes y al intercambio de información y buenas prácticas. En particular, se establecen:

- 1) el “Fondo Europeo para la Integración”, por un total de 825 millones de euros presupuestados para el período 2007-2013 destinados a financiar actuaciones comunitarias (7%) y estatales (93%) orientadas a la implementación de los Principios Básicos Comunes;
- 2) el estreno del “Foro Europeo para la Integración” (2009), una plataforma de diálogo entre la sociedad civil europea y nacional y las instituciones de la UE, creada por iniciativa de la Comisión y el Comité Económico y Social y con reuniones bianuales;
- 3) la realización en 2009 de la “Web Europea sobre la Integración” (EWSI), que persigue el objetivo práctico de mantener en contacto tanto a los profesionales europeos que trabajan sobre el tema, como a los actores institucionales de todo nivel -europeo, estatal y local.

También, a partir del encuentro de Zaragoza (2010) se ha hecho un creciente hincapié en la cuestión de los indicadores y de los módulos: con los primeros se alude a una serie de criterios comunes -básicamente bajo forma de datos cuantitativos- que permitan evaluar los resultados de las políticas de integración implementadas en los estados miembros, así como facilitar el establecimiento de un procedimiento más parecido al método abierto de coordinación. Por lo que respecta a los módulos, éstos consistirían en una suerte de evolución de las tres ediciones de los Manuales sobre la Integración, constituyendo una especie de modelos de buenas prácticas a utilizar por administraciones públicas y profesionales. En las entrevistas realizadas se ha constatado la

existencia de numerosas dudas, en este caso desde el mundo de las ONG y de algunos *think tank*, con respecto del carácter abstracto y poco claro tanto de su contenido como del mecanismo de funcionamiento.

Finamente, hay que mencionar la publicación por la Comisión, con cierto retraso en relación a los tiempos inicialmente previstos, de la “Agenda Europea para la Integración de los Nacionales de Terceros Países” (COM(2011) 455 final), que releva el “Programa Común” de 2005. Este documento observa que, ante el empeoramiento del contexto socio-económico, no todos los objetivos políticos de la anterior agenda han sido alcanzados. También plantea la relevancia de la dimensión exterior de la integración mediante la predisposición de medidas previas a la salida, en cierto sentido reforzando -o quizá más bien reflejando- los planteamientos de los estados miembros más restrictivos.

5. Consideraciones finales

Este artículo ha analizado las diferentes perspectivas y estrategias de los actores implicados en la formación del campo político de la integración al nivel comunitario. Complementando las investigaciones ya existentes con su propio estudio, el autor ha tratado de recapitular algunos momentos centrales de este proceso, poniendo de relieve que una perspectiva no formalista y centrada en las prácticas concretas de sujetos situados puede resultar útil a la hora de detectar la existencia de procesos políticos relevantes, aunque éstos no se enmarquen inicialmente dentro de los cauces institucionales tradicionales y empiecen a desarrollarse de una manera informal. Si por un lado se ha subrayado la lógica profundamente estado-céntrica del concepto de integración, por el otro se ha mostrado cómo, a pesar de ello, en los últimos años ha habido unos avances importantes en la constitución de un marco común en el nivel de la Unión Europea.

De todas formas, también se ha observado el uso instrumental, de parte de ciertos gobiernos, de las oportunidades ofrecidas por el nuevo contexto, enfocado a un condicionamiento a la baja del mismo, así como el papel ambiguo de la Comisión Europea, una institución formalmente “supranacional” aunque en la práctica influida al menos parcialmente por las dinámicas y los planteamientos estatales. Finalmente, se ha ilustrado cómo a lo largo de este proceso se ha venido moldeando una concepción institucional de la integración estrechamente relacionada con las políticas migratorias e influida por una lógica “de ministerio de interior”; lo cual no quita la existencia de otras perspectivas (como la de anti-discriminación o de políticas sociales), que sin embargo actualmente parecen estar relegadas a un papel secundario. No de casualidad, la crítica más recurrente al enfoque comunitario de parte de las ONG y algunos *think tank* entrevistados ha

sido la de contribuir a un entendimiento “compartimentado” y “estrecho” de la integración, con el riesgo de mermar la carga inclusiva potencialmente presente en su definición bidireccional y de enfatizar los aspectos más excluyentes.

Lejos de haber agotado las posibles indagaciones en los entresijos y las complejas dinámicas de estos acontecimientos, es deseo del autor haber contribuido a un mayor esclarecimiento de los mismos y a un mejor entendimiento del contexto en el que hoy en día las políticas de integración son debatidas y entendidas en el marco de la Unión Europea.

Capítulo de libro (2011). En Fernández Avilés, J.A. y M.N. Moreno Vida (eds.) “Inmigración y crisis económica: retos políticos y de ordenación jurídica”, pp. 269-283. Granada: Comares.

El gobierno de lo social en las políticas de integración de inmigrantes de la Unión Europea¹⁰³

Luca Sebastiani

Universidad de Granada

Si la inmigración en general es un *hecho político radical* que nos permite reflexionar sobre las condiciones del vínculo social y político (De Lucas, 2003), las así llamadas políticas de “integración” de inmigrantes constituyen, aún más, un prisma adecuado para debatir sobre cuestiones como los procesos de construcción identitaria, el concepto de ciudadanía o las maneras de teorizar y gobernar lo social¹⁰⁴. Esta característica de ser una herramienta para indagar sobre dinámicas más amplias se debe a que, precisamente por situarse en las zonas aparentemente periféricas, donde más son visibles los procesos de inclusión y exclusión, estas *policies* remiten a cuestiones en realidad *centrales* y desafían las actuales “fronteras de la política” (Balibar, 2003b).

En la presente comunicación focalizaré la atención, desde una perspectiva deconstructivista y cualitativa, en las políticas de integración impulsadas por la Unión Europea en los últimos años, utilizándolas como una herramienta para analizar de qué manera se ha transformado la forma de concebir y gobernar la sociedad en una época caracterizada por las “metamorfosis” de la cuestión social (Castel, 1997). Al investigar sobre temáticas relacionadas con la integración de inmigrantes en un plano diferente del estatal he acogido la invitación de Favell (2001) a desafiar el nacionalismo metodológico, situándome, en este caso, “por encima” del Estado-nación, habiéndolo hecho ya otros estudios “por debajo”, en el nivel de las comunidades autonómicas (véase Gil, 2006). Las preguntas generales que han orientado mi investigación han sido: ¿qué definición de integración manejan los actores políticos? ¿Qué supuestos están contenidos en ella? ¿Cómo se vincula la idea de integración a otras nociones relacionadas, cuales “empleo”, “autonomía” o “participación”? ¿Qué tipo de problematización se hace, a través de los anteriores conceptos, sobre la relación entre “público” y “privado”, “sociedad” e “individuo”, “universalismo” y “particularismo”? Al tratar de contestar a estas preguntas también mostraré cómo ciertos términos aparentemente técnicos,

103 Esta comunicación se basa en algunas partes de mi tesina para el Diploma de Estudios Avanzados (“Inmigración e integración de inmigrantes: políticas comunitarias y proceso de construcción identitaria de la UE”) y de la investigación para la tesis doctoral en vías de desarrollo, dentro del Departamento de Antropología Social de la Universidad de Granada, con directora Aurora Álvarez Veinguer y financiada por el programa 6A del Plan propio.

104 Por razones de espacio no me podré adentrar en la relación entre políticas de control fronterizo y de integración, más compleja, borrosa y problemática de lo que podría parecer a primera vista.

utilizados en las políticas de integración de inmigrantes, en realidad tienen un trasfondo ideológico determinado.

En el desarrollo de este trabajo me he servido ampliamente de la herramienta teórica proporcionada por la “antropología de las políticas públicas”. Esta perspectiva consiste en deconstruir las racionalidades subyacentes en las *policies*, mostrando cómo las problematizaciones y las prescripciones propuestas no son una descripción “realista”, “científica” u “objetiva” de la realidad, sino que están condicionadas por valores morales y preconcepciones. Un enfoque etnográfico a lo político centra su mirada en los actores, en su carácter socialmente situado (Balbi y Boivin, 2008) y considera sus discursos como textos culturales (Shore y Wright, 1997b). Su objetivo es explicar exactamente lo que se presenta como algo “dado” y “natural”, esto es, una realidad social que es constantemente clasificada, ordenada y organizada a través del lenguaje, el cual contribuye a (re)producir diferencias, desigualdades y procesos de inclusión/exclusión.

En el ámbito de las políticas migratorias, por ejemplo, la constante definición de grupos potencialmente problemáticos, como los “irregulares”, “no comunitarios” o “marginales”, contrapuestos a los “regulares”, “europeos” e “integrados”, contribuye no sólo a intervenir en una realidad dada, sino a representarla y construirla de una manera específica, vehiculando la construcción de significados sociales (Agrela, 2008).

A raíz de lo dicho, debería quedar claro cuál es mi concepto de la palabra “integración”. Aunque entre los estudiosos ha habido un amplio debate respecto al empleo de este término (véanse Pumares, 1998; Favell, 2001; Zapata-Barrero, 2004 y García Borrego, 2008) debería quedar claro que mi perspectiva, como lógica consecuencia del marco teórico construido, se desentiende de llegar a una definición más o menos exhaustiva del vocablo, sino que más bien se propone dejarlo “jugar” en las definiciones proporcionadas por los actores políticos, para ver “qué hay detrás”.

Otros conceptos relevantes para el presente estudio son los de “gubernamentalidades” y “racionalidades políticas”. Entendiendo el gobierno en una acepción foucaultiana, como “conducción de la conducta” que se da a través de la libertad; como disposición, por la cual los gobernados no son meros súbditos, sino que se disponen a gobernarse a sí mismos y a los demás (Foucault, 1991), se suele utilizar el término “gubernamentalidad(es)” para hacer referencia tanto al proceso por el cual las condiciones de la población han venido siendo objeto cada vez más de las atenciones e intervenciones del Estado, como para ceñirse al “cómo” del gobierno; a la manera de pensar que se debe usar para gobernar (De Marinis, 1999)¹⁰⁵.

105 “Gubernamentalidad” no debe confundirse con “gobernanza”, un término que también he utilizado en este texto, no

Las “racionalidades políticas”, en cambio, tienen una naturaleza eminentemente práctica y remiten a los acuerdos comunes en torno a la inteligibilidad de la acción política, a los regímenes de verdad aceptados (Gil, 2006); por ejemplo, incluyen las justificaciones relativas al objeto y los límites de la política, los modos específicos de ejercer el poder, etc. (Rose y Miller, 1992).

Cabe puntualizar que el concepto de político aquí utilizado no se reduce a una acepción estrecha acotada a las autoridades públicas formales, sino que se extiende a la pluralidad de ámbitos de la vida afectados por el gobierno. Si bien en este texto, por razones de espacio, puede que esta articulación no emerja en toda su riqueza, mi proyecto de investigación a largo plazo, aun achacando una gran relevancia tanto a las instituciones comunitarias, como a los gobiernos nacionales y las administraciones locales, también incluye a fundaciones, agencias, “expertos”, ONG, patronales y sindicatos, organizaciones de inmigrantes, “sociedad civil”, etc.; en otras palabras, abarca a los diferentes actores implicados en el gobierno de la integración¹⁰⁶.

La herramienta que acabo de esbozar resulta extremadamente útil a la hora de cartografiar, en el contexto histórico actual, los procesos de (re)definición de la cuestión social relativos a qué aspectos deben ser objeto de gobierno y qué aspectos no; cuáles competencias atienen al Estado y cuáles corresponden a otros tipos de actores; qué es lo que se incluye en la definición de “político” y qué es lo que se excluye (Rose, 1999).

Una vez ilustrados los objetivos de esta comunicación y los conceptos teóricos que la orientan, en el apartado sucesivo contextualizaré el estudio dentro del escenario político y social pertinente, ahondando en las características salientes de la racionalidad política hoy día hegemónica, la neoliberal (epígrafe 1). Sucesivamente, propondré un análisis detallado de algunos aspectos específicos (epígrafe 2). En las conclusiones, recapitularé las cuestiones principales (epígrafe 3).

1. La gubernamentalización de la integración bajo el paradigma neoliberal

En este apartado contextualizaré las actuales políticas de integración en el marco de los procesos históricos y sociales más amplios que las condicionan. Hablando en términos generales, el gobierno de lo social entre la segunda posguerra y entrados los años setenta se había dado, en los países europeos industrializados, a través de un paradigma *welfarista*. La lógica discursiva prevaleciente se ceñía a los valores universalistas de solidaridad e igualdad, concibiendo al ciudadano en primer lugar como trabajador, titular de ciertos derechos y deberes garantizados por el Estado. En este

como concepto teórico explicativo, sino como objeto de análisis, siendo una expresión utilizada a menudo por los actores políticos.

¹⁰⁶ Al respecto, véase también Zapata-Barrero y Pinyol (2008).

contexto, la presencia de inmigrantes era problematizada exclusivamente en términos de mano de obra. Sólo a partir de los años setenta y a raíz de la crisis económica, de una serie de transformaciones en el terreno productivo y de un nuevo enfoque en las políticas públicas, también empieza a cambiar la mirada hacia el colectivo inmigrante. Su presencia comienza a concebirse en términos étnico-culturales y se desarrollan políticas estatales orientadas a la “gestión” de la diversidad -supuestamente consecuencia de la inmigración-, que en un sentido amplio pueden ser definidas de “integración”, o por lo menos se relacionan con las temáticas que ésta plantea. En los años más recientes, no sólo el uso de este término se ha difundido aún más, hasta en países tradicionalmente “multiculturalistas” y “cultural-diferencialistas”, sino que se ha convertido en el prisma oficial de referencia para los “nuevos” países de inmigración de la Europa meridional (Gil, 2006).

Mientras tanto, una nueva racionalidad política, la *neoliberal*, ha ido abriendo una brecha cada vez más ancha en el lenguaje y las modalidades de las políticas públicas, cuestionando fuertemente el prisma welfarista¹⁰⁷. Dentro de este nuevo paradigma, las problematizaciones no se hacen en términos de grandes cuestiones sociales, sino desde perspectivas “micros” y sectoriales; se considera que los problemas públicos están individualmente determinados y por lo tanto se deben solucionar mediante medidas privadas. Lo que antes era el “Estado de bienestar” se ha convertido en “Estado empresarial”, que se concibe a sí mismo como un instrumento del mercado, orientado a diseminar el consumismo y los valores capitalistas a todo ámbito de la vida social (Giroux, 2008). Ya no hay “trabajadores” titulares de “derechos”, sino “clientes” que utilizan “servicios”, siendo la gestión de estos últimos crecientemente descentralizada y privatizada. Ahora bien, cabe puntualizar que no se trata de la desaparición del Estado, sino de la re-configuración de su manera de intervención, prevaleciendo una forma de gobierno de lo social que se realiza “a distancia” (Rose y Miller, 1990), a través del desarrollo de agencias, instituciones locales, organizaciones no gubernamentales, fundaciones, etc.; a su vez, estos actores públicos y privados deberán aplicar criterios de “eficacia” y “eficiencia”.

Dentro de este proceso de “desafiliación” (Castel, 1997) de las ya “obsoletas” identidades sociales welfaristas se reduce el espacio de acción para los actores colectivos, pues el individuo se torna el protagonista del nuevo escenario. Éste es considerado como un sujeto racional, autónomo y responsable; en definitiva, hacedor de sí mismo. Si no consigue alcanzar el éxito personal, esto no

¹⁰⁷ Cabe aclarar que las racionalidades políticas no se suceden linealmente, sino que se solapan, marcan continuidades y rupturas.

se debe a las limitadas posibilidades ofrecidas por una estructura social injusta y desigual, sino a raíz de sus propias elecciones erróneas, de los malos caminos escogidos; eventualmente, a una situación “de riesgo” favorecida por ciertas pre-determinaciones culturales de su “comunidad” étnica-cultural-religiosa de pertenencia (Gil, 2006). El “fracaso” es leído a través de las figuras de la “falta”, la “carencia”, la “discapacidad social” o el “déficit” de competencias y formación.

Es en este contexto que las políticas de integración de inmigrantes han ido difundiéndose, primero en los países receptores y a continuación, en el discurso de la misma Unión Europea. Paradójicamente, justo mientras tenían lugar profundos procesos de disgregación social, iban surgiendo prácticas orientadas a la *integración* de sujetos “otros” dentro de una sociedad que ya no se concibe como una totalidad orgánica (Gil, 2006). En los últimos años, las instituciones de la UE han asumido un papel central al respecto, puesto que ya no se limitan simplemente a apoyar las medidas estatales emprendidas por países miembros, sino que pretenden definir un marco supranacional común, elaborando criterios, indicadores y módulos enfocados a facilitar el “logro” de una integración “eficaz”, a poderla “medir” y finalmente a crear las condiciones para posibilitar la comparación y la difusión de “buenas prácticas”. Se trata de un enfoque “activo” que, aun dejando claro que la competencia sobre las políticas de integración es en primer lugar estatal¹⁰⁸, suponen un giro importante con respecto de las anteriores prácticas¹⁰⁹. De una manera muy resumida voy a recapitular los principales dispositivos en los que se encarna la nueva orientación:

- El establecimiento por el Consejo Europeo de once “Principios Básicos Comunes” (2004), retomados por el “Programa Común para la Integración” (2005), en aras de facilitar la definición y evaluación de las políticas estatales y locales de integración. Las temáticas abordadas son: la definición de integración; los valores de la UE; el idioma y las “costumbres” del país de “acogida”; el empleo, la educación y los servicios sociales; el diálogo intercultural e interreligioso; la participación social y política; el desarrollo de objetivos, indicadores y mecanismos de evaluación;
- La creación del Fondo Europeo para la Integración, por un total de 825 millones de euros presupuestados para el período 2007-2013;
- El funcionamiento, a partir de 2009, del Foro Europeo sobre la Integración, una plataforma de

108 El recién aprobado el Tratado de Lisboa (art. 63 bis 4) establece claramente que el Parlamento Europeo y el Consejo podrán establecer medidas para fomentar y apoyar las medidas de integración de inmigrantes, residentes legalmente, emprendidas por los países miembros, pero también recalca que se excluye cualquier armonización de las disposiciones legales y reglamentarias estatales.

109 Además, la literatura había destacado, hasta entonces, el claro predominio de políticas orientadas exclusivamente al control fronterizo y la lucha contra la inmigración “ilegal” (véase por ejemplo Agrela, 2005 y Gil, 2003).

diálogo entre la “sociedad civil” y la UE, esta última representada por la Comisión y el Comité Económico y Social Europeo;

- La realización, en el mismo año, del Sitio Web Europeo sobre Integración, que persigue el objetivo práctico de mantener en contacto a los profesionales europeos que trabajan sobre integración;
- Tres ediciones del “Manual sobre la integración para responsables de la formulación de políticas y profesionales” (2004, 2007, 2010), orientado al intercambio de información y aprendizaje mutuo entre diferentes experiencias. Los catorce seminarios técnicos realizados para su redacción, con la participación de alrededor de cien “expertos”, se han convertido tras la cumbre ministerial de Zaragoza (2010) en la base de una nueva infraestructura europea que dará origen a los “módulos” de integración. En el mismo encuentro se ha abierto la fase de elaboración de un nuevo Programa Común sobre el cual saldrá una Comunicación de la Comisión a principios de 2011.

2. De la integración imaginada: Unión Europea y gobierno de lo social

Una vez contextualizado el marco general, en este capítulo presentaré algunas observaciones más específicas relativas a las racionalidades políticas emergentes en las políticas de integración de la UE¹¹⁰. Tomaré como referencia algunos pasajes relevantes de los documentos analizados, para comentarlos y desentrañar las concepciones de lo social subyacentes. La selección de las citas y fragmentos se ha hecho exclusivamente según criterios de pertinencia, significatividad y representatividad cualitativa, obviamente tan cuestionables como mi lugar de enunciación teórico-crítico, que quiero explicitar desde una epistemología reflexiva. La exposición está organizada en subepígrafes para facilitar la lectura.

2.1 La idea de Sociedad, Estado e Integración

La integración, de manera conforme con el Principio Básico Común n. 1, es definida siempre de la

110 Tales reflexiones se fundan en la observación y participación en algunos actos públicos-académicos sobre la Unión Europea; en la etnografía de Internet, navegando por bitácoras, sitios de periódicos y asociaciones; en el análisis del discurso, a través de la lectura de textos diferentes, como directivas comunitarias, documentos fundacionales de la UE, conclusiones de Consejos Europeos, Comunicaciones de la Comisión Europea, actas de las sesiones de encuentros del Foro Europeo sobre la Integración, informes de ONG, etc.. He intentado uniformar el marco lingüístico, sobre todo en el análisis de los documentos oficiales de la UE, utilizando como idioma de referencia el castellano siempre que fuera posible, aunque también he leído textos en inglés, italiano y francés. Todos los anteriores materiales me han servido, según los casos, de fuentes primarias y secundarias, además de haber sido útiles para una necesaria contextualización histórica.

misma manera, como un proceso bidireccional y dinámico de ajuste mutuo entre inmigrantes y residentes de los Estados miembros (SEC(2008) 2626: 5), cuyo objetivo final es el alcance de la “autonomía” en los campos “socioeconómico”, “sociocultural” y “personal” (Comisión Europea, 2004: 11-12). Aunque en sendos textos se problematice con cierta profundidad la noción de “inmigrantes”, los colectivos de referencia, de entrada, son ciudadanos de países “no comunitarios” en condiciones de residencia “legal”¹¹¹. Con una salvedad: su prole, aun nacida en territorio europeo, puede seguir siendo objeto de la intervención pública:

La integración es un proceso que dura varios años, en muchos casos hasta después de adquirida la ciudadanía o incluso hasta la segunda y tercera generación. Se sustenta sobre un compromiso cuando la sociedad receptora se propone acoger a los inmigrantes y les ofrece oportunidades para familiarizarse con la lengua, los valores básicos y las costumbres y cuando los inmigrantes, por su parte, muestran la determinación de formar parte de esa sociedad receptora (Comisión Europea, 2004: 16).

La anterior cita manifiesta un evidente trasfondo culturalista, problematizando en términos de procedencia la integración de personas que, dependiendo de las diferentes legislaciones, en algunos estados podrían hasta tener la ciudadanía del país receptor.

Veamos ahora cómo es pensada la integración desde el punto de vista de la “gobernanza”. Según los *stakeholders* se trata de un proceso multinivel, en el cual participan tanto sujetos institucionales a diferente escala, como una pluralidad de actores privados y de la “sociedad civil”:

Además de una relación entre “Estado” e “inmigrante”, la integración es un proceso en el que se establece una estrecha colaboración entre diferentes niveles de la administración pública y de agentes no gubernamentales, como empresarios, sindicatos, organizaciones religiosas, la sociedad civil, asociaciones de inmigrantes, medios de comunicación y ONG que ayudan a inmigrantes (Comisión Europea, 2004: 12).

La creciente relevancia del mundo del asociacionismo es subrayada en diferentes ocasiones. Estos actores son considerados por las instituciones comunitarias como un sujeto con una triple función: la de grupos de interés, proveedores de servicios y promotores de diálogo (Comisión Europea, 2007: 27). En particular, las ONG son concebidas como un intermediario que, gracias a la experiencia práctica y el *know-how* poseído, muchas veces está capacitado para actuar en sustitución del Estado (Comisión Europea, 2007: 26). El hecho de confiar cada vez más la “gestión” de programas de integración a organizaciones de este tipo, aparte de rearticular el reparto de las competencias estatales welfaristas en favor de sujetos privados, también predispone la creación, dentro de los servicios sociales generales, de una serie de organismos y medidas particularistas, dirigidas a capas específicas de la población, como las personas inmigrantes. Lo reconoce el mismo Manual sobre la Integración, al fijar criterios para elegir el modelo de intervención eficaz:

Los programas generales pueden promover la integración de los inmigrantes como componente de las

¹¹¹ No puedo dejar de subrayar el carácter *construido* de la “ilegalidad”, ya que ésta no es un atributo personal del sujeto, sino una clasificación producida por leyes y medidas específicas.

actividades dirigidas a la sociedad en general. Simultáneamente, existen necesidades específicas que exigirán medidas adicionales y selectivas. Este capítulo explora la dinámica de la integración como una navegación constante entre medidas generalizadas y selectivas. Idealmente, éstas son complementarias y contribuyen, en conjunto, a crear un ambiente que facilite el acceso y la participación de los inmigrantes (Comisión Europea, 2007: 15).

Como hemos visto, esta articulación compleja entre universal y particular, público y privado constituye una característica saliente de la racionalidad política neoliberal en el campo del gobierno de lo social.

2.2 El sujeto neoliberal

El sujeto ideal, “imaginado” por los textos analizados, es el individuo, pensado como un actor racional, autónomo y dueño de sus elecciones. En esta narración los actores colectivos casi desaparecen y se disuelven en el vacío del espacio mercantil. El éxito o el fracaso social no se deben a factores estructurales condicionantes, sino a una previsión incorrecta sobre las consecuencias de las propias acciones.

El individuo, así concebido, manifiesta su responsabilidad a través de la aceptación de las obligaciones que le corresponden, lo cual, para una persona inmigrante “no comunitaria”, sustancialmente se convierte en un compromiso fundamental: *quererse* integrar, manifestando la *voluntad y determinación* de emprender un proceso, más o menos largo, de adaptación (aunque definida “bilateral”) a la sociedad receptora. Tal y como ha sostenido el Vice-presidente de la Comisión Europea¹¹²:

¿Acaso la inmigración no conlleva cierta cantidad de deberes? Efectivamente, la integración del inmigrante no se puede hacer contra su voluntad o ante su indiferencia. Ella exige de su parte una *participación activa*, un *avance* [...]. Se plantea entonces la cuestión de que los extranjeros que *eligen* este recorrido deberían también participar en la vida y en las elecciones sociales (Barrot, 2009. Traducción propia).

Con una retórica que en ciertos tintes recuerda los discursos sobre el *melting pot* estadounidense de principios del siglo XX, en el citado planteamiento parece casi que el derecho a la participación política y social del sujeto inmigrante se funda en la aceptación previa de tomar parte activa en el proceso de *avance* hacia la integración. Una aceptación que, insisto, es *individual*, porque la integración dentro de la sociedad no se da a través de la sociedad misma, no es concebida como un proceso que tiene lugar, en cierto sentido, “naturalmente”, a raíz de las inevitables dinámicas relacionales que se crean en toda organización social, sino que se puede activar sólo si el sujeto, de manera autónoma, deseosa y firme, lo quiere y se compromete a ello. Se trata de *sentir* esta elección en términos casi afectivos: de eso también habla la creciente difusión de las ceremonias oficiales de

112 De ahora en adelante, todas las cursivas dentro de una cita son mías.

nacionalización para los nuevos ciudadanos europeos, tomadas como referencia por el Manual, que recomienda explícitamente convertir estos momentos en rituales cívicos, espacios de ciudadanía activa y no simplemente en un trámite burocrático (Comisión Europea, 2010: 122 et ss.). En el mismo sentido particularista va la propuesta de que, dentro de los cursos de introducción para inmigrantes recién llegados, se desarrollen “planes de trabajo individuales”, adaptados a las exigencias y condiciones específicas de cada inmigrante (Comisión Europea, 2004: 20).

La repercusión en el campo económico de esta concepción del sujeto, voluntarista e individualizada, se declina en el axioma de que, si no se encuentra trabajo, es porque no se lo ha sabido buscar o no se han adquirido las competencias y la formación necesarias para desempeñar un oficio o dedicarse al “autoempleo”; en otras palabras, el paradigma “sociológico” es reemplazado por una perspectiva *psicologista* (Gil, 2006: 310). De manera paralela a lo que acontece en el ámbito vivencial, el *homo aeconomicus* resulta o fracasa en sus empresas dependiendo de su capacidad para calcular correctamente la relación entre costes y beneficios. Ahora bien, aunque el colectivo inmigrante sea problematizado la gran mayoría de las veces como un sujeto de bajas cualificaciones laborales, por lo general trabajador asalariado o dependiente, es interesante notar cómo la concepción neoliberal del sujeto está calando también en la representación “ideal” de las personas inmigrantes. En efecto, en sendos apartados de los Manuales se hace referencia a su contribución a la sociedad receptora en términos de “capital humano” (Comisión Europea, 2004: 12), se las concibe como “clientes inmigrantes y refugiados” (Comisión Europea, 2007: 24) y hasta como potenciales “empresarios étnicos”:

Existen más indicios de las ventajas que en los negocios puede tener la diversidad, por ejemplo la diversidad étnica (COM(2007) 780 final: 8).

Las empresas propiedad de inmigrantes y minorías étnicas ejercen a menudo su actividad en un nicho de mercado étnico [...]. Como proveedores, los empresarios inmigrantes contribuyen muchas veces con nuevas ideas de productos, flexibilidad y un conocimiento real de los grupos de clientes en un mercado cada vez más diversificado (Comisión Europea, 2007: 65).

Vemos así que el discurso político, imbuido de valores mercantiles, plantea *rentabilizar la diversidad*, concibiéndola como una mercancía al lado de otras. A la vez que declara su apertura a la pluralidad, la cosifica y banaliza.

Otro aspecto recurrente es el énfasis puesto en la formación laboral, entendida como adquisición de una serie de competencias diversificadas, en el contexto de una economía de la información y el conocimiento constantemente cambiante. Así pues, la prosperidad se consigue aumentando las cantidades disponibles de conocimiento, a través de más educación y entrenamiento (Graham, 2002:

230) y el aprendizaje permanente y la adquisición de “destrezas” se convierten en unos requerimientos prioritarios, dirigidos en realidad a toda persona, aunque especialmente a inmigrantes¹¹³:

Además de la adquisición de competencias profesionales específicas, los inmigrantes candidatos al empleo también deben aprender a hacer un currículum, encontrar trabajo en Internet, ponerse en contacto con un empresario, responder a preguntas habituales que se hacen en las entrevistas, etc.. Los “cursos para la búsqueda de empleo” que proporcionan conocimientos específicos sobre los procesos de contratación de personal de cada país forman parte de los programas de integración en el mercado de trabajo en varios países (Comisión Europea, 2007: 54).

El énfasis puesto en el imperativo de “aprender a aprender” (Comisión Europea, 2007: 8), en la necesidad de saberse adaptar continuamente no ya a un empleo específico, sino hasta a sus métodos de búsqueda -como si ésta fuera una destreza en sí-, manifiesta, por un lado, la *desresponsabilización* de parte de la sociedad por el destino de sus miembros -menos aún por los que son concebidos como “faltos” o “deficitarios”-¹¹⁴; por el otro, la exasperación de la lógica capitalista, siendo el primer menester el *saberse vender* en el mercado de la fuerza de trabajo, la *empleabilidad*, entendida como atributo individual y específico del sujeto (Gil, 2006: 304-307).

2.3 La “gestión” tecnocrática de la integración

Otra característica del planteamiento mayoritario sobre la integración es la idea de poderla “gestionar”, “ordenar”, “activar” a través de políticas adecuadas, según un paradigma epistemológico algo funcionalista, que aplica a la realidad social el modelo experimental propio de las ciencias naturales. Así, al igual que un médico interviene en el paciente a través del diagnóstico y la prescripción de terapias adecuadas para sus males, la integración se “acciona” operando en sus factores determinantes y difundiendo las “buenas prácticas”, definidas de la siguiente manera:

Fórmulas que han *demostrado*¹¹⁵, por medio de la investigación y la evaluación, su eficacia y sostenibilidad, que producen resultados sobresalientes y que pueden ser aplicables y adaptables a otras situaciones (Comisión Europea, 2004: 13).

113 En un apartado del segundo “Manual sobre la Integración” (Comisión Europea, 2007: 53), relativo a las “buenas prácticas”, se mencionan cursos de formación previa a ciudadanos de Sri Lanka para el cuidado de niños o mayores. Éste es un buen ejemplo de cómo, a través de las políticas públicas, se (re)producen clasificaciones y desigualdades sociales, reforzando no sólo estereotipos, sino concretamente la segmentación étnica de un mercado de trabajo altamente precario (véase Agrela, 2008).

114 Con este término no quiero decir que la gubernamentalidad se desinterese por su destino: por el contrario, hemos visto la creciente problematización de la presencia inmigrante bajo la rúbrica de la integración. Más bien, me refiero a que los dispositivos empleados funcionan como una suerte de filtro para determinar el “éxito” o el “fracaso” de los individuos, separando los inmigrantes “buenos” de los “malos” y por lo tanto achacando a ellos mismos la responsabilidad del conseguimiento de un estatus social determinado. Al hacerlo, estos dispositivos automáticamente “absuelven” a la sociedad y a sus desigualdades interseccionadas de clase, género, etnificación.

115 En mi opinión, por lo general, la investigación en las ciencias sociales puede *mostrar* y no *demostrar*.

Es notable la cantidad de referencias encontradas a la necesidad de *intervenir* para encauzar la integración. Algunos de los tópicos discursivos más relevantes son los siguientes:

Las comunidades en transición, *si se dejan a su aire*, pueden experimentar temporalmente unos niveles más bajos de entendimiento y confianza mutuos dentro de la población mayoritaria, dentro de los grupos minoritarios, entre mayorías y minorías, y con las administraciones públicas locales (Comisión Europea, 2010: 79).

Si se gestiona bien, la inmigración puede ayudar a las sociedades europeas a aliviar en parte los efectos del envejecimiento de nuestra población y a solventar la falta de población activa (COM(2007) 780 final: 8).

La migración crea diversidad, la diversidad crea libertad y una dinámica social y económica [...]. Pero la migración también plantea retos. La migración sin una *política de integración efectiva* no sólo es dañina para la economía estatal, sino que también es un desperdicio de potencialidades humanas (Bildt, 2009). Traducción propia).

Es oportuno insistir en que el imperativo de actuar para dirigir la integración, considerado por los *policy makers* casi como un sobrentendido, de obvio no tiene nada: se trata de una problematización específica, incluso de una paradoja, si pensamos que en otros sectores de la actividad humana, como por ejemplo la economía política, la doctrina predominante predica la no intervención en las “leyes” del mercado como un principio inatacable. En el campo de la integración, sin embargo, se considera fundamental aplicar una estrategia de intervención, para que el proceso sea exitoso y la diversidad pueda *convertirse* en prosperidad.

He mencionado anteriormente la predisposición de una serie de indicadores y módulos uniformes, para evaluar las “buenas prácticas”, medir los niveles de integración, indexar los resultados y comparar diferentes contextos estatales. Al respecto, sendos documentos recalcan la necesidad de que sean indicadores “pertinentes”, “fiables” (Comisión Europea, 2004: 68) y con un enfoque “fiel a la realidad”¹¹⁶ (Comisión Europea, 2010: 59). También se habla de “recogida” de datos (véase por ejemplo Comisión Europea, 2010: 51) en lugar de “producción”, pasando por alto ciertas precauciones epistemológicas que sería importante tomar. A este enfoque técnico se contraponen la politización como algo a evitar, desviadora de las cuestiones verdaderamente científicas e importantes: no por casualidad, en las tres ediciones del Manual el término “politización” aparece sólo dos veces y siempre como valor negativo (Comisión Europea, 2010: 119 y 145).

Para plantear la implementación de políticas públicas “científicas” y reducidas a técnicas, por supuesto, es primero necesario sostener la posibilidad de un conocimiento objetivo, de llegar a *describir* la realidad tal y como es. La idea de fondo es que los “huecos” de conocimiento se pueden llenar generando más información (Shore y Wright, 1997b), lo cual, a su vez, repercutiría en la

¹¹⁶ Sin embargo, el mismo texto citado, justo en la página siguiente, utiliza un término nada neutral como “oleada de inmigrantes” (Comunidades Europeas, 2010: 60). Con respecto de las metáforas de la inmigración, véase Santamaría (2002).

eficacia de las políticas públicas, así como en la conciencia de la población, fomentando un cambio de actitudes. Desde un punto de vista antropológico es interesante observar cómo la racionalidad neoliberal opera de nuevo en el sentido de *individualizar* los mecanismos de responsabilización: si se actúa “mal”, se debe a alguna falta de conocimiento. Según este prisma, la discriminación podría reducirse casi a una cuestión de actitudes individuales, sin tener en cuenta otros tantos factores como la estructura económica desigual o los mecanismos de reproducción institucional del racismo:

Las percepciones falsas sobre las actitudes, las características y la presencia de inmigrantes en el país de residencia (flujos de migración, número de trabajadores inmigrantes en el mercado de trabajo, etc.) crean un terreno abonado para el etnocentrismo y la discriminación entre la población, la segregación y la marginación de los inmigrantes, y la inacción o incluso el retroceso en política (Comisión Europea, 2010: 51).

El nexo entre información y cambio de actitudes, a mi modo de ver, es mucho más complejo: como recuerda Žižek, es posible que si le preguntáramos a un militante neonazi porqué acomete a personas inmigrantes, él no nos contestara desde la perspectiva del desconocimiento, sino hablando como un sociólogo o psicólogo social, justificando sus acciones por la inseguridad social, el derrumbe de la autoridad paterna o la crisis de la movilidad social. En otras palabras, aun sabiendo lo que hace, no por eso dejaría de hacerlo (Žižek, 2010: 40).

2.4 Las ambigüedades de la participación entre democracia y cooptación

Numerosos textos y debates hacen referencia a la participación política y social, abarcada por los principios básicos n. 7 y 9, como a una cuestión central. Sin embargo, la concepción emergente no es exenta de ambigüedades y tensiones. Sin ir más lejos y a manera de ejemplo, me parece pertinente analizar la terminología empleada en el muy celebrado “Pacto sobre Inmigración y Asilo” (Ministerio de Inmigración, Integración, Identidad Nacional y Codesarrollo, 2008), aprobado por el Consejo Europeo. Este documento, antes que plantear novedades relevantes, básicamente sanciona la estrategia comunitaria en materia de políticas de control fronterizo e integración, dándole el carácter de una oficialidad solemne. De ahí el uso de la expresión “pacto”, que según la interpretación socialmente aceptada remite a un acuerdo entre dos o más partes, que se comprometen a cumplir lo estipulado. ¿Cuáles son las partes implicadas? La misma denominación del Pacto, “sobre migración y asilo”, deja claro que no se trata de un acuerdo entre la UE y una representación de personas inmigrantes, sino que más bien, estas últimas son el objeto de la decisión, implicadas de una manera pasiva, mientras que las partes contrayentes son los estados miembros. En otras palabras, los primeros afectados se tornan mero objeto de las disposiciones, sin ningún poder de negociación. La paradoja radica en que, por mucho que se defina la integración

como un proceso bilateral, una de las dos partes no tiene ninguna posibilidad de opinar ni sobre la definición general del proceso ni sobre sus contenidos; sólo le queda integrarse “bilateralmente” dentro de un marco ya establecido por otros. Su obligación es la de respetar un contrato, cuyos términos no podrá fijar nunca (Balibar, 2003b: 83).

De todas formas, para ahondar en cuestiones de “participación ciudadana” es necesario consultar la primera edición del Manual, que dedica a este tema un capítulo muy revelador. La participación política *strictu sensu* es abordada desde un enfoque clásico, que subraya la importancia de adquirir derechos electorales -al menos en el nivel local- e invita a los partidos políticos a abrirse a la militancia de inmigrantes; conforme con la doctrina democrática-liberal, se plantea que el voto representa el momento central de la participación política (Comisión Europea, 2004: 51). También se plantea la posibilidad de facilitar los mecanismos para la naturalización de ciudadanos de terceros países (Comisión Europea, 2004 y 2010). Finalmente, sin perjuicio de lo anteriormente dicho, se invita a establecer órganos consultivos locales, tal y como se ha hecho en algunas ciudades europeas, porque éstos jugarían un papel importante en los siguientes términos:

Brindan a los inmigrantes unas oportunidades de visibilidad e influencia que tendrían que aprovechar plenamente, ya que la existencia de un “punto de referencia” bien organizado hace más difícil que los interlocutores tanto públicos como privados soslayen la consulta. Habría que fomentar su función como “escuela de democracia” para los inmigrantes, sin dejar que se reduzcan a meras tertulias (Comisión Europea, 2004: 55).

Así pues, la administración pública, al crear las susodichas consultas, “brinda”, “ofrece” y “concede” instrumentos de participación política a las personas inmigrantes, que no podrían hacer nada más que “aprovechar la ocasión”. La utilización de la expresión “escuela de democracia”, aunque sea entre comillas, refuerza aún más el carácter paternalista -para no decir etnocéntrico- de la afirmación, en la medida en que sugiere implícitamente que la democracia es algo “nuestro”, supuestamente desconocido por los “otros”. La necesidad de evitar que las consultas se reduzcan a tertulias, entonces, va de la mano del imperativo de que sean *efectivas* en su función pedagógica.

Por otra parte, la referencia a la efectividad, definida obviamente según criterios situados y unilaterales, es una presencia constante. En el caso del Foro Europeo sobre la Integración, por ejemplo, el reglamento procedimental deja claro que la agenda de debate, aun pudiendo abordar argumentos diferentes, deberá centrarse fundamentalmente en la realización de los Principios Básicos Comunes establecidos por el Consejo Europeo:

Los Principios Básicos Comunes sobre Integración serán la guía para las actividades del Foro. Los participantes deberían ser libres de debatir sobre un amplio abanico de cuestiones relativas al proceso de integración como tal. Sin embargo, en aras de proporcionar un “*input útil*” en el desarrollo de las políticas públicas de la UE sobre la integración, el mandato legal y el contexto de las políticas debería moldear la discusión (*Rules of procedures of*

the European Integracion Forum, 2009. Traducción propia).

Hablando de participación social, en la primera edición del Manual se destaca la importancia del voluntariado, las congregaciones religiosas y las plataformas de diálogo intercultural. La tercera edición retoma el debate sobre este último organismo y reflexiona sobre la oportunidad de instituir tales plataformas según un criterio “democrático” o más bien “técnico”, esto es, incluyendo no a los protagonistas más representativos, sino a los más relevantes, según el parecer de las instituciones promotoras. También se recuerda que en la gran mayoría de los casos se ha optado por el enfoque técnico (Comisión Europea, 2010: 85), y en el caso de decantarse por esta modalidad, se recomienda lo siguiente:

Las autoridades pueden tener que considerar medidas o financiar políticas que combatan posibles *percepciones de cooptación*, en particular de organizaciones de colectivos inmigrantes (Comisión Europea, 2010: 95).

Lo que se considera negativamente no es la selección entre diferentes interlocutores operada “desde arriba” por la autoridad pública, sino el hecho de que ésta pueda ser percibida como una *cooptación*; en otras palabras, como lo que efectivamente es. Esta paradoja, por la cual, en una sociedad que se considera la cuna de los valores ilustrados, existen sujetos “problemáticos” hacia los cuales es posible practicar medidas no democráticas con finalidades supuestamente pedagógicas, manifiesta de nuevo la presencia latente de una concepción paternalista de la participación. Si esta vertiente es particularmente evidente en las medidas emprendidas hacia personas inmigrantes, queda por ver hasta qué punto se trata de una “excepción” específica o constituye un proceso más general que se despliega hacia el conjunto de la población, siendo simplemente más visible dentro de ciertos colectivos problematizados¹¹⁷.

Esta concepción *octroyée* de la participación, que se expresa en formas de democracia “tutelada”, “normalizada” y “encauzada”, también remite, a mi modo de ver, a los mecanismos de tecnificación operados por la racionalidad política neoliberal. La participación es concebida no tanto, o no sólo, como un lugar de expresión de instancias democráticas, sino más bien como un dispositivo para favorecer la “gobernanza” de la integración; en otras palabras, la participación funciona como herramienta de “gestión” y de gobierno de lo social. Me atrevo a decir más: quizá la participación opere como una forma (acotada) de *libertad*; necesaria, como hemos visto, para pre-disponer a los actores a gobernarse a sí mismos y a gobernar a los demás.

3. Consideraciones conclusivas: la pretendida despolitización de lo social

¹¹⁷ Para no extenderme, sólo mencionaré que he tenido la ocasión de participar en algunos debates con importantes exponentes de la UE, donde hablando de participación las expresiones más recurrentes eran “dar” y “explicar a los ciudadanos”.

A lo largo de este trabajo he tratado de contrastar los aspectos generales del gobierno de lo social, observados por la literatura, con las reflexiones originadas de mi indagación específica, en el contexto de las actuales políticas de integración de la UE. Básicamente, pienso haber refrendado los tópicos más relevantes.

En primer lugar, he constatado la creciente problematización del sujeto en términos de individuo. En el caso de personas inmigrantes quizá la cuestión se haga más compleja: si el tipo ideal a alcanzar es el sujeto autónomo, “hacedor de sí mismo” y emprendedor, los “fracasos” en el recorrido de la integración son explicados tanto a través de las figuras de la falta, como de argumentaciones centradas en lo étnico y lo cultural. Por otra parte, en contraste con la mencionada figura modélica, la narración “cotidiana” de la inmigración “no comunitaria” suele hacerse aludiendo a su mayoritaria condición asalariada, según un paradigma laboral y “welfarista”.

En segundo lugar, he mostrado cómo el Estado bajo ningún concepto desaparece, sino que reestructura sus modalidades de “gestionar” lo social, que se dan cada vez más “a distancia”. Dentro de este proceso, se rearticula la relación entre lo público y lo privado y entre lo universal y lo particular (Gil, 2006); hasta la misma participación es concebida como un mecanismo de funcionamiento del gobierno.

En tercer y último lugar, he evidenciado que, aunque en muchos sectores se verifique un creciente desempeño de la intervención pública, hacia ciertos colectivos “en situación de riesgo” el imperativo de “actuar” se vuelve central, siendo además concebida, tal actuación, según criterios científicistas y pseudo-objetivos, en cierto sentido “neo-positivistas” en su pretensión de describir la realidad objetivamente y hacer ingeniería social. Así pues, ciertas maneras de concebir la relación entre política y sociedad, características de la anterior fase histórica, no desaparecen, sino que se trasladan a ámbitos específicos, sectorializados y “culturalizados”.

Esperando no haber simplificado excesivamente la cuestión insisto en que, aunque se sigue detectando, de acuerdo con otras investigaciones (véase Gil, 2006), la presencia más o menos esporádica de valores, argumentaciones y lenguajes típicos de la llamada “sociedad salarial” (Castel, 1997), desde un punto de vista de conjunto el horizonte general de sentido se ha transformado profundamente, haciéndose evidente la hegemonía de la racionalidad política neoliberal. Este paradigma, lejos de ser un contenedor vacío para el desarrollo de “buenas prácticas”

o políticas “eficaces”, está repleto de valores y preconcepciones. En este sentido, la tecnificación y despolitización de la integración forma parte de un proceso de desideologización más general, complementario y simétrico a la naturalización y deshistorización de la doctrina mercantil dominante, presentada a su vez como algo lógico, inevitable y consecuentemente incuestionable. Como recuerda Žižek, cada ideología para llegar a ser dominante tiene que apropiarse de ciertos conceptos, universalizar su propia manera de entenderlos y presentarlos “espontáneamente” como “apolíticos” (Žižek, 2010: 15).

**Despolitizando y tecnificando: la construcción del “objeto” integración
en el marco de la Unión europea¹¹⁸**

Luca Sebastiani

Universidad de Granada

Si bien a diferentes velocidades, el concepto de integración se ha ido difundiendo en los últimos treinta años a lo largo y lo ancho del continente europeo, afirmándose como prisma interpretativo y eje articulador de las políticas públicas nacionales dirigidas a determinados sectores de la población migrante¹¹⁹. En la última década este paradigma se ha impuesto también al nivel de la Unión Europea: a pesar de que no existen literalmente “políticas de integración” comunitarias, entre finales de los noventa y comienzos del nuevo siglo se ha ido afirmando un marco europeo que a través de herramientas de “ley blanda” (*soft law*) fomenta el alcance de un entendimiento común de la integración y promueve la coordinación, financiación e intercambio de “buenas prácticas” entre los diferentes niveles afectados¹²⁰.

Es necesario resaltar que no existe una realidad “objetiva” llamada “integración”. En este sentido, considero que el proceso histórico, socio-cultural y político mediante el cual este concepto se ha convertido en un objeto de estudio e intervención política representa una problemática antropológicamente fascinante y merecedora de la máxima atención. Además, esta forma actualmente hegemónica de problematizar las interacciones entre “autóctonos” e “inmigrantes” ha producido efectos muy *tangibles* y *materiales*, vertebrando prácticas concretas. Es que los discursos de las políticas públicas tienen una naturaleza performativa: lejos de formular una simple descripción de lo existente, tienden a (re)producirlo de una manera peculiar, le proporcionan

118 Este trabajo ha sido expuesto oralmente en el “Seminario de Investigación en Antropología Social y Diversidad Cultural”, celebrado el 5 y 6 de marzo en el Departamento de Antropología Social de la Universidad de Granada. En él presento algunos datos de mi Tesis Doctoral en vía de realización, dirigida por Aurora Álvarez Veinguer, co-dirigida por F. Javier García Castaño y financiada por el Plan Propio de la Universidad de Granada (Programa 6A). Algunas de las reflexiones desarrolladas fueron tratadas previamente en Sebastiani (2011). Agradezco a todas las personas que han contribuido a la reflexión sobre el texto, bien durante el debate de las jornadas, bien mediante su lectura. En particular doy las gracias a: Alberto Arribas Lozano, Gunther Dietz, Juan de Dios López y Dario Ranocchiaro. Sobra decir que la responsabilidad por cuanto afirmado es solamente mía.

119 Sobre la trayectoria de las políticas estatales y la relación entre integración y construcción nacional véanse Favell (2001b); Gil (2006 y 2011) y Joppke y Morawska (2003).

120 Conforme con el art. 79.4 del Tratado de Lisboa (2009) la Unión Europea no tiene la facultad de emanar directivas sobre integración, sólo puede establecer medidas de apoyo a las diferentes políticas nacionales. En este sentido se habla de “políticas blandas”, haciendo referencia a todos aquellos métodos de decisión informales y basados en la aproximación voluntaria de los actores implicados, a partir de los estados miembros.

sentidos específicos, crean ciertos horizontes de posibilidad mientras que encierran otros; básicamente, están influidos por supuestos socio-culturales a pesar de su lenguaje a menudo presentado como “racional” y “científico” (Shore y Wright, 1997b; Shore, 2010). En este sentido es imprescindible enfocar los discursos sobre la integración, no tanto en relación a su objeto supuestamente pre-existente, sino a partir de sus propias condiciones históricas, sociales y culturales de producción.

El argumento defendido en este escrito es que en la práctica comunitaria la noción de integración ha sido construida a través de un ejercicio de (aparente) *despolitización* y *tecnificación*, cuyos resultados no dejan de ser contradictorios pues lo político a menudo retorna “en el trasfondo”, “al margen” y “dentro de” lo técnico. En las siguientes páginas ilustraré las razones que me llevan a esta constatación, fundamentándolas en los resultados del trabajo de campo realizado en Bruselas entre 2011 y 2012¹²¹. La estructura de los apartados sucesivos es la siguiente: primero haré una breve síntesis de las principales medidas impulsadas en el contexto de la Unión Europea. A continuación ilustraré más detenidamente ciertos mecanismos de despolitización/tecnificación mediante el ejemplo de las “buenas prácticas”. Finalmente, propondré algunas reflexiones sobre las consecuencias que derivan de esta forma de construir el “objeto” integración.

1. Un rápido bosquejo del Marco Europeo

En este apartado propondré un breve esquema cronológico sobre las principales herramientas establecidas en el marco de la UE. Al hacerlo, trataré de ilustrar tres movimientos generales a los que ha sido sometida la noción de integración, consustanciales al mencionado proceso despolitizador y tecnificador: en primer lugar ha sido *cosificada*, es decir convertida en una problemática realmente existente, que se define de una manera concreta y afecta a colectivos específicos. En segundo lugar, se han *visibilizado* los diferentes elementos que la componen: éstos han sido desglosados, recopilados y comparados en multitud de documentos e informes. En tercer lugar ha sido *operacionalizada* mediante el establecimiento de principios, recomendaciones, objetivos concretos a cumplir así como instrumentos para “medir” y evaluar su mayor o menor logro.

En las Conclusiones del Consejo Europeo de Tampere (1999) se encuentra por primera vez el llamamiento al “trato justo de los nacionales de terceros países” y a “una política de integración más

¹²¹ Los materiales de análisis están compuestos por 37 entrevistas semidirigidas hechas a protagonistas del marco europeo de la integración (funcionariado de las instituciones de la UE, representantes de ONG, exponentes del “saber experto”), así como por algunas observaciones de encuentros sobre el mismo tema y una gran variedad de documentos escritos.

decidida”. Al cabo de tan sólo un año estas declaraciones se traducirán en la aprobación de dos directivas, sobre la “Igualdad Racial” (2000/43/EC) y la “Igualdad en el Empleo” (2000/78/EC). Sin embargo, la perspectiva originaria de anti-discriminación será rápidamente reemplazada por un enfoque de “ministerio de interior”, vinculando estrechamente integración y políticas migratorias. A partir de este momento se observa una marcada aceleración en la producción discursiva sobre la integración, que se manifiesta en los siguientes acontecimientos:

- El establecimiento en 2002 de la red de los Puntos de Contacto Nacionales sobre Integración (PCNI), representantes estatales encargados de reunirse con la Comisión Europea para implantar una “cooperación técnica” y “fijar unos objetivos comunes” (Comisión Europea, 2010: 17);
- La adopción por el Consejo Europeo de Justicia y Asuntos de Interior (JAI) de once Principios Básicos Comunes (PBC), que *definen* la integración como un “proceso bidireccional y dinámico de ajuste mutuo por parte de todos los inmigrantes y residentes de los Estados miembros”¹²² y *desglosan* sus principales componentes: el respeto a los “valores de la UE”; el conocimiento del idioma y las costumbres de la “sociedad de acogida”; el acceso al empleo, la educación y los servicios sociales; el diálogo intercultural e interreligioso; la participación social y política y el desarrollo de “objetivos, indicadores y mecanismos de evaluación” de las políticas públicas que permitan valorar el mayor o menor alcance de las metas establecidas (Consejo de la Unión Europea, 2004);
- La publicación (entre 2004 y 2007) por parte de la Comisión de tres Informes Anuales sobre Migración e Integración, los cuales procuran *visibilizar* la problemática recién creada mediante la recopilación de informaciones sobre las políticas y las estadísticas de la integración procedentes de diferentes países y proporcionadas por los PCNI;
- La realización de Conferencias Ministeriales sobre la Integración en Gröningen (2004), Potsdam (2007), Vichy (2008) y Zaragoza (2010) en las que los responsables de los gabinetes estatales han estado debatiendo diferentes aspectos de esta materia;
- La edición por la Comisión Europea y el *think tank* “Migration Policy Group” (MPG) de tres diferentes versiones del “Manual sobre la integración para responsables de la formulación de políticas y profesionales” (2004, 2007, 2010), elaboradas a través de 14 seminarios técnicos y con la participación de alrededor de 100 personas entre los PCNI y las delegaciones nacionales nombradas por éstos últimos (básicamente académicos y otros exponentes del “saber experto”, administradores

¹²² Cabe puntualizar que por inmigrantes la UE entiende “nacionales de terceros países”, puesto que los desplazamientos de la ciudadanía comunitaria por razones de vida o de trabajo ni siquiera son definidos “migración”, sino “movilidad interna”. Además, a pesar de la aparente amplitud de la expresión “todos los inmigrantes”, en los instrumentos concretamente predisuestos -a partir de los financieros- se hace referencia expresamente a las personas que estén en condiciones de residencia “legal”.

y representantes de ONG). Al contener informaciones y recomendaciones sobre las “buenas prácticas”, los Manuales *operacionalizan* las políticas de integración a fin de fomentar el “aprendizaje mutuo”. Son concebidos como “un proceso continuo e integrador” que aporte conocimiento sobre “iniciativas nuevas, soluciones y resultados de las evaluaciones realizadas” (Comisión Europea, 2010: 22);

- La Comunicación de la Comisión Europea “Programa Común para la Integración” (COM(2005) 389 final), que confirma los PBC establecidos por el Consejo y trata de traducirlos en orientaciones concretas;

- La publicación por parte del MPG de “From principles to practice” (2007), un escueto documento que aspira a *demonstrar* la estrecha relación existente entre cada uno de los Principios Básicos Comunes y las diferentes recomendaciones contenidas en los Manuales. En las 101 Conclusiones se recopilan además las “lecciones aprendidas” desde las prácticas;

- El Fondo Europeo para la Integración, establecido en 2007 como continuación del anterior programa INTI (“acciones preparatorias para la integración de los nacionales de terceros países”) y destinado a apoyar proyectos nacionales y transnacionales de implementación de los PBC (por un total de 825 millones de euros para el período 2007-2013)¹²³;

- El Foro Europeo sobre la Integración (2009), una plataforma de diálogo entre la Comisión Europea, el Comité Económico y Social y otros exponentes de la “sociedad civil”;

- La Web Europea de la Integración (2009), una plataforma virtual que fomenta la proximidad y la interacción entre los principales actores en este ámbito;

- Los debates sobre los “indicadores” y los “módulos”, impulsados particularmente después de la cumbre de Zaragoza (2010). El primero alude a la búsqueda de un procedimiento compartido para armonizar y comparar los datos estatales sobre la integración, facilitando así la evaluación del estado de las políticas. Los módulos en cambio constituirían una suerte de profundización en el desarrollo y la operacionalización de los contenidos de los Manuales;

- La Comunicación de la Comisión “Agenda Europea para la Integración de Nacionales de Terceros Países” (COM(2011) 455 final), que actualiza el Programa Común de 2005 y planteando la necesidad de enfoques novedosos aboga por la “integración mediante la participación”, “más medidas a nivel local” y la “implicación de los países de origen”. Esta última prioridad resulta de particular interés, porque al afirmar la hipótesis de que la integración empieza desde el exterior mediante medidas previas a la salida, la redefine como un proceso ya no simplemente “bidireccional”, sino “tridireccional” entre la persona migrante, la sociedad receptora y la de origen.

¹²³ El Fondo está actualmente siendo objeto de revisión debido a las muchas críticas recibidas, en particular por su mecanismo de funcionamiento considerado demasiado rígido y de “compartimentos estancos”.

No es de casualidad que la reciente insistencia en la “dimensión exterior de la integración” vaya de la mano de las prioridades comunitarias en el ámbito de las políticas migratorias, centradas en la “cooperación” con los países de origen en materia de retorno y el fomento de la migración circular¹²⁴: lo cual me lleva a resaltar la discordancia existente entre el esfuerzo por desarrollar un discurso “científico” sobre la integración y los determinantes políticos que intervienen en las transformaciones del concepto mismo.

2. Un caso concreto: las “buenas prácticas”

En el apartado anterior he ilustrado desde una perspectiva diacrónica la creciente cosificación, visibilización y operacionalización del “objeto” integración y sus componentes. En el presente: primero fundamentaré la relevancia de las “buenas prácticas” dentro de este proceso general; a continuación me detendré en analizar cómo este concepto vertebra una lógica (aparentemente) despolitizadora y tecnificadora; finalmente presentaré el movimiento de “retorno” de lo político en sus diferentes acepciones.

2.1 Porqué esta elección

A fin de mostrar la importancia paradigmática de las “buenas prácticas” dentro del proceso de despolitización/tecnificación y justificar su elección como ejemplo, las contextualizaré dentro de la “forma de hablar” sobre la integración que es hegemónica en el marco de la UE.

Para empezar, ésta es presentada como algo necesario, obvio, evidente; un proceso a realizarse, una exigencia “racional”. La idea subyacente es que la diversidad -entendida a menudo como consecuencia de las migraciones- constituye a la vez un desafío y una oportunidad de enriquecimiento económico y “cultural”. Por consiguiente, tiene que ser “gestionada” en aras de “activar” una integración “exitosa”. En las palabras de la entonces Presidencia Sueca de la UE:

La migración crea diversidad, la diversidad crea libertad y una dinámica social y económica [...]. Pero la migración también plantea retos. La migración sin una política de integración efectiva no sólo es dañina para la economía estatal, sino que también es un desperdicio de potencialidades humanas (Bildt, 2009. Traducción propia).

No obstante, la necesidad de *intervenir* para gestionar la diversidad no justifica cualquier tipo de actuación. Ante un tema tan “sensible” como son las relaciones sociales entre “autóctonos” e

¹²⁴ Véanse por ej. las recientes teorizaciones sobre el “Enfoque Global” (COM(2011) 743 final). Parece así configurarse una suerte de “externalización” de las mismísimas políticas de integración, después de las de control migratorio y de asilo.

“inmigrantes”, vivido por sectores de la ciudadanía con una fuerte sobrecarga “irracional” y emotiva y a menudo instrumentalizado por los “populismos”, se vuelve prioritario un enfoque no sensacionalista, “basado en la evidencia” (Comisión Europea, 2010: 51) y “fiel a la realidad” (Comisión Europea, 2010: 59)¹²⁵. A lo largo de mis observaciones he sido testigo de repetidos llamamientos a hablar de la integración de una manera “equilibrada”, “fundamentada en hechos” y “no ideológica”, al igual que he podido refrendar la permanencia de este patrón en varias entrevistas -especialmente en las realizadas a representantes institucionales-, donde las invitaciones a no vivir en el mundo de las “bonitas ideas” y a ser “realistas” han sido un tópico recurrente.

En los anteriores planteamientos radica la importancia paradigmática de las “buenas prácticas”. Esta noción al sugerir un enfoque “pragmático”, basado en la experiencia y no politizado, ha jugado un papel fundamental a la hora de permitir ese “halo” de consenso necesario para aglutinar a una pluralidad de actores, diversamente posicionados, en torno a un marco común de la integración.

2.2 Primer movimiento: reducción a una cuestión técnica

Para analizar más detenidamente el funcionamiento de esta noción, empezaré por la definición oficial de “buenas” o “mejores” prácticas:

Fórmulas que han demostrado, por medio de la investigación y la evaluación, su eficacia y sostenibilidad, que producen resultados sobresalientes y que pueden ser aplicables y adaptables a otras situaciones (Comisión Europea, 2004: 13).

Cabe resaltar que la concepción de la realidad social emergente de estas líneas tiene fuerte tintes científicos. En efecto, se habla en un sentido algo positivista de *fórmulas*, las cuales a través de mecanismos de evaluación apropiados serían capaces de *demostrar* su propia eficacia, y que además según un paradigma cuasi-experimental podrían extraerse de contextos socio-culturales específicos y trasplantar en otros. Este concepto de “buenas prácticas” expresa una comprensión “diagnóstica” de la integración, entendida como un proceso que puede activarse adoptando las “recetas” adecuadas. En este sentido, los mismos Manuales pueden concebirse como un compendio relativo al “cómo funciona” y el “cómo se hace” de la integración. Tal y como me comentó un interlocutor:

Creo que ahora los PBC han sido operacionalizados mucho mejor, ahora ayudan a entender cómo funciona todo, cómo crear un cuerpo consultivo, cómo integrar las políticas de integración en una perspectiva de conjunto, cómo trabajar de manera simultánea en el empleo y la educación [...] Así pues, creo que si eres un profesional puedes coger el Manual y aclararte sobre los pasos a dar, así como tener algunas buenas ideas (Entrevista a un “experto”, 29/3/2011. Traducción propia)¹²⁶.

125 Es curioso que justo algunas líneas después de plantear semejante enfoque se hable de “oleadas de inmigrantes” (Comisión Europea, 2010: 60), utilizando una “metáfora acuosa” (Santamaria, 2002) que lejos de ser objetiva reproduce la idea de un “flujo” de personas imparable y amenazante.

126 [Nota: para anonimizar las fuentes he cambiado casualmente el género y modificado levemente las fechas de las

Cabe añadir que esta definición tecnicista radica en un supuesto epistemológico “oculto”: se trata del postulado según el cual sería posible aprehender la realidad social “tal y como es” más allá de cualquier posicionamiento previo. La idea de fondo es que los “huecos” de conocimiento se pueden llenar generando más información a lo largo de un proceso acumulativo, el cual desembocaría en una creciente eficacia de las políticas públicas (Shore y Wright, 1997b). De esta manera se erradica todo tipo de reflexión sobre la naturaleza situada del conocimiento, operando una separación artificial entre lo “técnico” y lo “político”. Resulta llamativa la afirmación de una administradora regional, quien preguntada sobre los temas de debate con sus homólogos durante los encuentros europeos quiso aclarar que las cuestiones discutidas no eran políticas sino técnicas, pues el único objetivo perseguido era el intercambio de “buenas prácticas” (Entrevista a una administradora, 11/3/2011).

Finalmente es interesante notar que no existen definiciones de las “malas” o “peores prácticas”: en el *corpus* comunitario de la integración no se encuentran referencias explícitas a lo que *no* se debe hacer. Cabe preguntarse si su falta es una consecuencia del proceso más amplio de neutralización de la dimensión política de la integración, que trae consigo la aparejada exigencia de eliminar los aspectos “críticos” o las fuentes de posibles crispaciones.

2.3 Segundo movimiento: a veces vuelven (los contenidos políticos)

Las “buenas prácticas” también constituyen un caso paradigmático a la hora de evidenciar las contradicciones ínsitas en la operación despolitizadora y tecnificadora; así pues, en este epígrafe seguiré utilizando su ejemplo para ilustrar la existencia de un movimiento opuesto, una suerte de “coletazo” o de “retorno” de lo político en tres diferentes vertientes: *en el trasfondo, al margen y dentro de lo técnico*.

1) Cabe observar que a lo largo de las entrevistas -especialmente las realizadas a la Comisión y a las ONG europeas más relevantes- he podido constatar que el uso de un lenguaje más “frío”, “racional” y “científico” responde al menos parcialmente a una *estrategia política consciente*. El objetivo de esta operación parece ser el de salirse del terreno fuertemente “emocional” y “sensacionalista” que caracterizaría el actual escenario político-social, bien ejemplificado por el refrán recurrente en el entorno comunitario: “no son buenos tiempos para la integración”. En este sentido el desarrollo de un enfoque “basado en las evidencias” serviría para contrastar los “populismos”, los “oportunistas electoralistas” y para limitar los márgenes de maniobra de ciertos gobiernos nacionales reacios a

entrevistas].

extender las competencias comunitarias en el ámbito de la integración. Para decirlo con las palabras de una “experta”:

Los cambios en las políticas de integración a menudo no están basados en hechos comprobables [...]; en muchos ámbitos están siendo crecientemente guiados por las percepciones públicas, así pues no tienen que ver con cómo la integración está funcionando en el terreno, sino con las seguridades o inseguridades públicas, o con los cambios como consecuencia de elecciones... (Entrevista a una “experta”, 14/3/2011. Traducción propia).

Así pues, es pertinente hablar de retorno de lo político en un primer sentido, aludiendo al hecho de que la despolitización y tecnificación de la integración responden en realidad a una estrategia política más o menos implícita y latente *en el trasfondo* del debate técnico.

2) Ante una definición formal algo “hueca” y “escueta” -o quizás gracias precisamente a ella-, es posible observar una gran variedad empírica de “buenas prácticas”. A modo de ejemplo, se incluyen: programas de formación laboral y de reconocimiento de las cualificaciones previas; creación de plataformas de diálogo intercultural; desarrollo de indicadores de varios tipos; medidas dirigidas a barrios con “alta concentración de inmigrantes”; planes de anti-discriminación; cursos de formación para líderes religiosos; proyectos de sensibilización de la población; intervenciones en el ámbito educativo; cursos de introducción para los “recién llegados”, etcétera (Comisión Europea, 2004, 2007 y 2010. Véase también Gil, 2006). No puede olvidarse que desde el comienzo del intercambio de experiencias los PCNI, expresión de los estados, han sido los principales encargados de recopilar y divulgar las “buenas prácticas”. Así pues, no asombra el hecho de que en la última década se haya abierto un “campo de batalla” al nivel de la UE, en el que los gobiernos al mando en los diferentes países han estado articulando alianzas con sus semejantes más afines en aras de reivindicar sus propias prácticas como las “mejores”, ganar más influencia política ante la Comisión Europea y no por último tener acceso a los canales de financiación comunitaria. Por poner un ejemplo, algunos gobiernos han aprovechado la ambivalencia de los Principios Básicos Comunes para legitimar una medida tan cuestionada como el “test cívico” y presentarla como una implementación del marco común europeo¹²⁷.

Por consiguiente, emerge un segundo sentido en el que cabe hablar de retorno de lo político: poniendo de relieve que *al margen* de lo técnico hay una disputa entre actores situados por la definición, la legitimación y la difusión de las mejores prácticas.

3) Es menester resaltar que el afán despolitizador/tecnificador ha envuelto hasta algunas cuestiones,

¹²⁷ Algunos observadores han subrayado que en particular los PBC n. 2 y n. 4, al hablar de “respeto a los valores básicos de la UE” y “conocimiento básico del idioma, la historia y las instituciones de la sociedad de acogida” podrían entrar en contradicción con la definición de la integración como proceso bidireccional proporcionada por el PBC n. 1 (Carrera y Atger, 2011). Aparte de manifestar una visión etnocéntrica, estos principios han sido llamados en causa por muchos gobiernos a la hora de justificar la implementación de los mencionados test “cívicos”, poniendo el conocimiento del idioma como condición obligatoria y vinculante a la hora de poder conseguir/renovar el permiso de residencia (sobre estos últimos véase Van Oërs, Ersboll y Kostakopoulou, 2010).

tan difícilmente reducibles a una cuestión puramente científica, como es el tema de la lengua. Hágase caso a la manera “racionalista” en la que un “experto” entrevistado presenta el proceso de aprendizaje del idioma del país receptor:

Bueno, ¿qué ministerio tiene la competencia del aprendizaje de la lengua? En realidad es el Ministerio de Educación, no el de Interior. ¿Qué estándares hay para enseñar el italiano como segundo idioma? ¿Cuál es el marco europeo común de referencia para la lengua? ¿Y si nos dijeran cómo deberíamos organizar nuestros cursos de lengua? Si se comienza a perseguir estos objetivos, tal y como los módulos querían hacer, habrá que implicarse en un proceso de fijación de estándares, que es mucho más técnico (Entrevista a un “experto”, 29/3/2011. Traducción propia).

No es mi intención minusvalorar la relevancia del idioma del país receptor, ni tampoco negar la existencia de elementos técnicos relacionados con su aprendizaje. Sin embargo quiero dirigir la atención hacia una cuestión previa que *no suele ser problematizada* en el discurso comunitario: la lengua nacional, por mucho que sea despolitizada y tecnificada, no deja de mantener una carga política relevantísima, estando vinculada a procesos de construcción simbólica, identitaria y a fuertes componentes “irracionales” y emocionales (véase Balibar, 1988). No de casualidad un módulo entero de los tres propuestos hasta ahora por la Comisión Europea se dedica a los cursos de “acogida” y las clases de lengua, siendo además el que más aprobación ha logrado entre los estados miembros. Tampoco de casualidad el gobierno de una comunidad autonómica fuertemente independentista como Cataluña ha decidido traducir al catalán las ediciones de los Manuales, inicialmente disponibles en los 23 idiomas oficiales de la UE. Por otra parte es llamativo, ante la creciente difusión del prisma intercultural en la educación, que a la hora de dirigirse a la población migrante no comunitaria el tema del plurilingüismo se reduzca al aprendizaje de la lengua del país receptor, y no por ejemplo a una extensión general de las competencias lingüísticas de toda la población mediante el aprendizaje de diferentes idiomas (Martiniello, 2007)¹²⁸. Finalmente, cabe preguntarse si la reducción de la cuestión lingüística a algo técnico puede terminar favoreciendo las maniobras ocultas de algunas voluntades políticas: ante el creciente énfasis en la “dimensión exterior” de la integración, se ha difundido la hipótesis de realizar cursos y test de idioma antes de la salida del país de origen. La idea de que una lengua pueda aprenderse fuera de su contexto socio-cultural de producción es sencillamente insostenible y levanta la duda de si acaso la verdadera finalidad de ciertas medidas no sea la de limitar la emigración.

Así pues, a través del tema de la lengua se evidencia una tercera acepción del retorno de lo político, en este caso como movimiento que acontece *dentro del* mismo campo técnico. Dicho de otras palabras, a pesar de la “píldora dorada” de aparente tecnificación, el contenido político no es expulsado, sino más bien subsumido e incorporado en las “buenas prácticas”, listo para emerger en

128 Lo cual además contribuiría a descolonizar el imaginario colectivo, poniendo de relieve que muchas personas migrantes tienen una competencia lingüística mayor que numerosos ciudadanos europeos.

cualquier momento.

3. De los efectos “reales”

En el anterior epígrafe he analizado las diferentes formas de “retorno” de lo político ante el procedimiento tecnificador, tomando el caso de las “buenas prácticas” como ejemplo de una tendencia más general. En resumidas cuentas, puede decirse que la acepción “descafeinada” de este concepto tiende a ofuscar y a poner en un segundo plano algunas preguntas centrales: ¿buenas *para qué*? ¿*Para quién*? Y finalmente, ¿*quién* evalúa y decide sobre su “bondad”? Avanzar estos interrogantes (y tratar de responderlos) equivale a plantear inevitablemente la cuestión de su politicidad.

¿Cuál es entonces el sentido de esta maniobra ocultadora? Como recuerda Žižek, toda ideología para llegar a ser hegemónica necesita ocupar el espacio de la universalidad con sus propios conceptos particulares, presentándolos como “apolíticos” y al mismo tiempo descalificando los puntos de vistas concurrentes, considerados “ideológicos”, “politizados” o “partidarios” (2010: 15). De esta manera se establece un orden de lo posible, que funcionando como un tamiz margina las alternativas existentes, separando lo “viable” de lo “infactible”, lo “realista” de lo “utópico”. En este sentido, si bien es verdad que los fautores de la estrategia despolitizadora ubican sus preocupaciones en el auge de los movimientos racistas y de la extrema derecha, nada impide que este mismo mecanismo sea utilizado a modo de escudo ante otras opciones muy distintas. Y lo que es más importante, en este “vacío tecnocrático” lo primero en desaparecer es la perspectiva de las subjetividades migrantes, sus vivencias y su agencia. Al operacionalizar la integración como una serie de “recetas” y “fórmulas” a aplicar, se pierde de vista el *quién*, *para quién* y *para qué*, creando un artificial “punto medio” desde el que mirar cual cirujano a un fenómeno social no sólo profundamente atravesado por desigualdades, sino en el que las fronteras ente lo “objetivo” y lo “subjetivo” tienden a difuminarse. Un “punto medio”, por lo tanto, que no es equidistante, sino que se desbalancea hacia el lado de quienes ejercen relaciones de poder más favorables. Tal y como lo expresaba una entrevistada particularmente crítica:

Es verdad que estás hablando de cosas que pertenecen a la esfera personal del ser humano, y la manera en la que las personas hablan de ella, tan segura, pero en realidad sin saber, probablemente sin haber hablado nunca siquiera a un migrante que haya tenido problemas, o por ejemplo, las dificultades y los esfuerzos por aprender la lengua, sin embargo es siempre: “Integración, integración, tenemos que hacer esto, tenemos que hacer eso”, sin tener en cuenta verdaderamente los diferentes aspectos (Entrevista a la portavoz de una ONG, 16/3/2011. Traducción propia).

Para finalizar, cabe rescatar algunas reflexiones ya esbozadas en la introducción, esto es, los efectos

materiales y tangibles de la construcción del objeto integración. En este sentido, el hecho de que exista una dimensión política irreducible a la simplificación tecnicista no quiere decir que este ejercicio no surta efectos a la hora de “producir realidad”. De hecho, una interlocutora me declaró tener “miedo” a los intentos comunitarios de creación de nuevos marcos políticos, debido a que éstos se convertirían en una “nueva realidad”, crecientemente alejada de la “realidad real” (Entrevista a la portavoz de una ONG, 6/6/2012). Asimismo, la construcción socio-cultural de la integración vertebraba prácticas concretas e influye “retroactivamente” en la forma de interpretar lo existente, como en un círculo vicioso. Un ejemplo de esta dinámica es el “Immigrant Citizens Survey”, una investigación coordinada por la Fundación Rey Balduino y el MPG y orientada a “hacer oír más fuerte la voz de las personas inmigrantes” en la Unión Europea. Sin embargo, en el apartado metodológico se deja en claro que el colectivo entrevistado han sido los “nacionales de terceros países residentes legalmente” (además de los “ciudadanos naturalizados”). En otras palabras: las unidades de análisis de esta investigación coinciden con las categorías jurídicas del marco europeo, que son por lo tanto naturalizadas cual verdad ontológica. No sólo ocultando sus condiciones políticas de producción, sino lo que es peor, silenciando voces no menos dignas de atención por ser las de migrantes “sin papeles” o en condición “irregular”.

Finalmente, en este proceso algunos actores han sido capaces de legitimarse en tanto que “expertos”, impulsando la difusión de sus propios patrones de conocimiento en tanto que verdad científica y presentándose a la vez como las personas más apropiadas para su administración¹²⁹. No hay mejor descripción de esta dinámica que la siguiente:

Hay una nueva competencia sobre integración, [...] de repente se abre una nueva caja, así su trabajo es el de llenar la caja, de allí las conferencias, las herramientas viejas y nuevas, los nuevos conceptos con las viejas herramientas [...], como animales tratan de encontrar su territorio, por eso necesitan tener un expertise, necesitan desarrollar un discurso científico sobre el tema... (Entrevista a la portavoz de una ONG, 18/3/2011. Traducción propia).

En conclusión, insisto: probablemente el estudio de los discursos sobre la integración nos diga mucho más acerca de sus autores que sobre la integración misma.

129 Sobre la relación saber/poder véase Foucault (2009).

Artículo publicado en la revista Papeles del CEIC, 2014, 1.

**El Marco Europeo de la Integración y la sociedad civil organizada:
prácticas participativas, patrones de agencia y producción de saberes**

**The European Integration Framework and civil society organisations:
participatory practices, patterns of agency and production of knowledge**

Luca Sebastiani, Universidad de Granada¹³⁰

Resumen

Este artículo se centra en las prácticas participativas desarrolladas por la “sociedad civil organizada” en el ámbito del emergente campo político comunitario de la integración de inmigrantes. Mediante el análisis de tres dispositivos, detectaré la existencia de ciertos patrones de agencia hegemónicos, los cuales entienden la participación como un proceso “limitado”, “encauzado” y subordinado a exigencias de eficacia de las políticas públicas. A su vez, las anteriores prácticas configuran un mecanismo de producción de saberes crecientemente “tecnificados” y “despolitizados” (aunque sólo aparentemente).

Palabras clave

Marco Europeo de la Integración, sociedad civil, participación, tecnologías de agencia, producción de saberes.

Abstract

This paper deals with the participatory practices which are being developed by the “civil society organisations” within the emerging political field of immigrants' integration at EU level. By analyzing three specific devices, I will detect the existence of certain hegemonic patterns of agency which conceive participation as a “limited” and “channeled” process, as well as subordinated to the need for efficacy of policies. In turn, the aforementioned practices shape a mechanism of production of knowledge where the latter is increasingly presented as “technified” and “depoliticised”.

Keywords

¹³⁰ En este trabajo presento algunos datos de mi Tesis Doctoral en vías de realización, financiada por el Plan Propio de la Universidad de Granada (Programa 6A).

European Integration Framework, civil society organisations, participation, technologies of agency, production of knowledge.

1. Introducción

Este artículo se centra en las prácticas participativas desarrolladas en el ámbito de las políticas blandas de integración de inmigrantes de la Unión Europea. Más concretamente, analizaré la producción de discursos y dispositivos¹³¹ orientados a fomentar la implicación de la “sociedad civil organizada”¹³² en el contexto del “Marco Europeo de la Integración”. He decidido enmarcar el estudio en este campo político porque su concepto vertebrador, al centrarse en las condiciones exigidas para que algunos colectivos puedan considerarse miembros a pleno título de la sociedad receptora, genera procesos de clasificación de poblaciones, de construcción de la otredad y dinámicas de inclusión/exclusión. Esta colocación “fronteriza” permite observar mejor determinados procesos, ya que al entrecruzarse, el discurso participativo y el de la integración generan una tensión que pone a prueba los límites de la participación misma y el alcance de su pretendida inclusividad.

Desde el enfoque deconstructivo adoptado en este trabajo considero que las políticas públicas, lejos de ofrecer una descripción “científica” u “objetiva” de la realidad, están condicionadas por los posicionamientos sociales, políticos y culturales de quienes las formulan. Por lo tanto tienen una naturaleza performativa al (re)producir la realidad de una manera peculiar, proporcionándole sentidos específicos, creando ciertos horizontes de posibilidad y encerrando otros (Shore y Wright, 1997b; Shore, 2010 y Shore, Wright y Perú, 2011). En este sentido, al estudiar los conceptos de integración y participación no he asumido nociones previas, sino que he dejado “jugar” las diferentes resignificaciones desde las perspectivas de actores situados.

También he adoptado la noción foucaultiana de gobierno, que remite a la estrecha vinculación existente entre las relaciones de poder y los procesos de subjetivación (sin excluir las posibles resistencias). En lugar de darse a través de la pura dominación, el ejercicio del gobierno produce identidades, invita al sujeto a pensarse de maneras determinadas y se da, por lo tanto, a través de la libertad de este último, mediante su actitud activa de cara a la “conducción de la conducta” de uno mismo y de los demás, produciendo una alineación entre los objetivos gubernamentales y los deseos

131 Utilizo aquí la noción de dispositivo proporcionada por Foucault (1985: 128-131).

132 En otras palabras, me centro en las prácticas participativas que acontecen en el momento de la elaboración de las políticas, dirigidas no a las personas inmigrantes en sí, sino a organizaciones (supuestamente) representativas de sus intereses. Bajo ningún concepto esta elección pretende menoscabar la relevancia de un análisis de los patrones de agencia individuales.

y las aspiraciones de individuos y grupos (Foucault, 1991). En este sentido, puede decirse que el presente texto analiza algunos aspectos del “gobierno de la integración” al nivel comunitario.

La estructura del trabajo es la siguiente: primero reseñaré la emergencia en la Unión Europea, en la última década del siglo XX, de los conceptos de participación y sociedad civil, estrechamente relacionados con la idea de “gobernanza multinivel” entonces en boga, para luego dirigirme a los principales dispositivos establecidos en el ámbito específico de la integración. A continuación, me centraré en las prácticas participativas llevadas a cabo por los actores de la llamada “sociedad civil organizada” en el Marco Europeo de la Integración. A través del análisis de tres dispositivos específicos mostraré: 1) que la implicación de las partes interesadas es concebida desde la UE como un ejercicio (aparentemente) despolitizado y reducido a técnica; 2) que a través de las mencionadas prácticas se construye un entendimiento de la integración específico, que lejos de ser universal, constituye una configuración determinada de la relación saber/poder¹³³ y tiende a deslegitimar e impedir la emergencia de otras formas contra-hegemónicas de hablar sobre este tema; 3) que se trata de una participación limitada (no plenamente libre de establecer la agenda) y funcional (supeditada a unas exigencias de eficacia, eficiencia y legitimación política especialmente de la Comisión Europea). En el último apartado recapitularé las principales conclusiones y proporcionaré ulteriores claves de lectura¹³⁴.

2. La emergencia de dos problematizaciones: el paradigma de la gobernanza y la integración de inmigrantes

2.1 La gobernanza multinivel en el marco de la UE: sociedad civil y participación

Para entender el discurso de la UE sobre la participación es necesario enmarcarlo dentro de la emergencia del paradigma de la gobernanza. Este enfoque se difunde a finales de los años noventa, a raíz de los crecientes debates sobre el “déficit democrático” y la falta de legitimidad política de la UE, impulsados entre otras cosas por la crisis de la Comisión Santer en 1999. Ante el riesgo de que

¹³³ Sobre la relación saber/poder véase Foucault (2009).

¹³⁴ Los materiales de análisis están compuestos por 37 entrevistas semidirigidas, hechas prealeciadamente en Bruselas entre 2011 y 2012 a los principales actores del Marco Europeo de la Integración: representantes institucionales de diferentes niveles (14 entrevistas), exponentes del “saber experto” (4 entrevistas) y portavoces de organizaciones de la sociedad civil europea (17 entrevistas) y estatal (2 entrevistas). Las ONG seleccionadas están todas formalmente reconocidas y participan en los mecanismos de consultación establecidos por la Unión Europea: al ser éste un análisis crítico de las relaciones de poder hegemónicas, he decidido voluntariamente no centrarme en los grupos alternativos. Además de las entrevistas, he leído una gran variedad de textos (tanto fuentes primarias como secundarias) y he realizado dos observaciones de sesiones del Foro Europeo de la Integración, la quinta y la séptima (agradezco a la Comisión y el Comité Económico y Social por haberme permitido el acceso).

“Bruselas” fuera percibido como un lugar de burócratas alejados de la población, la Comisión Europea había planteado un mejor funcionamiento de las instituciones y procesos decisionales más transparentes, en aras de afianzar la idea de una mayor proximidad a la ciudadanía. En este sentido, había hecho un llamamiento a que se adoptaran mecanismos de elaboración e implementación de las políticas más abiertos y “horizontales” -lo que se ha dado en llamar “gobernanza multinivel”-, abogando por una mayor inclusión de la sociedad civil. En contraposición al método comunitario tradicional, ahora se enfatizaban todos aquellos marcos de políticas blandas basados en los esfuerzos voluntarios de los actores implicados, como por ejemplo el “método abierto de coordinación” utilizado en las políticas de empleo a partir de 2000. Estos nuevos estilos de gobierno remitían a la concepción liberal y mercantil del *new public management* (Walters y Haahr, 2005: 116-118) y aspiraban a mejorar la “oferta” de las políticas públicas mediante la implicación de los “usuarios-clientes” (Sintomer, 2010: 137).

Dentro de este contexto, el dictamen del Comité Económico y Social (CESE) sobre el concepto de sociedad civil (1999) y el Libro Blanco de la Comisión sobre la Gobernanza Europea (2001) constituyen dos documentos fundamentales para analizar los modelos de participación fomentados por las instituciones europeas¹³⁵. En el primero, la sociedad civil es definida como “un concepto colectivo que designa todas las formas de acción social (de individuos o grupos) que no emanan del Estado y que no son dirigidas por él” (CESE, 1999: 5). La “sociedad civil organizada”, en cambio, remite al “conjunto de todas las estructuras cuyos miembros prestan servicio al interés general [...] y sirven como mediadores entre las autoridades públicas y los ciudadanos” (CESE, 1999: 8), constituyendo por lo tanto una suerte de enlace entre el sistema de la gobernanza y la ciudadanía (Flear, 2009). Dentro de esta amplia definición (adoptada también por la Comisión) caben patronales y sindicatos, el mismo CESE y una pluralidad de organizaciones no gubernamentales, asociaciones de base y comunidades religiosas. Además se añade que: “El modelo participativo de la sociedad civil presenta también la ventaja de reforzar la *confianza*¹³⁶ en el sistema democrático, por lo que crea de este modo un clima más positivo para las reformas y las innovaciones” (CESE, 1999: 5). El Libro Blanco sobre la Gobernanza, además, constata la existencia de una disposición positiva de la sociedad civil hacia las instituciones comunitarias y afirma en este sentido que ésta: “Brinda asimismo la oportunidad de lograr que los ciudadanos participen más activamente en la *realización de los objetivos de la Unión* y de ofrecerles una vía estructurada para *canalizar* sus reacciones, críticas y protestas” (Comisión Europea, 2001: 16).

135 Otros documentos relacionados con esta problemática son: COM (2002) 704 final; COM(2002) 713 final; COM(2003) 811 final; COM (2002) 278 final y SEC(2004)1153.

136 Todas las cursivas dentro de las citas de este trabajo son mías.

En resumen, esta concepción parece estar fundamentada en dos preocupaciones básicas:

- 1) una necesidad de legitimidad democrática de las instituciones de la UE;
- 2) una exigencia de eficacia de los procesos políticos. A través de la participación en la sociedad civil, la ciudadanía se predispondría a cumplir objetivos comunitarios, asumiendo en su propia conducta las aspiraciones del gobierno. Por ende, la participación de la sociedad civil en los mecanismos de gobernanza es vista como una garantía de la funcionalidad de los procesos (Kohler-Koch, 2010), de su mayor *legitimidad y eficacia* (este último término es repetido sendas veces en el Libro Blanco) y no parece ser considerada un valor en sí. De hecho, hasta la reivindicación de una mayor transparencia no parece estar enfocada a la búsqueda de una deliberación más democrática, sino a mostrar a la ciudadanía la superior racionalidad intrínseca en las decisiones comunitarias. A este respecto, el Libro Blanco en numerosas ocasiones plantea que los ciudadanos “tienen cada vez menos confianza en las Instituciones”, si bien “apenas entienden” su complejo funcionamiento (Comisión Europea, 2001: 3) y “*no son conscientes* de que la mejora de sus derechos y su calidad de vida proceden en realidad de decisiones europeas, y no nacionales” (Comisión Europea, 2001: 8). Desde esta óptica instrumental, los llamamientos a una mayor transparencia son entendidos básicamente como iniciativas pedagógicas de tinte paternalista (Walters y Haahr, 2005: 75) y la sociedad es considerada como un “campo de energías” a *movilizar, orientar y encauzar* hacia el cumplimiento de fines gubernamentales (2005: 21).

Como puede verse, en el discurso comunitario el concepto de sociedad civil constituye una herramienta gubernamental, la cual, al crear una diferenciación entre determinados actores y repartir las funciones correspondientes a cada uno, permite y facilita el ejercicio del poder político. Es menester señalar que la acepción actualmente hegemónica del término, lejos de remitir a una realidad “dada” y “natural”, constituye el producto tanto de unas condiciones históricas específicas¹³⁷ como de una “lucha” por el sentido emprendida por actores diversamente posicionados. Formularé dos ejemplos al respecto: 1) la inclusión en la definición oficial comunitaria de realidades empresariales es disputada por las organizaciones reunidas en el “Grupo de Contacto de la Sociedad Civil”, que abogan por restringir su alcance a las actividades del tercer sector sin ánimo de lucro (Jerez et al., 2012: 51); 2) el Libro Blanco plantea que “la propia sociedad civil debe aplicar los principios de buena gobernanza, entre los que se incluyen el de la responsabilidad y el de la transparencia” (Comisión Europea, 2001: 17) y propone elaborar una base de datos *online* con informaciones sobre las organizaciones activas al nivel europeo. Algunos

¹³⁷ Para profundizar en la evolución de esta noción en el contexto de la Unión Europea, véase Finke (2007).

estudiosos han criticado este planteamiento, al considerarlo una imposición de responsabilidades exageradas y un intento por moldear las formas organizativas de la sociedad civil (véase Armstrong, 2001: 10-11). Independientemente de esta crítica, tanto el último ejemplo como el anterior ponen de relieve la existencia de una suerte de “normas de acceso” al escenario de la gobernanza europea e ilustran que el poder de definir quiénes son los actores incluidos en las relativas prácticas y cómo éstos han de estructurarse es fundamental. Es por estas razones que, en lugar de adoptar un enfoque prescriptivo al concepto de sociedad civil, considero más interesante analizar su vinculación a prácticas concretas de inclusión/exclusión, su articulación con técnicas orientadas al alcance de ciertos fines gubernamentales y su imbricación en relaciones de poder. En otras palabras, considero esta noción como el correlato de una(s) *tecnología(s) de gobierno* (véase Burchell, 1991: 141)¹³⁸.

Vayamos ahora a la idea de participación: también con respecto de ella, los documentos analizados parecen remitir a unos principios de legitimidad y eficacia. En efecto, se sostiene que ésta constituye un principio de la “buena gobernanza” (Comisión Europea, 2001: 11) y que las prácticas participativas deberían generar “una mayor *confianza* en los resultados finales y en las Instituciones de las que emanan las políticas” (Comisión Europea, 2001: 11-12). Como se puede notar, esta idea de eficacia de los procesos retorna constantemente; además, a menudo lo hace en una acepción despolitizada y contrapuesta a un imaginario de conflicto social, como emerge de la siguiente afirmación: “La participación no consiste en institucionalizar la protesta, sino en una *elaboración más eficaz* de las políticas basada en la consulta previa y en el *aprovechamiento de la experiencia adquirida*” (Comisión Europea, 2001: 17). Por lo tanto, la idea de una mayor implicación de los actores parece radicarse en la necesidad *técnica* de adquirir más informaciones y *expertise* sobre las decisiones a tomar (Jerez et al., 2012), desembocando en la adopción de enfoques novedosos y experimentales (Kohler-Koch, 2010), en última instancia en una gobernanza más eficaz. Teniendo en cuenta la instrumentalidad de este enfoque, algunos estudiosos han hablado de “mito participativo” de la Unión Europea (Smismans, 2008).

En todo caso, cabe señalar que el discurso hegemónico de la UE rehuye la pasivización y aspira a producir identidades y prácticas de ciudadanía “activas”, construyendo al sujeto en tanto que parte implicada en un proyecto común. En esta línea, el ciudadano europeo modélico es un actor que se auto-empodera en los diferentes ámbitos de la vida social, ya sea como “consumidor responsable” o

138 La expresión “tecnologías de gobierno” indica un ensamblaje heterogéneo, un conjunto muy variado de cosas y relaciones, humanas y no-humanas, como por ejemplo formas de conocimiento práctico, técnicas de cálculo y de evaluación, vocabularios expertos, etc., los cuales funcionan procurando alinear la conducta del sujeto (individual o colectivo) con los fines del gobierno y posibilitan la actividad de este último (Rose, 1999: 52).

“titular de derechos” (Dean, 2010: 196); es un sujeto activo a la hora de elegir entre las diferentes opciones posibles -aunque no en la definición de las alternativas existentes (Brown, 2003). Los patrones de agencia vertebrados por este discurso comunitario han sido interpretados, desde una perspectiva teórica análoga a la presente, como unas “tecnologías de la ciudadanía” o “de agencia” (Walters y Haar, 2005 y Dean, 2010), que funcionan orientando la conducta de sujetos y organizaciones, canalizándola hacia la consecución de objetivos gubernamentales y tratando de capturar su agencia en aras de “optimizar el rendimiento” (Walters y Haahr, 2005: 124) y abaratar los costes sociales de las políticas públicas, otrora delegadas en la “generosidad” del Estado de Bienestar (De Marinis, 1999).

Conforme con este enfoque, las instituciones de la UE (y especialmente la Comisión) en los últimos años han desplegado una gran variedad de mecanismos participativos en diferentes ámbitos de las políticas públicas, ya sea mediante consultaciones a la sociedad civil organizada o a sectores de ciudadanía, ya sea a través de la institución y/o financiación de diferentes estructuras (para una recopilación de las iniciativas véanse Kröger, 2008; Allegretti, 2010 y Jerez et al., 2012). Sin embargo, la literatura existente ha apuntado a la existencia de numerosas problemáticas ínsitas en este conjunto de prácticas. En particular, se han subrayado los siguientes aspectos:

- las consultas suelen hacerse sólo en la fase preparatoria de la elaboración de las políticas (Kröger, 2008);
- los procesos decisionales son poco transparentes y en ellos la Comisión y el Consejo tienen un peso decisivo (Kröger, 2008). Por el contrario, las instituciones europeas en las que el debate suele ser más público (el Parlamento, el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones) son las menos efectivas en términos de toma de decisiones (Walters y Haahr, 2005: 82);
- dentro de la sociedad civil organizada hay una sobre-representación y una mayor influencia de los intereses mercantiles ante los del tercer sector (Finke, 2007; Kröger, 2008 y Statham, 2010); de los países miembros más poblados y antiguos y de las ONG de nivel europeo más grandes (Kröger, 2008). En el ámbito específico de las políticas migratorias, las organizaciones bruselesas están caracterizadas por una escasa representatividad de las comunidades migrantes, estructuras poco democráticas y dependen en gran medida de las subvenciones de la Unión Europea (Statham, 2010: 282);
- la relevante capacidad de la Comisión para controlar y moldear la agenda política, tanto mediante la legislación y los reglamentos como a través del establecimiento de cauces de financiación a los actores de la sociedad civil (Mahoney, 2004). Estas prácticas, por un lado, favorecen lógicas de

cooptación de las mismas y de despolitización de su discurso (Kröger, 2008)¹³⁹, y por el otro, conllevan la exclusión o el alejamiento voluntario de las organizaciones más críticas, especialmente de los movimientos sociales no formalmente reconocidos o más independientes (Statham, 2010); - como consecuencia de los mencionados procesos, las organizaciones de la sociedad civil europea son poco representativas de las “bases” nacionales y poco responsables ante ellas; en la mayoría de los casos se trataría de realidades elitistas (Kröger, 2008 y Kohler-Koch, 2010).

Cabe observar que los puntos críticos reseñados están caracterizados por cierta ambivalencia: en efecto, si desde el punto de vista de una mayor independencia de la sociedad civil pueden representar un límite, algunos de ellos (especialmente el penúltimo), desde la perspectiva gubernamental, podrían apuntar a la existencia de un proceso de alineación entre los objetivos gubernamentales y la agencia de las principales organizaciones. Después de esta discusión, en el próximo apartado esbozaré la emergencia del Marco Europeo de la Integración, para a continuación realizar un análisis más esmerado de algunas de sus prácticas participativas.

2.2 La constitución del Marco Europeo de la Integración

Para contextualizar el auge del prisma de la integración es necesario situarse a mediados de los años setenta, en los países europeos de más antigua tradición inmigratoria. A raíz de la recesión económica, los principales gobiernos habían optado por el cierre de las fronteras, tanto para impedir la entrada de ulterior fuerza de trabajo extranjera como para alentar que los “trabajadores invitados” ya presentes en el territorio nacional volvieran a sus países de origen. No sólo este retorno no se produjo, sino que además estos últimos, mediante la reagrupación familiar, trajeron a sus parientes más cercanos al territorio europeo. Fue en ese momento cuando, a pesar de las diferentes tradiciones nacionales, se empezó a problematizar la presencia migrante -especialmente de personas “no comunitarias”- desde la perspectiva de la “diferencia cultural”, desplegando una variedad de intervenciones que remitían a la problemática de la integración: desde medidas de anti-discriminación y contra la exclusión social a cursos de autoestima, de idioma y de “cultura” del país receptor; desde políticas de vivienda y de inserción laboral a la financiación de asociaciones de migrantes, etc. (véase Gil, 2006: 161). A partir de ese momento y durante los sucesivos treinta

¹³⁹ Aparte de las estrategias de la Comisión, la creciente despolitización del discurso de las ONG a todo nivel remite a un proceso más amplio, es decir, la “retirada” del Estado del Bienestar característica de la actual fase neoliberal. Este fenómeno ha empujado a muchas organizaciones a convertirse en prestadoras de servicios o gestoras de proyectos de las administraciones públicas, conllevando su creciente “tecnificación” y la pérdida de una dimensión claramente reivindicativa. Esta función de gestión, abiertamente reconocida por el Libro Blanco, genera una tensión entre la idea de la sociedad civil en tanto que sujeto deliberativo o como actor de mercado (Armstrong, 2001).

años, el concepto de integración se irá difundiendo a lo largo y lo ancho del continente europeo, afirmándose como prisma interpretativo y eje articulador de las políticas públicas nacionales dirigidas a determinados sectores de la población migrante. Cabe observar que, en el contexto de las racionalidades mercantiles actualmente imperantes, la integración ha sido crecientemente considerada, no ya como un proceso para cuyo desenvolvimiento es necesario otorgar determinados derechos, sino más bien un deber de parte de la persona inmigrante. En otras palabras, alcanzar una integración “exitosa” ha llegado a convertirse en una responsabilidad *individual* y un requerimiento necesario para poder gozar de más derechos de ciudadanía. Sin embargo, ante la posibilidad de una integración “fallida”, el lenguaje de la autonomía personal cede el paso a interpretaciones psicológicas y esencialistas, que explican el fracaso tanto en términos de falta de compromiso personal como remitiendo a supuestas limitaciones inscritas en la cultura de origen de la persona afectada (véase Gil, 2006). De allí la generación de una diferenciación entre los sujetos excluidos pero potencialmente “incluibles” -convertibles en ciudadanos activos y por lo tanto gobernables mediante el discurso de la participación- y aquéllos “no integrables”, “atrapados” en sus propias “tradiciones”, no aptos para el empoderamiento y por consiguiente relegados a la implementación de tecnologías disciplinarias o represivas (Rose, 1999: 253-260)¹⁴⁰.

Dentro de este contexto discursivo, el paradigma de la integración ha ido difundiéndose, hasta los años noventa, principalmente al nivel del Estado nación; sin embargo, a partir de esa década, ha comenzado a afianzarse también en el ámbito de la gobernanza multinivel de la Unión Europea, a través de lo que algunos han llamado un “cuasi-método abierto de coordinación”¹⁴¹, mediante el despliegue de un conjunto de instrumentos orientados al alcance de un entendimiento común de la integración y la promoción de la coordinación, financiación y el intercambio de “buenas prácticas” entre los diferentes actores¹⁴². En este marco, la noción de participación ha venido asumiendo una importancia central y ha sido mencionada en numerosos documentos, tanto en referencia a la implicación de la sociedad civil organizada en la elaboración de las políticas como en relación a la participación de las personas migrantes en su propio proceso de integración. De manera muy resumida, las principales herramientas predispuestas por la UE han sido hasta ahora las siguientes:

140 Hágase caso por ejemplo a la creciente difusión de los centros de detención para migrantes indocumentados o a la proliferación de redadas “raciales” de parte de la policía en busca de “ilegales” en la vías públicas de numerosas ciudades europeas.

141 “Cuasi” porque, diferentemente del método abierto de coordinación “tradicional”, hasta la fecha no se han establecido indicadores formales que permitan a la Comisión evaluar los esfuerzos voluntarios de los Estados miembros.

142 En todo caso, la UE sólo puede establecer medidas de apoyo a las políticas de integración de los Estados miembros, quienes siguen siendo titulares de las mismas (art. 79.4 del Tratado de Lisboa).

- Las Conclusiones del Consejo Europeo de Tampere (1999), al hacer un llamamiento al “trato justo de los nacionales de terceros países” y a “una política de integración más decidida” por parte de los estados miembros, pueden ser considerados el comienzo de la trayectoria aquí presentada;
- Los Puntos de Contacto Nacionales sobre la Integración (PCNI), instituidos en 2002, constituyen una red de “nodos” estatales encargados de establecer una creciente coordinación tanto entre la Comisión y los países miembros como entre estos últimos. Su finalidad es la de implantar una “cooperación técnica” y “fijar unos objetivos comunes” (Comisión Europea, 2010: 17);
- En 2004 el Consejo Europeo de Justicia y Asuntos Interiores adopta once “Principios Básicos Comunes para la Integración de Nacionales de Terceros Países”, que definen ésta como un “proceso bidireccional y dinámico de ajuste mutuo por parte de todos los inmigrantes¹⁴³ y residentes de los Estados miembros” (Consejo de la Unión Europea, 2004) y desglosan sus principales características, entre las cuales se enuncian el diálogo intercultural e interreligioso y la participación social y política. La identificación de las partes implicadas y la visibilización de los componentes de la integración son una operación necesaria para que su construcción socio-política pueda llegar a ser objeto de gobierno;
- Entre 2004 y 2010 la Comisión recopila tres ediciones del “Manual sobre la integración para responsables de la formulación de políticas y profesionales”. Estos volúmenes contienen numerosas recomendaciones sobre las buenas prácticas, recopiladas a lo largo de catorce seminarios técnicos que han visto la participación de la Comisión, algunos actores europeos como el *think tank* (y también grupo de presión) “Migration Policy Group” (MPG) y especialmente los PCNI y las delegaciones nacionales nombradas por estos últimos (académicos, “expertos”, administradores y portavoces de ONG). El objetivo declarado de los Manuales es el de operacionalizar los Principios Básicos Comunes proporcionando algunas líneas concretas de acción;
- La Comunicación de la Comisión “Programa Común para la Integración” (2005) sanciona formalmente la institución de un Marco Común Europeo, confirma los Principios Básicos establecidos por el Consejo y trata de traducirlos aún más en orientaciones concretas;
- En 2007 es creado el Fondo Europeo para la Integración, destinado a apoyar proyectos nacionales y transnacionales de implementación de los Principios Básicos Comunes, por un total de 825 millones de euros para el período 2007/2013¹⁴⁴. El conjunto constituido por los Principios Básicos

143 A pesar de la expresión “todos los inmigrantes”, el *target group* del Marco Europeo de la Integración (tanto de sus medidas como de las herramientas financieras) está constituido por los “nacionales de terceros países” (no comunitarios) en condiciones de residencia “legal” -de hecho, los desplazamientos de los ciudadanos de la UE por razones de vida o de trabajo ni siquiera son definidos “migración”, sino “movilidad interna”. Es éste un ejemplo concreto de cómo el discurso participativo de la Unión Europea, en el ámbito de la integración de inmigrantes, está atravesado por procesos de clasificación e inclusión/exclusión de poblaciones.

144 A raíz de las críticas recibidas, el Fondo ha sido recientemente objeto de una profunda revisión de sus mecanismos de funcionamiento, que sin embargo no será analizada en este escrito.

Comunes y el Fondo puede ser considerado como una tecnología de agencia, en tanto en cuanto establece canales de apoyo financiero a actores estatales (en una medida del 93%) y de la “sociedad civil europea” (en una medida del 7%) en función de que éstos asuman las prioridades políticas establecidas por la UE -es decir, trabajan en aras de alinear los objetivos gubernamentales con la agencia de los sujetos implicados;

- El lanzamiento simultáneo, en 2009, del “Sitio Web Europeo sobre la Integración” y el “Foro Europeo sobre la Integración”. El primer dispositivo fomenta la interacción *online* entre los usuarios y les permite compartir informaciones y buenas prácticas a través de la aplicación. La web puede ser interpretada como una “tecnología de proximidad” (Walters y Haahr, 2005: 78) que aspira a reducir las distancias entre las instituciones europeas y los actores de la sociedad civil, o por lo menos procura generar la idea de una mayor cercanía.

En cambio, el Foro es considerado por sus promotores (la Comisión y el CESE) como la “flor y nata” de las plataformas de diálogo sobre la integración. Algunos estudiosos lo consideran la experiencia más relevante de consultación de la sociedad civil al nivel comunitario (véase Banulescu-Bogdan, 2011);

- El debate en vías de realización entre “expertos” (incluyendo a algunas de las ONG europeas más influyentes) sobre los “indicadores” y los “módulos”, impulsado especialmente a partir de la Conferencia Ministerial sobre la Integración de Zaragoza (2010). La primera discusión remite a la búsqueda de un instrumento que permita “medir” y evaluar el estado de las políticas nacionales, a través de sistemas de *peer review* y *benchmarking* tan centrales dentro del paradigma de la gobernanza multinivel. El segundo debate está relacionado con el intento de operacionalizar ulteriormente las buenas prácticas y la difusión de las experiencias “exitosas” de integración;

- Finalmente, la Comunicación de la Comisión “Agenda Europea para la Integración de Nacionales de Terceros Países” (2011) actualiza el Programa Común de 2005 y plantea la necesidad de enfoques novedosos, abogando entre otras cosas por la “integración *mediante* la participación” (COM(2011) 455 final). El uso de la anterior preposición apunta otra vez a una idea de subordinación de los procesos participativos ante la eficacia y eficiencia de las políticas de integración mismas.

3. Participación, poder y saber en el análisis de tres dispositivos

Después de la anterior contextualización, en esta sección analizaré de manera más detallada los patrones de agencia y los saberes vertebrados por algunas prácticas participativas de la sociedad civil organizada relativas al Marco Europeo de la Integración. Más específicamente, abordaré: el

intercambio de buenas prácticas, el proceso de construcción de los módulos y el Foro Europeo sobre la Integración. Si bien estos ejemplos no agotan el abanico de lo existente, proporcionan una idea bastante clara de los principales mecanismos e ilustran eficazmente la relación entre prácticas participativas, construcción de saberes y relaciones de poder.

3.1 Las buenas prácticas, o: de la (aparente) despolitización/tecnificación de la agencia

La noción de buenas practicas resulta interesante no sólo por ocupar un lugar central en el discurso de la gobernanza, sino también porque alrededor de su intercambio se ha creado una idea de participación “tecnicista” y despolitizada que remite a transformaciones más amplias características del gobierno neoliberal. Para empezar, la definición de este concepto proporcionada por la primera edición del Manual sobre la Integración es la siguiente:

Fórmulas que han *demostrado*, por medio de la investigación y la evaluación, su *eficacia* y sostenibilidad, que producen *resultados* sobresalientes y que pueden ser *aplicables* y *adaptables* a otras situaciones (Comisión Europea, 2004: 13).

Esta descripción “diagnóstica” de las buenas prácticas remite a un paradigma algo cientifista, al hablar de “fórmulas” capaces de “demostrar” su propia “eficacia”, amén de trasplantables (si bien con “adaptaciones”) a través de diferentes contextos socio-culturales. La idea básica parece ser que la integración se puede *activar* mediante la aplicación de las “recetas” adecuadas. Lo que es más interesante, este planteamiento radica en un supuesto epistemológico encubierto, según el cual sería posible obtener *resultados* cada vez mejores a través de la acumulación progresiva de conocimiento. En esta línea, el saber parece originarse de manera pacificada y fuera de cualquier conflicto, como si se generara en un proceso lineal rellenando “huecos” vacíos (Shore y Wright, 1997b). Esta representación de las mejores medidas, entendidas como las que *funcionan*, implica una reducción de la práctica social a procedimiento técnico, aludiendo a la posibilidad de establecer “objetivamente” y fuera de cualquier relación de poder lo que es más o menos apropiado (Hammersley, 2013: 19), convirtiendo directamente el conocimiento adquirido en una mayor *eficacia* de las políticas públicas. A pesar de no corresponderse a la realidad empírica observada, esta idea no ha dejado de producir racionalidades capaces de orientar la conducta de algunos actores. En este sentido, una persona entrevistada perteneciente a una red europea de administradores locales ha explicado reiteradamente que el objetivo de los diferentes encuentros celebrados era exclusivamente “técnico” y enfocado al intercambio de buenas prácticas sobre la integración (como si la definición de lo que es “bueno” fuera ajena a cualquier supuesto previo). Otro indicio que apunta a la lógica despolitizadora de este dispositivo es lo que *falta* en la

definición de las buenas prácticas: las “malas”. En efecto, no existe mención explícita a las praxis perjudiciales para la integración de inmigrantes en los documentos comunitarios¹⁴⁵. Cabe preguntarse si su inexistencia se debe al imperativo de obviar las posibles crispaciones mediante la omisión de las medidas a *no* implementar, requisito necesario para neutralizar su “politización”.

Por otra parte he podido constatar que este ejercicio tecnicista, si bien muy conveniente a la hora de crear las condiciones previas para sentar alrededor de la misma mesa a una pluralidad de actores (públicos, privados, institucionales y de la sociedad civil, etc.) de las más variadas procedencias y posicionamientos, a la hora de su implementación en prácticas participativas concretas choca con límites evidentes. El elemento político anteriormente expulsado parece “retornar” en al menos tres acepciones diferentes: en primer lugar, porque la operación tecnificadora a veces constituye una estrategia más o menos explícita, adoptada por la Comisión y algunas ONG, en aras de contrastar los “populismos” y los “oportunistas electoralistas” de ciertos gobiernos desde la “superior” racionalidad del lenguaje científico. Ante la sobrecarga “irracional” a menudo asociada al discurso anti-inmigrantes, la Comisión reivindica un enfoque a la integración no sensacionalista, “basado en la evidencia” (Comisión Europea, 2010: 51) y “fiel a la realidad” (Comisión Europea, 2010: 59). Siempre desde esta perspectiva “estratégica”, la portavoz de una ONG europea ha comentado su planteamiento de la siguiente manera¹⁴⁶:

Estamos tratando de adoptar un enfoque basado en las evidencias, alejándolo de las emociones y los sensacionalismos, diciendo lo que funciona y lo que no funciona, intentando llevar esta perspectiva más *entre comillas* “técnica” que procede de las experiencias de las ONG, del conocimiento de los proyectos que son más o menos efectivos [...] *Hay que encontrar maneras alternativas de hacer las cosas, si no se corre el riesgo de crear antagonismos inútiles...* A veces, si al político de turno se le explica cómo funciona la cosa, cuáles son las opciones, si se toman en serio las preocupaciones de sus electores, las respuestas a ciertas inquietudes, *puede que existan unas soluciones compartidas* (Entrevista a la portavoz de una ONG europea, 14/3/2011. Traducción propia).

Una segunda acepción de retorno de lo político se da en la lucha por la definición, la legitimación y la difusión de ciertas prácticas como “mejores”. Ante la falta de una entidad formalmente legitimada para evaluar la mayor o menor calidad de las medidas implementadas, en los últimos años algunos gobiernos han sido capaces de imponer sus propias políticas como buenas prácticas (véase Carrera y Atger, 2011), reflejando así una capacidad de influencia mucho mayor que la sociedad civil organizada. Entre las medidas promocionadas se han incluido prácticas como el “test cívico”¹⁴⁷ sobre el conocimiento del idioma y/o la “cultura” del país receptor, no sólo profundamente

145 Si bien el reciente borrador de la Comisión sobre los módulos habla de prácticas fundamentadas en una evidencia “fuerte”, “media” o “baja”, incluso este último adjetivo no remite a su nocividad, sino más bien a la falta de indicios tanto positivos como negativos (European Commission, 2011b: 6).

146 Para anonimizar las fuentes he modificado aleatoriamente las fechas de realización y el género de todas las personas entrevistadas.

147 Sobre el creciente uso de esta medida por los diferentes gobiernos véase Van Öers et al. (2010).

criticadas por muchos actores de la sociedad civil, sino además particularmente sobrecargadas desde el punto de vista simbólico, emocional e identitario -evidenciando una tercera acepción del retorno de lo político.

Por lo tanto, lejos de caracterizarse por la presencia de una racionalidad puramente técnica, el espacio participativo de intercambio de las buenas prácticas indica la existencia de “luchas por el sentido” de este concepto, en un contexto de relaciones de fuerzas asimétricas (en favor de actores institucionales). La operación tecnificadora recuerda el funcionamiento de una “píldora dorada”, la cual primero encubre y (aparentemente) subsume los contenidos más marcadamente políticos, para a continuación desprenderlos repentinamente a su alrededor. Así pues, la noción actualmente hegemónica de buenas prácticas, al plantear la adopción de las soluciones eficaces *dentro de unas relaciones de poder dadas* (articuladas según vectores de clase, género, etnicidad, etc.), no aspira a re-estructurar las desigualdades existentes, sino que las asume y naturaliza. En este horizonte de sentido, no interesa saber cómo se ha llegado a la situación actual: lo que importa es lo que se puede hacer dentro de las posibilidades de acción vertebradas por aquélla, y sin salirse de sus fronteras. En este sentido, la definición de buenas prácticas desde el “vacío tecnocrático” de un ilusorio “punto mediano” equidistante a todos los actores no hace sino remover tres preguntas centrales: buenas “¿para qué?”; “¿para quién?” y “¿quién decide sobre su bondad?”. Plantear estos interrogantes conlleva el inevitable retorno de lo político y pone de relieve la contradictoriedad de un discurso cientifista el cual, para presentarse como tal, necesita ocultar los determinantes ideológicos que intervienen en sus condiciones de producción¹⁴⁸. Este procedimiento remite a la reflexión de Brown, según la cual la despolitización de cualquier fenómeno se fundamenta en un doble encubrimiento: de sus condiciones de emergencia histórica y del reconocimiento de la existencia de unos poderes que lo han producido y definido (2006: 15).

En todo caso, la contradictoriedad de este discurso cientifista sobre las buenas prácticas no quita su performatividad. De hecho, su problematización hegemónica no ha dejado de producir efectos *materiales y tangibles*, al vertebrar procesos participativos y formas de saber que legitiman ciertas maneras de construir, definir y hablar sobre la integración a la vez que deslegitiman otras. Para ilustrar mejor esta afirmación me centraré en el ejemplo de los módulos.

3.2 La construcción del saber de la integración: los módulos europeos

148 Un razonamiento más detallado sobre este procedimiento despolitizador y tecnificador se encuentra en Sebastiani (2013).

Siguiendo en la línea de las anteriores observaciones, en este apartado no analizaré detalladamente el contenido de los diferentes módulos, sino que me centraré en los aspectos principales de su conceptualización y en las prácticas participativas inherentes a su proceso de definición. A través de esta reseña pondré de relieve formas específicas de saber que han sido vertebradas por este dispositivo. Para empezar, con este término se hace referencia a una serie de conceptos estandarizados y relativos a algunos aspectos de la integración, divisibles en sub-componentes y utilizables de manera flexible y no vinculante para orientar las políticas de los estados miembros (European Commission, 2011a). En la intención de las instituciones promotoras, los módulos no han de ser una simple recolección de buenas prácticas como los Manuales, sino que deben determinar un salto cualitativo en el intercambio de conocimiento y por consiguiente -reiterando esa concepción lineal del saber anteriormente mencionada- en la mejora de las políticas públicas (European Commission, 2011b: 3). Un documento del MPG, actor central en este proceso, propone la siguiente conceptualización:

Allá donde el término “módulo” es utilizado hay un elemento en común notable, esto es, es descrito como una parte esencial y diferenciable de un conjunto. En ingeniería, un “enfoque modular” indica la sub-división de un sistema en unidades más pequeñas, que pueden ser creadas de manera independiente la una de la otra y utilizadas en diferentes sistemas para impulsar funcionalidades variadas. Este enfoque combina las ventajas de la estandarización con las de la personalización. En educación, el módulo es un curso particular de un currículo que puede ser atendido separadamente de otros cursos (Niessen y Kirchberger, 2010: 3. Traducción propia).

Esta definición desprende un lenguaje tecnicista y “racionalizador” y confirma el entendimiento de las políticas de integración como un conjunto de elementos progresivamente descomponibles, operacionalizables y trasladables a diferentes contextos socio-culturales: en resumen, es coherente con el marco epistemológico analizado en las páginas anteriores.

Por lo que respecta a las dinámicas participativas, el proceso de construcción de los módulos se ha realizado a través de tres seminarios de expertos celebrados en Riga, Viena y Bruselas entre 2010 y 2011; en cada encuentro se ha debatido un aspecto diferente, respectivamente: “cursos de introducción y de idiomas”, “firme compromiso por parte de la sociedad receptora” y “participación activa de los migrantes en todos los aspectos de la vida colectiva”. Un encuentro adicional ha tenido lugar en Bruselas (diciembre de 2010) para abordar cuestiones más teóricas. Los resultados de las diferentes sesiones han sido recopilados en un borrador de la Comisión (julio de 2011) y después de un ulterior debate han sido publicados en el Sitio Web Europeo de la Integración (febrero de 2012). En el momento de realización de las entrevistas, la discusión sobre el destino de los módulos no había acabado. Según conversaciones informales, el juicio de los estados miembros sobre el

primero sería positivo, mientras que el segundo y el tercero parecerían demasiado “abstractos”¹⁴⁹. Por consiguiente, la Presidencia del Consejo de la UE ha realizado una conferencia en la ciudad danesa de Vejle (abril de 2012) para estudiar los próximos pasos a dar, valorando la hipótesis de reformular el trabajo realizado hasta ahora y hacer los módulos más “claros” y “accesibles” (véase también Gobierno Danés, 2012). Si un interlocutor ha definido este instrumento “un animal aún en busca de una identidad”, fuentes confidenciales van más allá y observan la existencia de cierta “confusión” sobre el tema.

Es interesante resaltar que los actores admitidos a participar en los seminarios “expertos” reflejan una pluralidad de realidades: funcionarios de la Comisión Europea (coadyuvados por un proveedor de servicios); los PCNI y otros representantes de los estados miembros; administradores regionales y locales; organizaciones de la sociedad civil; *think tank*; investigadores y profesionales. Desde este punto de vista, el concepto de “saber experto” manejado por la UE no remite tanto a la procedencia de sus productores -que bajo ningún concepto se reducen a una definición institucional-académica, estando presentes actores claramente políticos u organizaciones de la sociedad civil-, sino más bien alude a la naturaleza (supuestamente) “aséptica” y “objetiva” del conocimiento producido. En otras palabras, lejos de dirigirse a actores formalmente ajenos a las dinámicas políticas para la construcción de un saber inmediatamente “científico”, la Comisión opta por impulsar un marco participativo que incluya a actores de varios tipos y que mediante sus propios regímenes de verdad y dinámicas de funcionamiento favorezca la producción de un saber que posteriormente es presentado como despolitizado. En todo caso, este proceso de inclusión no ha conllevado necesariamente el establecimiento de un debate abierto y plural. Tal y como ha afirmado una interlocutora:

Sí, la sociedad civil ha estado presente, [...] pero no ha habido *input*. El formato está especialmente designado para no tener debate, y no hubo debate [...] Todos usaban el mismo lenguaje, y no había manera humana de preguntar para qué necesitamos los módulos (Entrevista a la portavoz de un *think tank*, 20/3/2011. Traducción propia).

Esta última cita plantea una reflexión sobre la relación saber/poder: en efecto, el análisis del proceso de construcción de los módulos evidencia cómo ciertos regímenes de verdad se constituyen en una relación más estrecha con sus propias condiciones de producción socio-políticas antes que con un objeto de estudio (supuestamente) pre-existente y claramente definido. Es menester resaltar

¹⁴⁹ Muchos gobiernos parecen estar más interesados en impulsar medidas relacionadas con el aprendizaje del idioma y los “valores nacionales” antes que establecer marcos comunes más directamente relacionados con la noción (neoliberal) de participación anteriormente reseñada. Lo cual añade un elemento de complejidad al escenario dibujado, mostrando la existencia de cierta dialéctica entre actores (institucionales) estatales y “comunitarios” (institucionales y de la sociedad civil).

una contradicción: por un lado, la impelente necesidad de los módulos constituye el marco pre-establecido y no cuestionable en el que acontecen las prácticas participativas arriba mencionadas. Estos últimos, tal y como emerge de la conceptualización oficial, se presentan como una idea novedosa, innovadora, puntera; básicamente auto-evidente. El debate puede versar sobre cómo alcanzar una mayor eficacia, pero no cabe la opción de cuestionar la real necesidad del instrumento. Es más: algunas fuentes confidenciales han afirmado que, a pesar de la alta racionalidad “científica” aparentemente contenida en la noción de módulo, algunos de los planteamientos concretamente formulados durante los seminarios se han fundamentado más en la lógica del “digo lo que pienso” que en la de los “hechos” y las “evidencias”, generando una sensación de confusión e improvisación. Entonces, ¿qué lógica subyace en la producción de conocimiento sobre los módulos? Según comentan algunos observadores, esta dinámica de producción de saberes radica básicamente en la necesidad, para los actores más relevantes, de legitimar su propio papel. A lo largo del proceso de construcción de los módulos (y más en general del campo comunitario de la integración), algunos de ellos han sido capaces de legitimarse en tanto que expertos (más que otros), impulsando la difusión de sus propios patrones de conocimiento cual verdad científica y presentándose a la vez como los actores más apropiados para resolver los problemas así “creados”. De esta manera han ocupado el espacio abierto por el establecimiento del Marco Europeo de la Integración, inicialmente cuestionado por las pretensiones “soberanistas” de algunos estados miembros, y han justificado su razón de ser mediante ese discurso científico. En este sentido, la relación entre el saber y su objeto parece invertirse, tal y como lo explica una interlocutora:

Hay una nueva competencia sobre integración, [...] de repente se abre una nueva caja, así su trabajo es el de llenar la caja, de allí las conferencias, las herramientas viejas y nuevas, los nuevos conceptos con las viejas herramientas [...], como animales tratan de encontrar su territorio, por eso *necesitan tener un expertise*, necesitan desarrollar un discurso científico sobre el tema... (Entrevista a la portavoz de una ONG europea, 10/3/2011. Traducción propia).

3.3 Una participación encauzada y acotada: el Foro Europeo sobre la Integración

En este apartado dirigiré la mirada al Foro Europeo sobre la Integración: después de una breve reseña de sus aspectos organizativos, analizaré las prácticas participativas que tienen lugar dentro de él y fundamentaré las razones por las que lo considero una tecnología de agencia¹⁵⁰.

3.3.1 Una panorámica general

En abril de 2009 se celebra en Bruselas la primera reunión del Foro Europeo sobre la Integración,

150 Este marco interpretativo ha sido profundizado particularmente en Arribas et al. (en prensa).

un organismo patrocinado por la Comisión y el Comité Económico y Social. Su objetivo proclamado es el de fomentar la participación de la sociedad civil en la definición, implementación y evaluación de las políticas de integración comunitarias, mediante el intercambio de informaciones y buenas prácticas, la realización de grupos de trabajo y la posibilidad de producir declaraciones públicas con valor consultivo. En todo caso, el documento fundacional destaca que los Principios Básicos Comunes constituyen la *guía* para sus actividades y la agenda política comunitaria debería *moldear* la discusión general (Barrot y Sepi, 2009).

En cuanto a los aspectos organizativos, la plataforma se reunirá dos veces al año en sesiones de un día y medio y tendrá hasta cien participantes de entre las organizaciones de la sociedad civil europea (seleccionadas por la Comisión y el Comité) y nacional (por los PCNI), con una proporción de dos a uno en favor de las últimas. También asistirán los Puntos de Contacto Nacionales, representantes de la Comisión, el Parlamento y la Presidencia del Consejo de la UE (presente, pasada y futura), exponentes del Comité Económico y Social y del Comité de las Regiones, administradores locales, académicos y *think tank*. Un *bureau* compuesto por cuatro personas (en representación de la Comisión, el CESE, la sociedad civil europea y nacional) estará encargado de reunirse antes y después de cada encuentro para establecer el orden del día futuro, presidir las sesiones y evaluar los avances. Finalmente, un Secretariado de dos personas (ambos funcionarios del CESE) desempeñará asuntos logísticos.

De los ocho encuentros celebrados hasta ahora emerge un debate muy variado, habiéndose tratado tanto el funcionamiento de instrumentos comunitarios -el Fondo para la Integración, la Agenda Europea de 2011 o los Principios Básicos Comunes- como aspectos más generales, cuales la participación de los migrantes y de la sociedad receptora, el papel de los medios de comunicación, de las instituciones locales, etc.. En las palabras de sus protagonistas el Foro se ha fortalecido mucho desde sus primeros pasos, convirtiéndose paulatinamente en una “máquina organizativa” y ganando una legitimidad relevante, la cual se manifiesta, entre otras cosas, en la creciente implicación de los Punto de Contacto Nacionales, en un principio reacios ante esta iniciativa.

3.3.2 De las prácticas participativas: el Foro como una tecnología de agencia

En primer lugar, es necesario llamar la atención sobre los elementos excluyentes ínsitos en los mecanismos de selección de los participantes. En efecto, conforme con los criterios de transparencia establecidos en el Libro Blanco sobre la Gobernanza, tiene que tratarse de entidades

legalmente constituidas, estructuradas según los criterios formales del asociacionismo y representativas de diferentes países de la UE (en el caso de las ONG europeas). Concretamente, las principales organizaciones representadas en el Foro no son la expresión directa de realidades migrantes, sino más bien trabajan sobre las temáticas de la integración, entre otras, desde diferentes perspectivas: humanitaria, de anti-discriminación, de género, juvenil, etc.¹⁵¹. Las ONG de carácter “europeo”, al ser federaciones que reúnen diferentes integrantes de nivel nacional, son definidas organizaciones “paraguas” y tienen una base logística en Bruselas, por lo general un secretariado, desde el cual realizan actividades de *advocacy*. También suelen recibir algún tipo de financiación de parte de la Comisión, ya sea directa para la propia entidad (por ejemplo mediante el Fondo *Progress* de la Dirección General de Justicia y la de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión) o indirecta, financiando sus proyectos (especialmente a través del Fondo Europeo para la Integración, erogado por la Dirección General de Interior). Algunas de las organizaciones europeas más relevantes son: “Caritas Europa” (representada en el *bureau*), “Red Europea contra el Racismo” (ENAR), “Consejo Europeo sobre Refugiados y Exiliados” (ECRE), “Lobby Europeo de las Mujeres” (EWL) y “Foro Europeo de la Juventud” (EYF). Cabe señalar que la selección de las asociaciones participantes ha sido condicionada por la definición comunitaria de la integración -lo que un interlocutor ha llamado “el *mantra* sobre los nacionales de terceros países residentes legalmente”-, dado que este entendimiento a la baja, considerado “estrecho” por numerosas ONG, ha conllevado la inicial exclusión (luego retirada) de la “Plataforma para la Cooperación Internacional sobre Migrantes Indocumentados” (PICUM), cuyo *target group* se encontraba fuera del alcance oficial. En todo caso, es opinión común de las personas entrevistadas que el Foro, a lo largo de su trayectoria, ha conseguido “aflojar” la rigidez inicial y aumentar su carácter inclusivo. En cambio, es imposible proporcionar un cuadro completo de las organizaciones nacionales, debido a su pluralidad y variabilidad a lo largo del tiempo -razón por la cual no son éstas realidades las que llevan la voz cantante de la sociedad civil en el Foro. Además, exponentes de la Comisión y el Comité, en conversaciones informales, han criticado la (presunta) práctica de algunos PCNI de seleccionar las organizaciones nacionales más afines antes que las más representativas, utilizando criterios muy diferentes a los empleados para las organizaciones de la sociedad civil europea.

Ahora reseñaré la evaluación del proceso participativo del Foro en las palabras de sus protagonistas más relevantes. Así pues, un primer aspecto particularmente criticado por las organizaciones de la

151 En una publicación del Comité Económico y Social dedicada al análisis de las plataformas de consultación nacionales de diferentes países europeos, se critica que muchas de ellas están compuestas por expertos o por organizaciones *mainstream*, no aptas para hablar en nombre de las personas migrantes (Huddleston, 2011: 6). Sin embargo, esta misma observación puede hacerse con respecto del Foro Europeo sobre la Integración.

sociedad civil ha sido el excesivo formalismo de los encuentros plenarios: éstos empiezan con una sesión introductoria, caracterizada por una elevada presencia en la mesa de representantes institucionales, los cuales no suelen quedarse durante todo el encuentro. En esta parte la contribución de la sociedad civil tiende a ser limitada, consistiendo en breves intervenciones que serán replicadas por los ponentes sin que haya un debate político muy profundo. Además, los actores entrevistados consideran la actitud de los representantes institucionales excesivamente retórica y auto-celebradora; por ejemplo, en las palabras de la portavoz de una ONG europea, la Comisión no deja de alabar su propio trabajo afirmando a menudo: “Somos increíbles”. También se ha criticado el contenido de ciertas sesiones, por ser poco prácticas y difícilmente traducibles en políticas concretas, como el debate del tercer Foro sobre los medios de comunicación -un argumento que no atañe a ninguna competencia de la UE. En otros casos, se habrían abordado cuestiones no prioritarias para las ONG, como por ejemplo la “integración desde el exterior”¹⁵² debatida en el sexto Foro. Según la indagación realizada, la elección de este orden del día se debería tanto a la insistencia de ciertos gobiernos como a la orientación de algunos altos cargos de la Comisión, evidenciando la existencia de una cadena jerárquica “oculta” y exterior al Foro que influye en su dinámica. Por el contrario, la modificación provisional de formato de la séptima edición, que se ha convertido en una Audiencia Pública sobre la posible revisión de la Directiva Europea de Reagrupación Familiar, ha sido considerada positiva y estimulante, al vincular el debate a una competencia legislativa comunitaria realmente existente. En resumen, la crítica principal de la sociedad civil remite a la necesidad de una mayor vinculación entre los temas debatidos y el desarrollo de la agenda política europea; en este sentido, se constata una relevante alineación entre la exigencia de efectividad evidenciada en los planteamientos fundacionales del Foro y las principales reivindicaciones de las organizaciones representadas en él. Tal y como lo expresa una entrevistada:

Si es sólo una plataforma para construir redes entre las ONG y hablar de nuestras prácticas para eso puedes ir a un Foro Social. Es decir, *si ésta es de verdad una plataforma de consultación, entonces tiene que estar vinculada a lo que está siendo debatido al nivel europeo*, y creo que hemos sido escuchados en este aspecto (Entrevista a la portavoz de una ONG europea, 9/5/2011. Traducción propia).

Como puede verse, ante los límites del Foro la actitud prevaleciente de las ONG europeas parece ser la de reconocer a la Comisión un interés genuino porque las cosas mejoren, achacando la mayoría de los problemas a razones logísticas -como la baja cantidad de funcionarios de la Dirección General de Interior dedicados a la integración- o a la actitud restrictiva de ciertos gobiernos nacionales.

¹⁵² Este debate incluye la posibilidad de realizar tests de integración previos a la salida del país de origen, en algunos casos obligatorios y vinculantes.

De igual manera, no cabe duda de que las dos instituciones promotoras empujan para que la sociedad civil participe *de manera activa* en el Foro. Entre otras cosas, esta disposición es refrendada por el apoyo de la Comisión a la práctica, establecida a partir de la octava edición (si bien prevista ya desde el comienzo), de producir declaraciones públicas de las organizaciones sobre las temáticas abordadas en cada encuentro. ¿En qué lógica se sostiene esta actitud? Las reflexiones de un interlocutor ayudan a desentrañar las racionalidades subyacentes:

La Comisión quería tener un referente, al igual que lo tiene en otras áreas [...], que continuara empujando y elevando los estándares, *allá donde ya hay un acuerdo sobre los objetivos comunes. En este sentido es útil para la Comisión tener a una organización que ayude a superar el déficit democrático al nivel europeo y fomente la movilización de la sociedad civil en un ámbito donde la Comisión y la sociedad civil tienden a compartir un punto de vista parecido*, entre otras cosas para tener más ataduras a la hora de discutir con los estados miembros (Entrevista al portavoz de un *think tank*, 23/3/2011. Traducción propia).

De la anterior cita se desprenden dos cuestiones centrales: 1) otra vez más la concepción de la participación como herramienta instrumental de cara a la legitimación de determinados actores políticos -ya sea ante la ciudadanía o, como en este caso, ante otras instituciones; 2) el fomento del activismo de la sociedad civil está fundamentado en una constatación previa: la de la *alineación*, en este ámbito político, de los planteamientos de las ONG con las posturas de la Comisión Europea; lo cual permite que la participación se pueda traducir en una mayor eficacia de los procesos de las políticas públicas. Si el primer contenido reitera las racionalidades participativas de la gobernanza multinivel europea, es a partir del segundo que el Foro puede interpretarse como una tecnología de agencia.

Obviamente, los márgenes de acción para la sociedad civil son reducidos. No sólo por las dinámicas externas (el marco político y los principales actores institucionales) e internas (las relaciones de fuerzas que se expresan en el *bureau*, los mecanismos de dependencia creados por la financiación, etc.) que influyen en la determinación del poder de agenda. Además de todo eso, se trata de una participación encauzada y acotada *de antemano*, al estar inscrita en una relación saber/poder específica la cual, aparte de vertebrar dinámicas de inclusión/exclusión, tiene sentido sólo en el marco de un entendimiento específico de la realidad social objeto de políticas, desde ciertas racionalidades hegemónicas. Por consiguiente, a modo de ejemplo, el Foro puede criticar la manera en la que se aplican los Principios Básicos Comunes o la efectiva “bidireccionalidad” de las políticas de integración implementadas, pero no está legitimado para cuestionar la necesidad de los susodichos principios, ni de la existencia misma de unas políticas llamadas “de integración” -entre otras cosas, porque el saber experto sobre ella ha sido construido mediante un proceso en el que la sociedad civil también ha estado implicada, tal y como he ilustrado en los anteriores apartados. Por

las susodichas razones, el patrón de agencia requerido y fomentado en este ámbito puede ser definido una suerte de “activismo dentro de un marco reactivo”, dado que la participación de la sociedad civil no es considerada como un momento deliberativo central en el proceso político, sino más bien una dimensión necesaria para la *implementación* de las políticas públicas; opera en tanto forma acotada de libertad, necesaria para pre-disponer a los actores a la conducta de sí mismos y de los demás.

4. Conclusiones

En este escrito he reseñado las prácticas participativas desarrolladas en tres diferentes dispositivos del Marco Europeo de la Integración, tratando de analizar los patrones de agencia fomentados en cada ámbito, los saberes producidos así como la relación entre ambos. En primer lugar, he analizado el concepto de buenas prácticas y las problematizaciones subyacentes en la idea de su “intercambio”, para poner de relieve que éstas, a pesar de ser construidas como una noción básicamente técnica, no dejan de remitir a contenidos políticos relevantes que “retornan” de diferentes maneras. En segundo lugar, al desentrañar la idea de los módulos europeos y su proceso de construcción, he resaltado que este saber se ha constituido no tanto en relación a un objeto “real” pre-existente, sino a partir de la necesidad de legitimar el papel de determinados actores, tanto institucionales y “expertos” como de la sociedad civil, en el ámbito del recién creado Marco Europeo de la Integración. He observado que los dos primeros dispositivos remiten a una idea simplificada de la producción del conocimiento, pues la consideran un proceso acumulativo, lineal y ajeno a relaciones de fuerzas, amén de fácilmente traducible en una mayor eficacia de las políticas públicas. Finalmente, me he centrado en el caso del Foro Europeo sobre la Integración, evidenciando la existencia de un modelo de participación limitada, enfocada a la legitimación de ciertas instituciones y supeditada a una mayor eficacia de las políticas públicas.

Todos los dispositivos analizados comparten el hecho de fundamentarse en patrones de agencia y saberes, los cuales procuran alinear la conducta de los grupos implicados con los objetivos del gobierno de la integración. Desde este punto de vista, hay una relación de sustentación recíproca entre las prácticas participativas y las formas de conocimiento vertebradas, puesto que por un lado, el carácter “encauzado” de las primeras favorece la producción de saberes influidos por las relaciones de poder hegemónicas y sometidos a un proceso de (aparente) “tecnificación” y “despolitización”, mientras que por el otro, las segundas fomentan la producción de categorías y clasificaciones que condicionan los mecanismos de inclusión/exclusión y más en general las fronteras de los procesos participativos.

Naturalmente, el hecho de que exista una tentativa gubernamental por capturar la agencia de los sujetos mediante la implementación de determinados dispositivos no significa que este intento sea siempre exitoso, ya que, tal y como lo expresa Davies, “existe una línea fina entre impulsar la ciudadanía activa y provocar la disensión” (2011: 53). Tampoco estoy negando la existencia de otros marcos de agencia, fuera del institucional comunitario, en los que sea posible desarrollar más fácilmente prácticas participativas alternativas. Simplemente, el objetivo de este texto ha sido el de resaltar que ciertas prácticas participativas, por muy “activas” que sean, no necesariamente contribuyen a desarticular relaciones de poder asimétricas, pudiendo hasta llegar a fortalecerlas. De los datos empíricos presentados tampoco deberían extraerse consideraciones generales extensibles a todo mecanismo participativo, aunque sí vale la pena resaltar las ambigüedades y los riesgos ínsitos en la asunción aproblemática del discurso hegemónico. Finalmente, por lo que respecta a este caso de estudio, quiero evidenciar que la consecuencia más relevante de los procesos analizados probablemente sea la producción de una dinámica de doble invisibilización, la cual consiste en lo siguiente:

1) Por un lado, el conjunto tan tipificado y tecnificado de herramientas del Marco Europeo: módulos, buenas prácticas, principios básicos, manuales, indicadores, etc., presentado como una exigencia objetiva de racionalización ante los desafíos planteados por la integración, cual si ésta en lugar de ser una construcción social fuese algo existente “allí fuera”, oculta la presencia de actores situados, los cuales empujan voluntariamente hacia la realización de un marco político comunitario, entre otras cosas para legitimar su propio papel en él. Es por eso que la producción de conocimiento sobre la integración necesita manifestarse como una operación básicamente *descriptiva* de lo existente, que termina naturalizándolo y ocultando las condiciones de comprensión de su propia emergencia histórica. Se trata de una operación claramente mistificadora, puesto que toda ideología, para afirmar su hegemonía, necesita presentarse como “científica” y “objetiva”, en aras de descalificar a los puntos de vistas concurrentes en tanto que “ideológicos” o “politizados” (Žižek, 2010: 15);

2) Por otra parte, dentro del Marco Europeo de la Integración, de sus problematizaciones y de sus regímenes de verdad existe muy poco espacio para el fomento de dinámicas participativas “otras” de parte de la sociedad civil, así como para el establecimiento de saberes alternativos o prácticas de *contra-expertise*¹⁵³. Y lo que es peor, en el citado “vacío tecnocrático” lo primero en desaparecer parece ser precisamente lo más importante, es decir: las experiencias, las vivencias y las luchas de

153 Propuestas por Flear (2009: 907) como una opción de práctica contra-hegemónica desde dentro de los mecanismos gubernamentales.

personas y colectivos de migrantes (ya sean residentes “legales” o no), realidades a menudo silenciadas en la práctica social cotidiana y cuya invisibilización resulta legitimada y naturalizada mediante la reducción a “técnica” que opera en este régimen de saber/poder.

**Revisiting the EU framework on immigrant integration:
the European Integration Forum as a technology of agency**

Alberto Arribas Lozano, Nayra García-González,

Luca Sebastiani, and Aurora Álvarez Veinguer

University of Granada, Spain

Sandra Gil Araujo

Scientific and Technical Research National Council, Argentina

Abstract

In the last fifteen years, a European Framework on Immigrant Integration has been developed through soft law tools, aiming to create a common understanding of the concept, and promoting the coordination, funding and exchange of best practices among states, local administrations and non-governmental actors. In this article, we first contextualize the emergence of immigrant integration policies at the EU level. We then examine the principal EU documents on this issue, paying special attention to the link between integration and immigrant participation. Finally, based on an empirical study, we analyze, from the perspective of governmentality, the European Integration Forum, an apparatus considered the ‘last word’ in immigrant integration policies at the EU level.

Keywords

European Integration Forum, governmentality, immigrant participation, technologies of agency, Common Basic Principles for Immigrant Integration Policy, Common Framework for the Integration of non-EU nationals.

1. Introduction

When it comes to migration-related diversity, integration is an ambiguous notion that informs debates and policies. The genesis of this concept must be placed in the mid-1970s¹⁵⁴, when the presence of migrants began to be conceived as a problem by European countries with long-term

¹⁵⁴ Although we are aware that the discussions on national integration policies started in slightly different periods depending on the member state (for example, in the mid-1960s in the United Kingdom and in the 1980s in France), from a general point of view, it was in the mid-1970s when European countries started to problematize their immigrant presence in terms of integration. This change originated in the 1973 oil crisis, the exhaustion and transformation of the Fordist system of production and accumulation and the related changes in migratory patterns.

immigrant traditions, and specific public policies were developed, oriented towards promoting the ‘integration’ of immigrants in the receiving context, as much in countries with a republican tradition (France) as in others with a multiculturalist focus (the United Kingdom and the Netherlands). In fact, more than thirty years later, the implementation of immigration policies is not uniform throughout EU territory. These policies continue to be a state-level responsibility, with each nation-state maintaining its own distinct characteristics linked to its nation-building process and its particular imperial/colonial history. Although the Treaty of Lisbon (Art.79.4) foresaw EU responsibility when it came to establishing the means to promote and support the integration policies of member states, it excluded any harmonization of these policies. Notwithstanding, it must be observed that in the last fifteen years, a European Framework on Integration (of ‘third-country nationals’, according to official language) has been developed through soft law tools, aiming to reach a common understanding of integration and promoting the coordination, funding and exchange of best practices among different actors. In this sense, we have been witnessing increasing discursive production on the concept of integration as well as the implementation of different apparatus related to its management. This phenomenon obliges us to move beyond a formalistic approach to policies and to take into account the different ways in which this recently created political field has not only opened a transnational space of political practices – putting into contact a plurality of multilevel actors: national, regional and local stakeholders, as well as civil society organizations – but also has had a (partial) influence on the attitude of state-level actors, conditioning their priorities and demands as well as creating new conflicts and opportunities.

Although we are aware of the tensions between the national and the EU levels, examining such tensions is not the goal of this paper: our article focuses on the study of integration policies from the perspective of EU institutions. Faced with the impossibility of tackling the whole variety of facets implicated in integration policies, we have chosen to center on those aspects most closely related to participation. We do so for three reasons: 1) the growing importance attributed by European institutions to the involvement of both immigrants and the receiving society in integration; 2) the fact that the dimension of participation is strongly implied in the official EU definition of integration; 3) the consideration that integration policies, insofar as they often relate to processes of inclusion/exclusion and classification of certain populations, represent a particularly appropriate context in order to test the real inclusiveness of institutional participative discourse. We start by elaborating on the emergence of integration policies within the European context. Next, we examine the principal EU documents on integration – looking back to the Tampere European Council (1999) and from there to the present day – focusing on the relationship between ‘integration’ and

‘participation’. And finally, in order to assess our conceptual approach within a specific apparatus, we refer to the case of the European Integration Forum, a dialogue platform recently set up by the European Commission (EC) with the aim of analyzing how the concept of integration is materialized concretely and explaining why our empirical study leads us to understand the Forum participatory practices as a technology of agency.

2. Antecedents to integration policies in the context of Europe

The concept of integration has been used, and continues to be used, in distinct historical and geographical contexts, to denote measures ranging from forms of naturalization, family reunification, anti-discrimination laws and positive discrimination and basic legal and social protection, through to: the creation of associations and religious organizations for immigrants; the redistribution of funds for specific groups; policies of housing and of law and order; mediation services, language and self-esteem courses; multi/intercultural education; professional education; access to labor markets; self-employment; mini-credits; apparatus for specific social intervention and a long et cetera. However, and in spite of its dissemination, the use of this notion in reference to immigrants is relatively recent. Until the mid-1970s, it was not considered that the immigrant population posed a problem for national order because it was supposed that foreign workers would not stay any longer than the length of their work contracts. This instrumental definition and reduction of immigration to a workforce, tolerated as a minor evil but never desired, cracked when it gave way to a populating immigration (Sayad, 2000). In contrast to what governments and business owners expected, immigrants did not return to their countries of origin, and moreover, supported by the right to family reunification, they sent for their families.

The profound economic and social changes that accompanied the industrial reconversion of the early 1970s affected this panorama on different levels, since the increase in unemployment and the precariousness of employment itself, changed the working and living possibilities and conditions of the wage-earning sectors, and thereby of the population of immigrant origin. At that point, and in the context of what has been called the *metamorphosis of the social question* (Castel, 1997), certain immigrant populations (and their children) began to personify the new ‘unadaptable’ groups, and became the object of insertion policies. It was within this framework that the immigrant presence started to be thought of, and to be managed, in terms of integration, which according to the political rationality¹⁵⁵ of ‘advanced liberalism’ (Rose, 1999), was conceptualized in ‘personal’ and ‘cultural’

¹⁵⁵ The concept of political rationalities refers to clusters of relatively systematic and explicit thoughts about how

terms in a very particular fashion. On the one hand, integration was considered not as the outcome of social processes but as a personal responsibility of the individual, who was conceived as an autonomous, rational and 'self-made' subject. On the other hand, belonging to another culture – some cultures more than others – was understood as a kind of deficit for integration, an expression of certain difficulties 'to be and act like the rest' (Castel, 1984: 124). Immigrants had to demonstrate a high level of personal involvement and effort in order to fulfill the receiving society's expectations, while simultaneously, unsuccessful integration was explained through the paradigm of cultural deficit.

As various comparative studies have shown, the form and content of policies directed at immigrants display important variations between one country and another, often linked to the respective histories of nation building in the states considered, their political cultures and legal traditions (Brubaker, 1999; Favell, 2000; Koopmans et al., 2005 and Gil Araujo, 2011). However, since the 1980s, in spite of the variations from state to state, the majority of practices directed at managing the presence of immigrants have been developed under the rubric of integration (Favell, 2001b). In the last decades, in most European countries, the political debate over immigration has focused on the possibility of integration of immigrant populations and the danger that their presence could pose for national unity and security (Rudolph, 2006). In the majority of cases, debates end up trapped in the narrow parameters of national identity; in this framework, policy makers have begun to theorize about citizenship, not only in terms of rights and responsibilities, but rather, and above all, in terms of cultural and moral demands on the new members of society as proof of their identification with the nation (Favell, 1997). In a shift towards the radicalization of this conception of immigration as a menace to national identity, from the beginning of the current century, a growing number of EU countries have begun to put into practice integration tests, programs and/or contracts (see Van Öers et al., 2010). These measures have been applied, not only with regard to naturalization processes, but also to family reunion and long-term residence applicants, in an approach that has been legitimized by the EU Directive on Family Reunion (2003) and the EU Directive on Long-Term Residence (2003). In this way, the designated integration policies have become an instrument of immigrant restriction and selection. As some scholars have argued, the EU approach to immigration policies has indeed driven a strong process of confluence across Europe around the idea of integration tests (Carrera and Wiesbrock, 2009 and Joppke, 2007).

things are or should be, the 'discursive fields characterized by a shared vocabulary, within which disputes can be organized by ethical principles which can communicate with one another, by mutually intelligible explanatory logics, by commonly accepted facts, by significant agreements on key political problems' (Rose, 1999: 28).

3. Revision of EU documents in terms of immigrant integration (1999–2011)

We have already mentioned that EU institutions have driven growing levels of coordination of immigrant integration policies, facilitating and incentivizing the exchange of information between states, local administrations and non-governmental actors, as well as implementing the technical means and necessary finances to achieve this end. If the Amsterdam Treaty (approved in 1997 and entered into force in 1999) had communitarized immigration and asylum policies by moving them to the first pillar of the European Union, the much ‘softer’ cooperation at EU level in the field of immigrant integration had begun in the frame of the Tampere European Council (1999)¹⁵⁶, the conclusions of which affirm the need to adopt a ‘more vigorous integration policy’ towards legally residing third-country nationals. Although the approval of two Directives on Racial Equality (2000/43/EC) and Equal Treatment in Employment and Occupation (2000/78/EC) seem to pave the way to a rights-based approach to non-EU migrants from the perspective of anti-discrimination (see Geddes, 1998 and 2000 and Guiraudon, 2000 and 2003), the idea of integration as a ‘demand’ and a ‘duty’ for the immigrant would rapidly turn hegemonic with the establishment – within the European Commission – of a Directorate-General (DG) ‘Home Affairs’¹⁵⁷ (1999) characterized by a markedly ‘restrictive’ approach, tending to conceive integration as a tool of immigration policy (Carrera and Parkin, 2010). Later, a milestone in the constitution of a common European framework would be the Common Basic Principles on Integration (CBPs), adopted in November 2004 by the Justice and Home Affairs Council. They are a collection of non-binding directives from which member states can elaborate their integration policies. Through the CBPs, integration is defined and made ‘real’ and its specific components are listed and made visible. The principles most directly related to integration and participation are: CBP 1, which defines integration as ‘a dynamic, two-way process of mutual accommodation by all immigrants and residents of Member States’; CBP 7, which emphasizes the importance of ‘frequent interaction between immigrants and Member State citizens’, demanding the promotion of common forums and intercultural dialogue as a key element for successful integration; and CBP 9, which stresses that ‘the participation of immigrants in the democratic process and in the formulation of integration policies and measures, especially at the local level, supports their integration’. The CBPs were acknowledged by the EC in September 2005

156 The EC made previous attempts to establish a more binding coordination on integration-related issues, with the first one in 1985. See Sciortino and Pastore (2004).

157 This was a consequence of the Amsterdam Treaty, that created an area of ‘Justice, Freedom and Security’ and communitarized immigration policies. The DG ‘Home Affairs’ would constitute a specific Unit B.1 devoted to ‘Immigration and Integration’. Although the Commission has a DG for Employment, Social Affairs and Inclusion – and in the beginnings, there had been a debate on what structure would be responsible for it – the question of integration is delegated to the very management responsible for policies of border control, home security, the fight against organized crime and terrorism.

with the establishment of a Common Agenda for Integration, which aimed to put into practice the CBPs through concrete political orientations.

In order to better operationalize the concept of integration and to convert the CBPs into practical tools aimed at managing efficaciously the presence of non-EU nationals, the EC has also published three editions of the *Handbook on Integration for Policy-Makers and Practitioners* (2004, 2007, 2010), developed through 14 technical seminars with the contribution of member states' experts, the National Contact Points on Integration (NCPs). Their main purpose is to foster the active and responsible conduct of stakeholders through the exchange of information and 'good practices'. The first edition of the *Handbook* stated that participation is a key element for the practice of active citizenship, pointing out that 'migrant organizations are also key partners in the exercise of participatory government' (2004: 10). In accordance with this manual, political participation involves multiple facets. In the field of electoral rights, the importance of local level elections is insisted upon; whereas outside the electoral process, the participation of foreign residents in consultative forums and dialogue platforms is sought out. Moreover, The *Handbook* makes specific mention of the importance of the acquisition of nationality for opening up opportunities for integration and participation, but it emphasizes that it is not a 'magic measure' (2004: 45), and that naturalized immigrants may continue to suffer from discrimination that impedes the development of a sense of belonging to the society. It should be noted that the EC has no jurisdiction over electoral and naturalization policies regarding third-country nationals. In this sense, the EU approach seems to be centered on the promotion of the idea of 'active citizenship', through supporting and funding the aforementioned dialogue platforms at the national, regional and local levels. Two important apparatus fueling the debate on integration directly at EU level had been established in 2009. The first is the European Integration Forum, a dialogue platform whose creation was especially supported by the Commission and the European Economic and Social Committee; the second is the European Website on Integration, which puts in contact experts, practitioners, administrators and 'civil society'.

Further, a Council Decision had established in 2007 the European Integration Fund in order to support national and transnational projects aimed to implement the CBPs. It is worth stressing that the Fund must be used in accordance with the CBPs, since the actors that will be financed are required to implement them through their own projects. The real effectiveness of this requirement

has been questioned by recent studies¹⁵⁸; nonetheless, the mere existence of this link shows that European institutions have attempted to condition and *channel* the implementation of state-level policies towards both the achievement of EU objectives and the dissemination of their own understanding of integration. However, the Third Annual Report on Migration and Integration (2007), evaluating the implementation of the CBPs, indicates that the significant application of the first CBP, which suggests that integration is a two-way process, is ‘a long-term challenge requiring further efforts. Structural initiatives targeting the host population to reinforce its ability to adjust to diversity are still underrepresented in national strategies’ (2007: 8). Later, The Stockholm Programme (2010), developing the approach suggested in previous programs, states that the integration of third-country nationals with legal residence is the key to making the most of immigration’s advantages, and continues to insist upon the necessity of an integration policy directed towards comparable rights and obligations between third-country national residents and EU citizens.

That same year, 2010, the third edition of the *Handbook* insists upon the same elements: the necessity for the active participation of all citizens and residents to achieve successful integration; the encouragement of joint dialogue platforms; the elimination of legal barriers to the civic participation of immigrants; the significance of equalizing of rights and obligations; the importance of creating opportunities for frequent interaction between immigrants and nationals; and the necessity for migrants to have a voice and an active role in policy development. Also in 2010, the fourth Ministerial Conference on Integration, held in Zaragoza, introduces a debate on indicators and modules. Indicators are conceived as a tool to monitor and evaluate the results of national integration policies, at first in the field of employment, education, social inclusion and active citizenship. Although a consensus on this topic has not yet been reached, it is interesting to note that the concept of indicators once again brings up the idea of achieving EU goals through the promotion of agency, as well as through the enhancement of performance and the fostering of competition among a plurality of actors (Walters and Haahr, 2005: 119). On the other hand, modules constitute the development and stronger operationalization of the ‘best practices’ contained in the handbooks, with a special emphasis on their transferability from one context to another (DG Home, 2011). It should be noted that the initial draft on modules creates three different types: one on introductory and language courses, another on strong commitment by the receiving society and the last one on active participation of immigrants in all aspects of social life. According to

158 Within them, some scholars consider that CBPs are too vague and indeterminate (Martiniello, 2007), while others stress the fact that member states have been able to use this fund for projects that prioritize certain CBPs (markedly n. 2 and 4) within an approach that is somewhat ‘one-way’ rather than ‘two-way’ (Carrera and Atger, 2011).

interviews with participants in the European Integration Forum¹⁵⁹, it seems that only the first type of modules – the ones most clearly related to integration tests – actually meet member states’ approval, while the second and the third, the ones that more clearly refer to the concept of participation, have been considered to be somewhat ‘confusing’; currently, the discussion on them is at a standstill.

Finally, in July 2011, the EC had proposed the European Agenda for the Integration of Third-Country Nationals. Declaring that the first Common Agenda (2005) had already been implemented, but that the economic, social and political context had changed, and that not all the measures had turned out to be successful, the new Agenda presents itself as an up-to-date contribution to the debate over how to understand and promote integration. Although integration has been defined as a process in constant evolution, requiring continual efforts, innovative focuses and bold ideas, the Commission once again recommended to member states that they undertake all necessary efforts to eliminate obstacles to the political participation of immigrants, seeking to increase the involvement of immigrant representatives in the design and implementation of integration programs and policies. In addition, it discusses ‘integration *through* participation’, a notion that suggests the latter is not an objective in itself, but rather a necessary requirement to achieve a more successful integration process. So it seems that ‘participation’ is somewhat subordinated to ‘integration’. It also emphasizes the importance of the involvement of countries of origin, stating that integration begins abroad, by means of pre-departure measures. In this sense, it opens a new dimension of integration, conceiving it *de facto* as a ‘three-way’ process, addressing not only the responsibility of member states, but also that of non-EU countries.

4. Introducing the European Integration Forum

In this section, we analyze an apparatus considered the ‘last word’ in immigrant integration policies at the EU level, the European Integration Forum. We begin by contextualizing its creation, in order to then review its main characteristics, functions and objectives, also taking into account previous experience on immigrant participation at EU level. Following this, we introduce the topics debated in the eight meetings held so far. Finally, we focus on the two aspects most relevant to this article: the struggles around the definition of ‘integration’ – understood as a conceptual tool for the achievement of EU goals – and the participatory activities that take place within the Forum.

¹⁵⁹ The interviews analyzed here are part of the fieldwork of Luca Sebastiani’s doctoral thesis, and they were made during two stays in Brussels in February–March 2011 and May–June 2012. The thesis was financed by the ‘Plan Propio UGR’, within Program 6A (FPU grants). All those interviewed are owed thanks for their availability, as well as the EESC and the ‘DG Home’ of the Commission for having allowed two observations of the Forum.

Contrasting the previous analysis of EU documents and the current inquiry helps us to closely observe the variety of conceptions and strategies developed by various agents.

In July 2008, the European Economic and Social Committee (EESC) adopted, at the request of the EC, an *exploratory opinion* regarding the promotion of measures for the integration of third-country nationals, underlining the importance of the role played by civil society organizations when it comes to ‘ensuring the coherence and effectiveness of the social processes of integrating immigrants, defining policies in the EU and in evaluating these policies’ (EESC, 2008). Thus, the establishment of a dialogue platform between EU institutions and civil society representatives becomes a priority measure. After some meetings with representatives of European associations and after an exchange of letters between the Vice-President of the Commission, Mr Jacques Barrot, and the President of the EESC, Mr Mario Sepi, the Forum was finally instituted. In April 2009, the platform met officially for the first time.

The document *Rules of Procedures of the European Integration Forum* (Barrot and Sepi, 2009), released by the EC, officially defines the Forum’s mandate, functions and organization. It is to have no more than a hundred participants and it is to meet in plenary session twice a year. The selection of the members, run by the Commission and the EESC, will include representatives from European civil society umbrella organizations, along with those from state associations or platforms, in a 2:1 ratio in favor of the latter¹⁶⁰. It will also include: representatives of the NCPIs; delegates from the Presidency of the European Council, present, past and future; spokespeople from the Commission, the Parliament, the EESC, and the Committee of the regions; local administration networks and academic experts. A bureau comprising four people will preside over the Forum’s meetings and meet four times a year, before and after each plenary session, to evaluate its achievements and establish the future agenda. The members of the bureau must include a representative of the EC, one of the EESC, as well as a spokesperson for civil society organizations at the EU level and another at the state level. A secretariat will also be established, comprised of two, with responsibility for logistical and bureaucratic management.

We have seen that the official mandate of the Forum is that of encouraging civil society participation, in the interests of it having a role in the definition, evaluation and implementation of EU integration policies. Therefore, the aim of the meetings must be as much one of exchanging information and ‘best practices’ as one of organizing working groups to tackle specific aspects of

¹⁶⁰ It should be noted that the great majority of civil society’s participants are not migrant-led organizations.

integration, and, similarly, more technical questions. The Forum will also be entitled to produce reports, whether under its own initiative or at the request of other EU institutions, in both cases with a consultative role. Nonetheless, the intention is quite clearly to channel the debate within the limits defined by the EU's official political agenda, as suggested by the following regulation:

The Common Basic Principles on Integration will be the guide for the Forum's activities. Participants should be free to discuss a whole range of issues related to the integration process as such. But in order to provide a 'useful input' into the development of the EU's policy on integration, the legal mandate and the policy context would frame the discussion (Barrot and Sepi, 2009).

The insistence on usefulness is better understood through the example of a prior attempt to establish a dialogue platform on immigration, the European Union Migrant's Forum. This Forum, which ended up failing, had been set up in the early 1990s by the Commission following an initiative of the European Parliament, and it involved around 130 migrant organizations. According to existing literature, the reasons for its failure can be found in the strong confrontations that took place between Turkish and Moroccan representatives, the divergent associations' strategies (Guiraudon, 2003), as well as poor financial management (Geddes, 2000). According to the main actors within the current Integration Forum, this previous experience embodies a paradigm of 'failure' and it is considered an example not to follow. Asked about the reasons for this failure, an interviewee (a representative of civil society, 6 June 2012) underlines – in a negative sense – the 'philosophical' nature of the debate that took place within the Migrants' Forum, implying it was disconnected from current political issues and unable to provide useful input to EU institutions. Other scholars also point out the minimal influence of the Migrants' Forum (Kastoryano, 2004). In the light of the limits that have been identified in the Migrants' Forum, it is easy to understand the current demand for the Integration Forum to be efficacious and to mark a clear discontinuity with the previous one, especially by linking itself more closely to breaking political news. An expert closely involved in the elaboration of various important integration tools at the EU level describes the function of the current Forum as follows:

The Commission wanted to have an interlocutor, like it has in other areas, [...] that continues to push it, to go higher in its standards, where they already agree on the common objectives. So it's helpful for the Commission to have an organization that helps to overcome the democratic deficit at the European level, encourages the mobilization of civil society, in an area where the Commission and civil society tend to share a similar point of view, in order to have more bonds in its discussion with member states (Interview with a member of a think tank, 24 March 2011).

This quotation can be read as an attempt, developed by the promoters of the current Forum, to help *align* the EU's objectives in the management of integration with the participatory practices undertaken by civil society actors. This effort is rooted in the consideration that civil society organizations share a similar point of view to that of European institutions on this issue, even while

(supposedly) more critical towards the (deemed) restrictive positions of certain national governments.

In order to deepen our analysis, we now take, in chronological order, the principal subjects of debate addressed in European Integration Forum meetings. This allows us to observe their evolution and better understand the reflections, references and criticisms of participants themselves. All meetings of the Forum have taken place in Brussels, in the buildings of the EESC. Until now, the structure of each meeting, though varying in some details, has always included introductory and concluding sessions (both plenary), one or more debate sessions on specific topics (also in plenary form) and several simultaneous working groups.

The first meeting¹⁶¹ (April 2009) included general topics about the EU framework and set up working groups for looking into the consequences of the economic crisis and the work of the Forum. The second meeting (November 2009) continued debating general subjects in the plenary session and developed four workshops on *cross-cutting integration policy* and the advances of the *European Integration Fund*. In the third meeting, *The Civil Society Input to the Second European Agenda for Integration* and *The Relation between Migrants and the Media* was debated (June 2010), and there were four working groups, all related to the media. The fourth meeting tackled, as much in the plenary session as in the four workshops, the *Active participation of migrants and strong commitment by the host society* (December 2010). The fifth meeting (May 2011) concentrated on *Integration through local action*, developing four different working groups: *intercultural dialogue*, *political participation*, *disadvantaged neighborhoods* and *the European Integration Fund at the local and regional levels*. The sixth meeting addressed *The involvement of countries of origin in the integration process* (November 2011), developing roundtables on pre-departure measures, diaspora communities and the relation between integration, circular migration and development. The seventh meeting witnessed a provisional change of format, being a public audit (with no working groups) about the possible revision of the family reunion directive, where numerous representatives of national governments, non-governmental organizations and EU institutional heavyweights all debated together (May–June 2012). Finally, the eighth meeting (October 2012) went back to the traditional format, concentrating on *The contribution of migrants to economic growth in the EU* and establishing three working groups related to the labor market and migrant workers and entrepreneurs.

161 All the documents regarding the Forum's sessions (programs, press releases, speeches, photos, detailed lists of the participants and so on) are available at: <http://ec.europa.eu/ewsi/en/policy/legal.cfm#>.

By reading the programs of each meeting, the *work in progress* nature of its first stages is clearly perceived, in particular in the continual restructuring of the working groups. This provisional character has also been confirmed by the participants interviewed; nonetheless, some of them also mentioned that along its trajectory, the Forum has strengthened itself and has been acknowledged as an effective ‘organizational machine’. In the following section, we will concentrate on the definition(s) of the concept of integration and the participatory activities that emerge from the very actions of the Forum’s protagonists.

5. The concept of (immigrant) integration: struggles for its content

Within the existing legal frameworks, the Commission’s strategy appears to be that of creating a series of tools able to condition, beyond their formal prerogatives, the debate and the public policies of member states, favoring the diffusion of approaches and measures that translate integration into practice according to the EU concept. In this way, the Forum assumes the formal ‘two-way process’ definition of integration proposed by CBP 1. The representatives of the Commission and the Committee usually insist upon this bi-directionality, contrasting it with the restrictive and unilateral approach of some governments. Moreover, the concept used by the Forum’s promoters seems to distance itself from certain essentialist nuances, preferring to promote respect for ‘civic-political’ values shared by *all* EU residents, rather than adaptation to the ‘customs’ and ‘traditions’ on the part of specific migrant collectives. If CBP 2 suggests: ‘Integration implies respect for the basic values of the European Union’, without subsequent specifications, a member of the *bureau* provided his interpretation of said values and principles in the following way:

From my point of view, they are those established by the Treaty which are later finalized in the Charter of Fundamental Rights [...]. There are many European citizens, whether of immigrant origin or not, who do not share these values and are not the object of a reduction in their rights. I don’t think that legislation with the objective of integration should be used to reduce fundamental rights. Another question is that the authorities and civil society should promote the values of open democratic and egalitarian societies amongst all residents (Interview with a member of the *Bureau*, 24 February 2011).

This statement, though without any formal value, demonstrates that the ambiguity of the official definition of certain principles lends itself to a game of interpretations. Consequently, the success of a particular definition will depend on the power relationships existing at a given moment. We must not forget that the CBPs were first established by the Justice and Home Affairs Council in 2004 – that is, passing through the filter of member states – and later assumed by the Commission in its Communication of 2005. Therefore, we should not be surprised that its translation to operational

concepts is subject to different nuances, being an expression of the plurality of conceptions belonging to situated subjects. However, this observation doesn't refute the fact that the CBPs, beyond the aforementioned contradictions, still operate as a conceptual tool that pushes toward convergence among the practices of the different actors involved in the process.

In addition, more or less explicitly, criticisms of the integration policies of countries like France, Germany, Netherlands or Italy represent a common sense shared as much by the members of the Forum, who are representatives of EU institutions, as by organizations of a transnational character. For example, one person interviewed, speaking about state integration policies, suggested the following:

It was very difficult to see, in certain countries, whether there were even any integration policies at all, and not the government or the receiving country just expecting migrants to assimilate [...]. At the EU level, integration as a two-way process has been recognized as one of the CBPs, but we can see that on a national level, quite a number of countries are not really taking that into account or putting it into practice, and then a lot of the burden is put on migrants (Interview with an NGO representative, 3 March 2011).

Thus, we see that the use of the concept of integration alludes to the existence of a symbolic battlefield, where different conceptions square up to each other to determine their content. Trying to simplify, we observe, on the one hand, the existence of a more proactive or 'civic-political' meaning, which is embodied in the vision of the Forum's promoters, and on the other, that of a more reactive and 'culturalist' meaning, which according to those interviewed should be attributed to the approaches of some national governments. Such governments, though accepting the objective of integration, in reality seem to translate the concept into practice in a different way, directing it towards an assimilationist path, stressing the importance of the immigrants' duty 'to be integrated' before the joint responsibilities of social and political agents. In other words, they seem to conceive of integration *de facto* as a one-way process¹⁶².

However, this struggle for content does not occur solely along the EU-states vector, but rather it also takes place in the Forum, within the same 'proactive' field. In effect, although participants from European civil society usually share criticisms of certain state policies, this does not mean that they have the same notion of integration, or that the approach represented by the Commission and the EESC is exempt from criticism. For example, one interviewee underlined that the same term, integration, in reality, is falling into disuse at a local level, often substituted by 'inclusion':

More and more cities don't use the term integration anymore in the official policy papers, partly because they say

162 A critical contribution on the effective two-directionality of integration policies is the study by Carrera and Atger (2011).

it's something that involves the host society, while 'integration' often suggests that migrants have to adapt. It goes in an assimilationist direction, so they would use something like 'inclusion' [...]. But I think you need to look at the substance and there, the two-way approach is really important [...]. So a two-way approach, more pragmatic things, this also means that the legal distinctions are not always so important (Interview with an NGO representative, 31 March 2011).

Another person interviewed believed that the use of the word 'integration' by EU institutions is written into a process of inclusion/exclusion, in which certain classifications are used to distinguish between EU citizens and third-country nationals:

Why do poor natives, for instance, not have the right to integrate and why should society only integrate people from outside and not people from inside? This kind of exclusive/inclusive concept implied in the term of integration doesn't function; it's untrue [...]. What we push when we have to talk about integration is: 'Fine, but we always have to associate integration with another term, what are we talking about? Access to the labor market? What are we talking about? Participation? Citizenship? Naturalization? Housing? Employment?' So I would really try to use that empty word and really immediately associate it with what we want to say (Interview with an NGO representative, 18 March 2011).

These statements display, on the one hand, the complexity of the interpretive game surrounding integration, a concept it is difficult to consider static and unequivocal, and on the other, the strategy of certain actors who, though adapting to the political framework of the EU, attempt to modify its coordinates 'from within'. We can thus observe how the *mainstream* discursive context conditions the way demands are articulated on the part of the participants, who, though they do not completely share the working concepts being used, design a strategy of resignifying its contents 'as they go along': in the instance of the first quotation, evaluating the priority of the specific processes over the legalities, and in the second, proposing that a somewhat empty concept be filled with content and its application extended to new subjects. Another criticism shared by European NGOs is directed at the prerequisites that migrants must fulfill in order to be residents *legally*. Due to these requirements, until now, the Forum has found it impossible to tackle questions such as the integration of refugees (which is rather the responsibility of the *European Refugee Fund*) and undocumented migrants. This occurs, furthermore, in spite of the fact that within the Forum – again as a consequence of the pressure exerted by civil society – they participate in organizations such as the *European Council on Refugees and Exiles* and the *Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants*. Thus, the Forum finds itself in a contradictory position and the possibility of subsequent developments and future modifications is not to be excluded. The presence of such contradictions until now seems to attest to a kind of tension between the aforementioned necessities of efficacy and efficiency and the impossibility of reducing said issues to any artificial separation that attempts to unlink its complex articulations.

In sum, this brief review of the concept of integration as elaborated in the Forum at once shows its

resistance to easy crystallizations, the complex and multi-level articulation of the struggle for its content and the existence of inclusion/exclusion mechanisms inside and outside the same process.

6. Participation as a technology of agency

In relation to the participatory process that takes place within the Forum, there is a general feeling that ‘more could be done’, in particular among the representatives of civil society. On the other hand, the consciousness that it is an experimental and ongoing process is also present, as clearly expressed in the following statement:

We have to see; we don’t know yet. It costs some money to bring all these people to Brussels and I think the feeling that many participants had so far was: ‘We have to get something done; otherwise this is a bit of a show. But it’s also true that it takes some time and we have to see’ (Interview with an NGO representative, 31 March 2011).

Taking into account this common point of departure, the subtleties usually vary quite markedly depending on the particular position of the interviewee within the process. As one might expect, institutional members tended to underline the positive elements of the process. For instance, according to a member of the *bureau*, the Forum: ‘works through very participatory systems. They are meetings that last only a day and a half; therefore, the agenda is limited. But all the members can speak on one or several occasions in the debates; thus, it is very participatory’ (Interview 24 February 2011).

The general functioning of the Forum’s meetings has already been mentioned; now, we take a closer look at some modalities of participation. The buildings of the EESC where the meetings are held (véase anexo 1, imagen o) contain a kind of small, semicircular parliament, at the center of which the president’s table is found; here are seated the members of the *bureau* and/or the speakers of the different sessions, surrounded by the other participants (véase anexo 1, imagen p). During the plenary sessions, there is usually a significant presence of institutional members – representatives of Parliament, of the Commission, of the current presidency of the EU Council, etc – *ad hoc* guests invited for a specific session who do not always stay for the duration of the whole meeting. In this part, the contribution of non-institutional participants is usually limited, consisting of brief contributions during the debate, which are, in turn, answered by the table. Upon direct observation, moreover, the prevalence of quite general questions has been noted, rather than more articulated contributions. The working groups are developed during the afternoon of the first day, in different rooms and obviously (being simultaneous) with a reduced number of participants. In these contexts,

a wider and more ‘horizontal’ debate usually emerges. Additionally, each workshop entrusts the presentation of the principal points and achievements of the discussion to a *rapporteur* the following day. In the general opinion of civil society participants, this method of functioning is usually considered insufficient, due to, among other things, the inequality that exists between the spaces for collective debate and the moments of ‘propaganda’ for EU policies. For example, in relation to the plenary sessions, an interviewee stated:

In terms of how it works, you basically have opening speeches. Then you have the Commissioner that will say a few words, and then the Commission that will explain what’s being done on the Commission level on integration. They’ll generally promote their tools and what has been done so far, and then you might have an hour to debate, a general debate on integration issues (Interview with an NGO representative, 3 March 2011).

Another recurring criticism is directed at the content of certain debates, considered impractical and translatable only with difficulty to specific policies. For example, two of those interviewed consider the subject of debate in a plenary session from the third Forum on *The relation between migrants and the media*, not to have any practical consequences, not affecting an EU responsibility. On the other hand, the change of format of the seventh Forum to a ‘public audit’ is particularly appreciated, with many stakeholders considering it more participatory and useful. Another striking question is that of the power of setting the agenda. It has already been said that the order of the day of the Forum’s meetings is established by the four members of the *bureau*. In addition, there seems to be a clear asymmetry of power relationships between the institutional representatives of the *bureau* and those of the civil society, which is also reproduced within the Forum. The perception is shared that this composition creates a kind of informal direction, in which the weight of civil society representatives is limited. In fact, the associations cannot fix any topic of debate without the consensus of the two ‘heavyweights’ of the Commission and the Committee, as lamented in this particularly strong statement:

Can we set the agenda, for instance? Can we say: ‘Ok, next meeting we want to talk about this?’ This is not possible and you see the majority relations in the Bureau as such that you cannot just dictate something as the majority of civil society organizations (Interview with an NGO representative, 31 March 2011).

In addition, informal sources pointed out that the topic of the sixth Forum was not really responding to a civil society demand; rather, it seemed to be an institutional hierarchical decision. In this sense, the relationships of forces that materialize within the Forum reflect in quite a crystallized way the framework of its original mandate, which means that these participatory practices are not producing any significant changes in the dynamics of power. The agenda debated at the Forum is the same agenda established by the EU. A semi-institutional platform such as this cannot free itself from the fundamental objectives for which it has been created. Thus, we arrive at a central question inherent to the limits of participation: is it enough simply to be consulted or is more necessary, to have

effective power over the agenda and a real influence, to be heard? A joint text by different associations of European civil society stresses the importance precisely of the necessity that the voice of migrant organizations *be heard* (ENAR, 2010). Along these lines, one source suggested:

I must admit that I was quite disappointed with the Forum. I think we were hoping for much more, because we thought it would be a platform that would really consult NGOs and really take into account our views [...]. Ok, it's still the early days, but it felt very much like it's just another platform for NGOs to just say what they have to say, and everyone says all the same things, over and over again. And you know, you have a few officials and half of the time, they'll make their own speeches; and then, if you're lucky, there may be one or two people there when the EU actually has time to debate and discuss things, but there's no actual follow up after that. It's not like that they can put forward recommendations or anything to the Council (Interview with an NGO representative, 3 March 2011).

In spite of disappointments, the prevailing attitude of the NGOs is one of recognizing the Commission's 'genuine' interest in improving things, considering that the majority of the problems boil down to logistical questions – like the low numbers of *DG Home officials* dedicated to integration – or, again, to the limited powers of the Commission in the face of states. The gap between the EU and nation-states, on the other hand, not only manifests itself in the conceptual struggles over the meaning of integration, but is also articulated in the participatory practices that take place within the Forum. In fact, the sources interviewed have confirmed that, apart from the technical difficulties present in a constant process of learning by trial and error, the problems of the relationship between the Commission and the NCPs owe as much to the lack of knowledge of different specific situations as indeed to the fact that, from some member states, the associations most 'akin' to national governments' agendas are chosen rather than those most representative.

Following the above considerations on participatory practices, a contradictory feature of the Forum is observed: the fact that the model of participation proposed seems to be, at the same time, both *active* as well as *enclosed* and *channeled* within an established frame. In fact, the promoting institutions – or at least some sectors within them – seem to have honestly invested in the Forum, in order for it to be an efficacious and active tool, trying to link it to the latest political developments at European level and striving for it to be a respectable voice. Nevertheless, the need for civil society organizations to be *active* must be contextualized within a *reactive* frame, within the lower level of autonomy it has, in comparison with the previous Migrants' Forum, when it comes to setting the agenda of the debate. Although it's true that the demand for a stronger link to the European political framework is shared by civil society representatives, we must remember that this stronger 'efficacy' couples with the practical impossibility to question the general frame, the main problematizations and the definition of overall priorities. Civil society participation is *active within a reactive frame*, whose configuration cannot be established by civil society itself. An interviewee

puts it clearly:

Whereas the Migrant's Forum was supposed to be a continuous body that really brought together civil society on its own priorities, we have the Forum now, which is a reactive Forum that's really *ad-hoc* at the moment. It is not yet caught up with the way policies are made on integration (Interview with a member of a think tank, 24 March 2011).

In sum, we believe that the participatory practices that take place in the Forum are exempt neither from ambiguities nor from tensions produced by political and logistical problems, and in particular, by the very clear delimitation of the general framework, the agenda and the subjects for debate. Far from being a space of 'unlimited' self-organization and self-determination of civil society – key factors for the emergence of a European public sphere – the Forum is rather a tool oriented towards the implementation of political priorities established elsewhere. Nonetheless, at the same time, its very existence could push participants to seek other meeting times, outside the formal spaces and institutionalized dynamics, allowing them to articulate common *advocacy strategies*. Definitively, this platform is a good example of the thin line existing between relationships of power and processes of subjectification. It shows how public authorities, in order to achieve their own political goals, do not simply develop a top-down approach – something that would be impossible within this soft policy domain – but rather opt to create specific fields where they can 'shape' the patterns of action of the stakeholders. In fact, we can see a clear attempt to *capture* and *align* their (limited) agency, to make it compatible with the requirements of the political priorities, to *channel* their participatory practices towards the achievement of EU goals. In this sense, the Forum represents an interesting example of how *government*¹⁶³ works in the context of integration policies at EU level.

Based on our analysis, we consider that the Forum can be interpreted as a *technology of government*, that is, a heterogeneous assemblage of a diversity of objects and relations – forms of practical knowledge, practices of calculation, vocabularies, nonhuman objects and devices and so on – which aspires to shape conduct, working to align governmental aims with the conduct of the governed (Rose, 1999: 52). More specifically, it can be considered a *technology of agency*. This is a specific kind of governmental technology, which emerges from those policies centered on concepts of 'empowerment' and/or 'active participation' (of stakeholders) and works in a twofold sense. On the one hand, it constructs them as 'free and active citizens' (Walters and Haahr, 2005: 75),

163 The notion 'government' was used by Foucault (2006) in a very wide sense, not just limited to an institutional meaning. Defined as the 'conduct of the conduct' of oneself and the other, this concept was used to emphasize that to govern is more than the simple exercise of authority. The concept was later taken up again and developed by other scholars, who stressed the connection between government and liberty. For example, Dean described governmental activity as follows: 'Any more or less calculated and rational activity, undertaken by a multiplicity of authorities and agencies, employing a variety of techniques and forms of knowledge, that seeks to shape conduct by working through the desires, aspirations, interests and beliefs of various actors for definite but shifting ends and with a diverse set of relatively unpredictable consequences, effects and outcomes' (Dean, 2010: 18).

‘informed’ and ‘responsible’ consumers, ‘self-managing communities and organizations’ (Dean, 2010: 196). On the other, it strives to ‘capture’ their agency and ‘involvement’ in order to achieve more efficiently governmental aims (De Marinis, 1999). Our analysis suggests that the practices of participation taking place in the Forum seem to work exactly as a governmental tool, operating as a form of liberty as much limited as it is necessary – that being the reason for the continuous insistence on *usefulness* and *efficacy* – in the interests of shaping the conduct of the participants and to align it with the governmental objectives.

7. Conclusion

In this article, we have dealt with migration-related diversity, taking into account the emergence of immigrant integration policies, both at the member state and the EU level. We have argued that, although European institutions do not have any direct jurisdiction over such policies, the recent creation of a common European framework based on soft law has had an influence on the interactions between the EU, nation-states and other multi-level actors (both institutional and of civil society), as well as on the practices developed by them. We have focused on a specific issue within this policy domain, that of participation, first showing its relevance (and ambiguities) in the most important documents of the EU and then analyzing the concrete participatory practices taking place in the European Integration Forum. Our analysis reveals that participation, within this policy field, seems to be considered by EU institutions a fundamental dimension for the *implementation* of policies, much more than for their *decision making*. The question pending answer, then, is whether participation is considered an enriching attribute to the process of integration, or if it rather constitutes the preferred method through which that very process should be conducted, in the interests of being effective, and, possibly, of lowering its social and economic costs through the direct involvement of the interested parties.

Acknowledgements

Part of the work on this paper has been elaborated in the context of Eurosphere, an integrated project funded by the European Union’s 6th Framework Programme (CIT4-CT-2006-028504).

Artículo enviado para revisión a la revista Política y Sociedad.

**Deconstruyendo las políticas públicas de la Unión Europea:
el conjunto “Principios Básicos Comunes”/“Fondo Europeo para la Integración”
como una tecnología de gobierno**

**Deconstructing EU Policies:
the “Common Basic Principles” and the “European Integration Fund”
as a technology of government**

Luca Sebastiani, Universidad de Granada

Resumen

Este trabajo se sitúa en el contexto de las políticas “blandas” de integración de inmigrantes de la Unión Europea. Desde la perspectiva de la “antropología de las políticas públicas” y los “estudios sobre gubernamentalidad”, analiza dos instrumentos recién constituidos en este marco: los “Principios Básicos Comunes” (PBC) y el “Fondo Europeo para la Integración” (EIF). Ilustra el contexto de nacimiento y la lógica de funcionamiento de estos instrumentos, así como su valoración por parte de los actores implicados en la elaboración/implementación/evaluación de las relativas políticas públicas. Se vale tanto de la búsqueda documental como de la observación directa y las entrevistas a las partes implicadas. Llega a la conclusión de que el conjunto constituido por los PBC y el EIF puede ser considerado una “tecnología de gobierno”, orientada a la alineación de la conducta de los actores con los objetivos gubernamentales y vertebradora de prácticas y saberes determinados. También pone de relieve una característica intrínseca de muchas políticas públicas: su “fracaso congénito”, al ser éstas (a menudo) cuestionadas y resignificadas por actores situados e insertos en relaciones de poder asimétricas.

Palabras clave

Integración de inmigrantes, Marco Europeo de la Integración, programa INTI, Fondo de Asilo y Migración, antropología de las políticas públicas, estudios sobre gubernamentalidad, gobernanza, políticas “blandas”, fracaso de las políticas públicas.

Abstract

This paper is about EU “soft policies” on immigrant integration. It analyzes the “Common Basic

Principles” (CBPs) and the “European Integration Fund” (EIF), two devices that have been recently established within this framework. It adopts the theoretical perspective of the “anthropology of policy” and “governmentality studies”. It shows the context of birth of the aforementioned devices, as well as their functioning and the assessment done by the actors implied in the elaboration/implementation/evaluation of the related policies. It is based both on documentary research as well as direct observation and interviews done to the actors implied. It concludes that the PBC and the EIF should be considered as a “technology of government”, that strives to align the conduct of the actors with the governmental aims, as well as it produces specific practices and knowledge. It also underlines an intrinsic feature of many policies: their “congenital failure”, since they are (often) disputed and resignified by situated actors, who are embedded in asymmetrical power relations.

Keywords

Immigrant integration, European Integration Framework, INTI programme, Asylum and Migration Fund, anthropology of policy, governmentality studies, governance, soft policies, policy failure.

1. Introducción

El presente trabajo forma parte de mi Tesis Doctoral¹⁶⁴, la cual es un análisis etnográfico de las políticas “blandas”¹⁶⁵ de integración de inmigrantes impulsadas por la Unión Europea (UE), en el cruce entre antropología y sociología cualitativa. El concepto de integración resulta interesante por distintas razones, entre las cuales señalo: su estrecha relación con procesos de clasificación de poblaciones y de construcción de la identidad/otredad; la vinculación con dinámicas de inclusión/exclusión; la tensión entre lo universal y lo particular subyacente en esta noción; así como los límites de cierto discurso participativo sobre la “ciudadanía activa” cuando éste se dirige a colectivos “a integrar”, cuyas condiciones son consideradas “problemáticas” (véanse al respecto: Favell, 1997 y 2000; Rose, 1999; Agrela, 2002 y 2006; Sayad, 2002; Gil, 2006, 2009 y 2010; Sebastiani, 2014 y 2014b y Arribas et al., en prensa).

Dando por asumidas las anteriores cuestiones, en este ensayo me centraré en otro aspecto, también merecedor de atención. Para introducirlo, es menester recordar que la UE no tiene competencias

164 En vías de finalización y financiada por el Programa 6A del Plan Propio de la Universidad de Granada.

165 Del inglés *soft policy*. En el contexto de la Unión Europea, esta expresión remite a procedimientos de toma de decisiones que no se dan a través de la producción legislativa (bajo forma de directivas o reglamentos), sino mediante el acuerdo voluntario entre las partes implicadas.

directas en las políticas de integración de inmigrantes, siendo éstas una prerrogativa estatal. Conforme con el art. 79.4 del Tratado de Lisboa (2009), las instituciones comunitarias sólo pueden establecer medidas de apoyo a las políticas nacionales, excluyendo su armonización. No obstante, en los últimos quince años variados actores -instituciones europeas, estatales, regionales y locales, representantes de la “sociedad civil”¹⁶⁶, expertos académicos y *think tank*, etc.- han estado crecientemente activos, a través de la cooperación voluntaria y el intercambio de buenas prácticas, en la implementación de instrumentos enfocados a una mayor coordinación de las políticas, lo cual ha supuesto la constitución de un marco para la integración de inmigrantes al nivel de la UE. En el presente artículo me situaré en este escenario multinivel: utilizando los materiales empíricos de mi investigación¹⁶⁷, propondré un enfoque crítico para pensar la elaboración/implementación/evaluación de las políticas públicas.

Por lo que respecta a la estructura del texto: primero proporcionaré las claves más relevantes de la perspectiva teórica adoptada, haciendo hincapié en las nociones de “gobierno” y “tecnologías de gobierno”. A continuación, me centraré en dos instrumentos del marco comunitario para la integración de inmigrantes: los “Principios Básicos Comunes” y el “Fondo Europeo para la Integración”. Ilustrando su contexto de nacimiento y su lógica de funcionamiento e implementación, argumentaré que este conjunto puede ser considerado una tecnología de gobierno, vertebradora de prácticas y agencias concretas, aunque no exenta de contradicciones, ambigüedades y resignificaciones.

2. Las políticas públicas contemporáneas como “ensamblajes”

Una primera referencia teórica es la antropología de las políticas públicas, particularmente crítica con los enfoques politológicos tradicionales. Estos últimos suelen describir la toma de decisiones como un proceso racional, protagonizado por autoridades cuyo principal objetivo es el de solucionar

166 Desde una perspectiva emic, asumiré la definición de sociedad civil proporcionada por las instituciones europeas (para un análisis más esmerado véase Sebastiani, 2014): “Un concepto colectivo que designa todas las formas de acción social (de individuos o grupos) que no emanan del Estado y que no son dirigidas por él” (CESE, 1999: 5). En el contexto del presente análisis, las organizaciones de la sociedad civil más relevantes serán sobre todo organizaciones no gubernamentales (ONG) “paraguas” europeas -redes compuestas por ONG de diversos países y con una sede central en Bruselas- .

167 Las fuentes han sido: 37 entrevistas semidirigidas, hechas casi todas en Bruselas entre 2011 y 2012 a los principales actores del marco comunitario de la integración -representantes de las instituciones de la UE, expertos miembros de *think tank*, portavoces de ONG europeas y estatales- . Siendo este trabajo un análisis crítico de las relaciones de poder hegemónicas, no he entrevistado a organizaciones alternativas. También he analizado numerosos documentos escritos, como: decisiones del Consejo, informes institucionales, convocatorias de subvenciones, planes de trabajo y evaluaciones del Fondo Europeo para la Integración, propuestas de reforma, actas de consultaciones y conferencias, tomas de posiciones de organizaciones, etc.. Finalmente, he observado directamente algunos encuentros relacionados con este tema.

problemas “realmente existentes”; en el que la implementación de las medidas producirá resultados más o menos efectivos, que serán evaluados y posiblemente convertidos en enmiendas a las propuestas originales (Shore y Wright, 2011: 4). Sin embargo, las políticas públicas no se desarrollan de manera lineal, ni tampoco descienden verticalmente de arriba abajo. Las decisiones no suelen tomarse en el vacío de la objetividad científica, orientándose a la búsqueda “clínica” de las “mejores” soluciones (¿mejores para quién?). Más bien, son el producto de prácticas socioculturales emprendidas por actores situados, que han interiorizado *habitus*, intereses, valores y conocimientos prácticos. Remiten a los mundos sociales de quienes las elaboran/implementan/evalúan e implican saberes, lenguajes y relaciones de poder (Shore, 2010). Son constantemente resignificadas, cuestionadas o resistidas desde diferentes lugares y horizontes de sentido.

Además, aparte de ser expresión de mundos sociales, las políticas públicas también *construyen* realidad (son performativas), la ordenan y la dotan de una “legibilidad” (Shore, 2010). Producen problematizaciones que facilitan la apertura o el cierre de ciertos abanicos de posibilidades para el pensamiento y la acción. Impulsan clasificaciones, categorías de la identidad/otredad (Shore, 2010) y procesos de subjetivación (Dean, 2010: 193). Proporcionan herramientas para legitimar el orden existente, o para subvertirlo (Shore, 2010).

Otra influencia teórica ha venido de los estudios sobre gubernamentalidad, que remiten a la elaboración última de Michel Foucault y a la contribución posterior de otros pensadores. Su noción principal es la de gobierno, que alude a la “conducción de la conducta” de uno mismo y de los demás. Este término debe entenderse en una acepción amplia, no estrictamente “política” -por ej. puede hablarse de gobierno de un barco, del alma, de la familia, etc.- (véase Foucault, 1991) y haciendo hincapié en la idea de orientar, dirigir o guiar. Una definición más extensa es la siguiente:

Cualquier actividad más o menos calculada y racional, llevada a cabo por una multiplicidad de autoridades y agencias, utilizando una variedad de técnicas y formas de conocimiento, que trata de moldear la conducta operando sobre los deseos, las aspiraciones, los intereses y los credos de variados actores, con finalidades definidas pero cambiantes y con un conjunto de consecuencias, efectos y resultados relativamente impredecible (Dean, 2010: 18. Traducción propia).

Este concepto es útil para indagar sobre la estrecha relación entre los procesos de subjetivación y las relaciones de poder. En efecto, estas últimas no necesariamente se ejercen mediante el dominio o la coacción. Por el contrario, en muchas sociedades actuales tienden a darse principalmente a través de la libertad¹⁶⁸, reconociendo la capacidad de acción de los “dominados” (Rose, 1999: 4),

168 No estoy minuscabando la existencia de formas de trato coercitivas hacia ciertas categorías poblacionales (Dean, 2010: 11), ni de métodos más tradicionales de ejercicio del dominio al lado de formas de gobierno “blandas” (Shore y Wright, 2011: 17). Sin embargo, no me centraré en estas cuestiones, pues no tienen que ver con mi caso de

moldeando sus prácticas y encauzando sus “libres” elecciones dentro de un abanico restringido de opciones (véanse Lemke, 2000: 5 y Dean, 2010: 21); en última instancia, aprovechando las energías aportadas por los propios gobernados (De Marinis, 1999). Esta noción considera que la autonomía de personas y organizaciones no está contrapuesta al poder político, sino que es un término constitutivo de su ejercicio (Rose y Miller, 1992: 1). Otro concepto fundamental es el de “gubernamentalidad”, que remite al “cómo” del gobierno, a las “mentalidades” de gobierno vigentes en un momento dado (Foucault, 1991).

Para que la actividad gubernamental sea eficaz, debe producirse una *alineación* entre las finalidades de las autoridades y los proyectos de organizaciones, individuos y grupos objeto de gobierno. En otras palabras, debe tener lugar una *traducción* de los valores y objetivos gubernamentales en los términos propios de los valores y objetivos de los demás actores (Rose y Miller, 1992: 14-15 y Rose, 1999: 48). Esta operación se realiza mediante el *gobierno a distancia*, que conecta una pluralidad de actores -tanto políticos como “no políticos”- distanciados en el espacio a través de los cálculos realizados en el centro (Rose, 1999: 50). Es el caso de ciertas formas de gobierno de tipo neoliberal, caracterizadas por una proliferación de agencias, autoridades, centros de gastos, organizaciones no gubernamentales, etc., que son puestos en relación -aunque sea dentro de un equilibrio frágil- mediante acuerdos, partenariados, objetivos comunes, estándares, monitoreos, auditorías, procesos de consultación, instrumentos de corresponsabilidad financiera, etc. (Rose, 1999: 146 y Walters y Haahr, 2005: 199). Estos estilos de gobierno extienden la lógica de cálculo a todos los espacios (Dean, 2010: 223), celebran la “excelencia” y fomentan la competición por los recursos, con el objetivo de maximizar el rendimiento de las prácticas gubernamentales (Walters y Haahr, 2005: 119). En este contexto cobran particular importancia las *tecnologías de gobierno*, que son:

Un ensamblaje de formas de saber práctico, que incluye modos de percepción, prácticas de cálculo, vocabularios, tipos de autoridad, formas de juicio, estilos arquitectónicos, capacidades humanas, objetos y dispositivos humanos y no humanos, inscripciones técnicas etc., recorridos y atravesados por las aspiraciones de alcanzar ciertos resultados en términos de conducta de los gobernados (lo cual requiere también ciertas formas de conducta de parte de los que gobiernan). Estos ensamblajes son heterogéneos, están compuestos por una diversidad de objetos y relaciones enlazadas mediante conexiones e interruptores de diversos tipos. No tienen esencia, y nunca son simplemente la realización de un programa, una estrategia o una intención: aunque están recorridos por la voluntad de gobierno, no son la simple realización de una voluntad individual (Rose, 1999: 52. Traducción propia).

Esta definición nos invita a pensar las políticas públicas contemporáneas como *ensamblajes* (véanse Latour, 2005 y Shore y Wright, 2011); como un conjunto variado de elementos humanos y no humanos, conectados y atravesados por un deseo de “coherencia”, y no obstante caracterizado por

resultados contradictorios. Por ej., en ciertos estilos de gobierno como la “gobernanza”¹⁶⁹ o el “método abierto de coordinación” (OMC)¹⁷⁰, a menudo es difícil entender cuál es el “comienzo” de una política o qué autoridad la ha impulsado, y sin embargo, más allá de las intenciones de los actores, estas políticas tienen una agencia “propia” e “impersonal” (Cruikshank, 1999), así como efectos imprevistos, incoherencias y ambigüedades (Shore, 2010). Cabe resaltar este último aspecto: las políticas públicas aspiran al éxito y a la racionalidad, pero muchas veces fracasan, pues una regulación perfecta de intereses a menudo contrastantes es imposible. Las tecnologías de gobierno no funcionan perfectamente, producen resultados inesperados y pueden ser utilizadas para finalidades diferentes a las originales (Rose y Miller, 1992: 22). Pueden estar amenazadas por la falta de financiación, por rivalidades profesionales, por la inexistencia de condiciones técnicas adecuadas; incluso pueden ser trasladadas a otros ámbitos políticos (Miller y Rose, 2008: 35). La gubernamentalidad, al plantear la posibilidad de un encuentro entre las intenciones y los resultados de la acción política, tiene un elemento utópico (Dean, 2010: 43) y “optimista”, pero el gobierno en tanto que práctica concreta “es una operación destinada al fracaso de modo congénito” (Miller y Rose, 2008: 35).

En definitiva, la antropología de las políticas públicas y los estudios sobre gubernamentalidad resultan muy útiles a la hora de deconstruir algunos procesos políticos actuales; especialmente, aquéllos caracterizados por métodos de decisión “blandos”, en los que es central canalizar la agencia de los actores y sus esfuerzos “voluntarios” dentro de un marco y unos objetivos comunes. Nos ayudan a entender las políticas -especialmente los estilos de gobierno del neoliberalismo- como una configuración específica de la relación saber/poder¹⁷¹, una “política de la verdad” productiva de nuevas formas de conocimiento y de nuevos ámbitos de intervención y regulación (Lemke, 2000: 8). Nos permiten desmontar algunos supuestos presentados como naturales y auto-evidentes; por ej., la idea ampliamente difundida de que las políticas públicas deberían asemejarse crecientemente

169 La idea de gobernanza se populariza en los países anglosajones a principios de los noventa, para difundirse en el contexto institucional comunitario en la década siguiente. Contiene una crítica al funcionamiento de las instituciones públicas, que es considerado excesivamente rígido, vertical y burocrático. Apuesta por un modelo descentralizado, en el que sean incorporados actores no-gubernamentales al proceso político (Porras, 2011: 69). En el marco del “giro neoliberal” de aquellos años, ensalza el papel del tercer sector tanto en la erogación de servicios anteriormente estatales (Kröger, 2008: 4) como en la gestión de proyectos impulsados por las administraciones (Rodrigo, Vázquez y Ferré, 2011: 5). Sobre la gobernanza, véanse Porras (2011), Davies (2011) y Bassols (2011).

170 El Método Abierto de Coordinación es un procedimiento de políticas blandas lanzado en 2000, en el marco de los objetivos socio-económicos de la “Estrategia de Lisboa”. Se fundamenta en los siguientes elementos: 1) la formulación de objetivos al nivel europeo y la elaboración de una hoja de ruta para su alcance; 2) la medibilidad de los avances en los estados miembros a través de indicadores cuantitativos; 3) la implementación descentralizada de los objetivos, mediante la participación de los actores implicados (tanto públicos como privados) con cierto margen de autonomía y 4) el monitoreo sistemático de los progresos por parte de la Comisión Europea (Walters y Haahr, 2005: 114-115).

171 Sobre esta noción véase Foucault (2009).

a unas técnicas de gestión de lo existente, orientadas a su administración “científica” y “racional” y fundamentadas en la mera aplicación de las “recetas” que “funcionan” (véanse De Marinis, 1999 y Hammersley, 2013). Nos proporcionan herramientas para analizar las transformaciones contemporáneas de la relación entre sociedad y Estado, entre lo “público” y lo “privado”. Utilizando este prisma, en el próximo apartado ilustraré el funcionamiento del gobierno a distancia en un ámbito específico de la políticas blandas de integración de inmigrantes de la UE.

3. Los Principios Básicos Comunes y el Fondo Europeo para la Integración como una tecnología de gobierno

3.1 El contexto: el marco comunitario de la integración

La integración de inmigrantes se ha puesto al orden del día en algunos países europeos, a partir de los setenta, en un principio como cuestión política estatal. Desde ese momento se han ido desarrollando diferentes “filosofías nacionales” de integración, influidas por las narraciones identitarias, las vicisitudes históricas y las experiencias coloniales de los países en cuestión (véanse Brubaker, 1999; Favell, 2000; Koopmans et al., 2005 y Gil, 2006 y 2010). Por consiguiente, hoy día no existe un consenso transnacional sobre la definición del concepto, ni tampoco sobre los resultados que deberían conseguirse mediante las relativas políticas públicas (Martiniello, 2007: 5). A pesar de ello, se ha dado una tendencia general: si anteriormente la integración era considerada un *proceso*, para cuyo correcto desenvolvimiento hacía falta otorgar algunos derechos a los ciudadanos extranjeros (empezando por un estatus de residencia seguro), cada vez más ésta se ha convertido en un *requerimiento* a exigir (Carrera y Atger, 2011: 50). Así pues, se ha vuelto necesario demostrar una integración *acontecida y exitosa*, a menudo entendida como identificación con la Nación, para tener acceso a prestaciones y servicios que ya no están garantizados (Favell, 1997 y Gil, 2006). De esta manera, algunas medidas de integración se han convertido en instrumentos de políticas migratorias (Carrera y Atger, 2011: 54). Es éste es el caso de los “tests de integración”, implementados por una creciente cantidad de gobiernos, que condicionan la obtención/renovación del permiso de residencia a la aprobación de un examen sobre el conocimiento del idioma, las costumbres o los “valores cívicos” del país receptor (véase Van Öers et al., 2010).

En este contexto se ubica el intento de la UE por asentar una noción de integración la cual, aun no siendo uniforme, cuando menos se construya sobre unos ejes comunes. El marco comunitario se ha ido construyendo mediante un procedimiento de “cuasi-OMC” (Carrera y Atger, 2011: 3), en el que

la Comisión Europea no ha dispuesto de indicadores oficiales para evaluar los avances nacionales¹⁷². A falta de competencias legislativas directas, esta institución se ha esforzado por favorecer el establecimiento de mecanismos orientados a la *alineación* “voluntaria” entre sus propios objetivos políticos y la conducta de los actores de la gobernanza. Ha implementado tecnologías que permitieran la *traducción* de sus planteamientos y principios en la práctica concreta de los actores políticos implicados, situados en diferentes lugares y niveles. En este sentido, los instrumentos más relevantes establecidos hasta la fecha han sido los siguientes:

- 1) once “Principios Básicos Comunes” (PBC), aprobados en 2004 por el Consejo de Justicia y Asuntos Interiores, que proporcionan una definición oficial de la integración y desglosan sus principales características;
- 2) tres ediciones del “Manual sobre la Integración para responsables de políticas y profesionales” (2004, 2007, 2010), que contienen informaciones y buenas prácticas recopiladas por los Puntos de Contacto Nacionales (PCNI), representantes de los estados ante la Unión Europea;
- 3) las comunicaciones de la Comisión Europea “Programa Común para la Integración” (2005) y “Agenda Europea para la Integración de Nacionales de Terceros Países” (2011), que representan el marco programático-estratégico en el que se inscribe la implementación de los diferentes instrumentos;
- 4) el “Fondo Europeo para la Integración” (EIF) (2007-2013), destinado a apoyar proyectos transnacionales y nacionales basados en la implementación de los PBC;
- 5) plataformas participativas de la sociedad civil como el “Foro Europeo sobre la Integración” o herramientas *online* como el “Sitio Web Europeo sobre la Integración”, ambas de 2009.

3.2 Los Principios Básicos Comunes

Las Conclusiones del Consejo de Justicia y Asuntos de Interior de noviembre de 2004 instituyen once “Principios Básicos Comunes para la política de integración de inmigrantes en la Unión Europea”. La finalidad de este instrumento es “ayudar a los Estados miembros a formular sus políticas de integración proporcionándoles unas directrices sencillas y no vinculantes que les permitan juzgar y evaluar sus propias iniciativas” (Comisión Europea, 2010: 16). Los PBC definen la integración como un “proceso bidireccional y dinámico de ajuste mutuo por parte de todos los inmigrantes y residentes de los Estados miembros” (n. 1) y enuncian sus principales componentes:

¹⁷² La necesidad de los susodichos indicadores ha sido abordada en numerosos encuentros y ha dado lugar a diferentes experimentos; sin embargo, hasta la fecha no se ha adoptado ningún criterio oficial.

el respeto a los “valores básicos de la UE” (n. 2); el conocimiento del idioma y las costumbres de la “sociedad de acogida” (n. 4); el acceso al empleo (n. 3), la educación (n. 5) y los servicios sociales (n. 6); el diálogo intercultural (n.7) e interreligioso (n. 8); la participación social y política (n. 9); la presencia transversal de la integración en todos los ámbitos y niveles políticos (n. 10) y el desarrollo de indicadores que permitan valorar los avances de las políticas públicas (n. 11) (Consejo de la UE, 2004). La importancia de esta declaración es tal que los PBC han sido retomados y discutidos por numerosos documentos, como por ejemplo la Comunicación de la Comisión “Programa Común para la Integración” (2005) -que intenta plasmarlos en unas orientaciones políticas más detalladas- o los Manuales sobre la Integración, repletos de ejemplos de buenas prácticas enfocadas a su implementación en la práctica cotidiana de administraciones públicas y profesionales.

Este instrumento ha sido objeto de diferentes críticas: en particular, se ha resaltado la contradicción existente entre el principio n. 1 -que al hablar de “proceso bidireccional” parece fundamentarse en una concepción relativamente inclusiva de la integración¹⁷³- y los n. 2 y 4, que en cambio plantean una interpretación más restrictiva de la misma, manifestando además cierto “paternalismo” hacia las personas migrantes. En este último sentido va la ambigua noción de “valores europeos”, presentada en el PBC n. 2 sin ulteriores especificaciones e interpretada en otros documentos oficiales en términos de “herencia” o “identidad cultural” (Carrera y Parkin, 2010: 18). Este enfoque centrado en los valores ha sido impulsado especialmente por algunos estados miembros, como por ejemplo la Presidencia francesa de la UE con ocasión del “Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo” y de la “Conferencia Ministerial sobre Integración” de Vichy, dos iniciativas de 2008.

Como puede verse, las tensiones subyacentes en los PBC no sólo remiten a su polisemia intrínseca, sino que también son el producto de la contradictoria genealogía histórica del concepto de integración así como de su resignificación, operada por actores diversamente situados. A lo largo de mi investigación he comprobado que en este espacio político un conjunto de protagonistas ha estado empujando hacia una interpretación más “proactiva” de los PBC -es el caso del Comité Económico y Social Europeo, las ONG más relevantes, redes de administraciones locales y algunos sectores de la Comisión Europea-, mientras que otros se han movido en la dirección opuesta -principalmente representantes de gobiernos nacionales, cuya influencia se ha trasladado a una institución intergubernamental como el Consejo Europeo-¹⁷⁴. Así pues, no es de extrañarse que las organizaciones

173 Por otra parte se ha señalado el simplismo ínsito en la definición de dos partes supuestamente homogéneas, la sociedad receptora (“nosotros”) y las personas inmigrantes (“ellos”) (Martiniello, 2007: 7).

174 Se trata naturalmente de una simplificación extremada con fines aclaratorios. Para un análisis más esmerado de los actores y sus posicionamientos véase Sebastiani (2014b).

de la sociedad civil participantes en el Foro Europeo sobre la Integración hayan resaltado la necesidad de privilegiar respectivamente los principios número: 1, 3, 5, 7, 9 y 10, básicamente invirtiendo el orden de prioridades establecido por algunos estados (European Integration Forum, 2010).

Ante las reseñadas disyuntivas, la eficacia de los PBC ha sido cuestionada. Por ejemplo, un entrevistado ha opinado que éstos pueden dar lugar tanto a las políticas más restrictivas como a las más abiertas, dependiendo de su interpretación (entrevista a un miembro de un *think tank*, 18/3/2011¹⁷⁵); otro ha afirmado que constituyen poco más que una declaración de principios (entrevista a un representante de una fundación, 7/3/2011). Sin embargo, no puede olvidarse que la misma existencia de estos principios, así como su vinculación a un instrumento financiero, representan un hecho importante y productivo de ciertos estilos de gobierno a distancia, así como de formas de interacción entre los actores implicados. En otras palabras, los PBC pueden ser considerados una herramienta para la traducción de los objetivos comunitarios en prácticas concretas. En este sentido otro entrevistado, aun reconociendo sus contradicciones, ha concluido que éstos no dejan de ser un instrumento muy potente, y que su vinculación con un presupuesto hace que puedan ser utilizados para “dirigir las políticas en la dirección en la que la Comisión Europea quiere que vayan” (entrevista a un miembro de un *think tank*, 6/6/2012. Traducción propia). Vayamos por tanto a analizar los instrumentos financieros relacionados con los PBC.

3.3 El antecedente del Fondo: el programa Inti

Para entender mejor los mecanismos de funcionamiento del Fondo es útil mencionar el Programa “Acciones preparatorias para la integración de nacionales de terceros Países - Inti” (2003-2006). Este instrumento puede ser considerado como el antecedente del EIF, pues en las palabras de sus propios promotores “dio lugar a una experiencia práctica de primera mano en proyectos transnacionales y ayudó así a diversas organizaciones de los estados miembros a prepararse para la puesta en marcha del Fondo en 2007” (COM(2011) 847 final: 5). Los cinco objetivos principales que el programa Inti se proponía eran los siguientes: 1) promover la integración de nacionales de terceros países mediante proyectos específicos, como cursos de idioma y costumbres del país receptor; 2) fomentar el diálogo con la sociedad civil; 3) establecer y evaluar buenas prácticas; 4) desarrollar modelos de integración; 5) desarrollar redes europeas (European Commission, 2008:

¹⁷⁵ Las fechas de realización de las entrevistas y el sexo de cada persona entrevistada han sido modificados aleatoriamente para anonimizar las fuentes.

39).

Este programa ha financiado 64 proyectos (sobre 571 propuestos), mediante convocatorias anuales y por una cuantía total de 18 millones de euros; en la mayoría de los casos, ha sufragado el 70/80% de los gastos de cada proyecto, mientras que la restante cuantía ha sido cubierta por las organizaciones participantes (European Commission, 2008: 5). Las actividades financiadas han estado orientadas al establecimiento de redes de cooperación transnacional sobre la integración, así como al intercambio de información y buenas prácticas, confirmando el carácter preliminar del programa (véase por ejemplo European Commission, 2009). Entre las organizaciones solicitantes se encuentra un gran variedad de actores: regiones, ONG, ciudades y redes de ciudades, organizaciones internacionales, fundaciones, *think tank* e instituciones estatales, etc..

Un documento oficial de evaluación del programa Inti afirma que éste ha representado una experiencia útil, la cual ha contribuido a aumentar el conocimiento sobre las temáticas de la integración y a fomentar la cooperación entre los actores interesados (European Commission, 2008: 15). Sin embargo, considera necesario establecer líneas directrices más claras para la definición y la operacionalización de las buenas prácticas y subraya la necesidad de desarrollar un conocimiento sobre la integración con una base científica más sólida (European Commission, 2008: 14-15). Estas valoraciones muestran la estrecha conexión existente entre el proceso de implementación del marco comunitario de la integración y lo que sería más correcto llamar, en lugar de “un mejor conocimiento”, la *construcción* de un saber “científico” alrededor de la integración, vehiculada por diferentes actores. Es más: desde el enfoque de la gubernamentalidad, puede observarse la existencia de una estrategia orientada a la creación de mecanismos de alineación entre los proyectos implementados por las organizaciones y las prioridades políticas comunitarias. En efecto, tras hacer un análisis comparativo, el documento de evaluación concluye que los objetivos de conjunto del programa Inti se corresponden claramente a los Principios Básicos Comunes y a las medidas propuestas para su implementación, incluso en el caso de las convocatorias de 2003 y 2004, anteriores a la aprobación de éstos (European Commission, 2008: 8). Por otra parte, lamenta una excesiva dispersión de los proyectos a lo largo de diferentes áreas y objetivos, así como la demasiada flexibilidad e indefinición de algunos, lo cual habría dejado márgenes de interpretación muy amplios para las organizaciones que lideraban los proyectos (European Commission, 2008: 8). De cara al futuro Fondo para la Integración, el documento sugiere adoptar un enfoque más esmerado, por ejemplo estableciendo prioridades anuales en las convocatorias de los proyectos (European Commission, 2008: 9). Como veremos, las “Acciones Comunitarias” establecidas en el ámbito del EIF retomarán muchos elementos y sugerencias esbozados en este documento.

3.4 El Fondo Europeo para la Integración

3.4.1 Objetivos y mecanismos de funcionamiento

El “Fondo Europeo para la Integración de Nacionales de Terceros Países” es instituido el 25 de junio de 2007 por la Decisión 2007/435 del Consejo de la UE. Está bajo la responsabilidad directa de la Dirección General de Asuntos Internos (anteriormente llamada “Justicia, Libertad y Seguridad”) de la Comisión Europea, en el marco del Programa General “Solidaridad y Gestión de los Flujos Migratorios” (SOLID)¹⁷⁶. Según relatan los principales protagonistas, la negociación para su establecimiento no ha sido fácil, debido a las divergencias existentes entre algunos gobiernos estatales y otros actores comunitarios -caso de la Comisión Europea y el Comité Económico y Social-, los primeros más atentos a la primacía nacional en las políticas de integración y los segundos empujando hacia una mayor coordinación de las mismas (véase Pariza Castaños, 2011: 22). Como enuncia la exposición de motivos, el objetivo de esta decisión es “promover la integración de los nacionales de terceros países en las sociedades de acogida de los Estados miembros en el marco de los Principios Básicos Comunes” (Consejo de la UE, 2007: 3). Más adelante, el art. 2 puntualiza que “el objetivo general del Fondo será apoyar los esfuerzos de los estados miembros para hacer posible que nacionales de terceros países con diversos orígenes económicos, sociales, culturales, religiosos, lingüísticos y étnicos reúnan las condiciones de residencia y facilitar la integración de éstos en las sociedades europeas” (Consejo de la UE, 2007: 4). Asumiendo la definición de la integración como proceso “bidireccional” dada por el PBC n. 1, el Fondo contribuirá al desarrollo de las políticas nacionales. Además, tendrá los siguientes objetivos específicos (art. 3): 1) facilitar la elaboración y la aplicación de procedimientos de admisión adecuados; 2) fomentar la integración de los inmigrantes recién llegados a la Unión Europea; 3) mejorar la capacidad de los estados miembros para implementar y evaluar las diferentes medidas; 4) fomentar la cooperación entre y en los estados miembros a la hora de intercambiar información y buenas prácticas.

Por lo que respecta a su alcance, la Decisión de la UE menciona claramente qué categorías de

¹⁷⁶ Este programa también incluye al “Fondo Europeo para los Refugiados” (628 millones), que fomenta el desarrollo de las políticas de asilo de la UE; el “Fondo Europeo para las Fronteras Exteriores” (1.820 millones), en apoyo de las infraestructuras y los equipamientos para el control de las fronteras de la UE y el “Fondo Europeo para el Retorno” (676 millones), que abarca las medidas de retorno voluntario, forzoso y las operaciones conjuntas entre los estados. Para profundizar, véase: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/index_en.htm.

inmigrantes han de ser tenidas en cuenta, al lado de los ciudadanos europeos, para el desarrollo del mencionado proceso bidireccional: los destinatarios del Fondo serán tanto los nacionales de terceros países residentes legalmente en la Unión Europea (excepto los solicitantes de asilo) como aquéllos que estén cumpliendo medidas previas a la emigración hacia ella (art. 1)¹⁷⁷. Dentro de este conjunto, las acciones del Fondo privilegiarán la integración de las personas recién llegadas (art. 2). Finalmente, se entiende que los proyectos subvencionados serán complementarios con respecto de otras acciones financiadas por el Fondo Social Europeo y el Fondo para los Refugiados (art. 6).

La cantidad total de dinero presupuestado para el período 2007-2013 es de 825 millones de euros (art. 11), a repartir entre “Acciones Comunitarias” (en una medida del 7%) y programas nacionales (el restante 93%). Las primeras¹⁷⁸, gestionadas de manera autónoma por la Comisión Europea mediante programas de trabajo anuales, deberán fomentar el desarrollo de campañas y redes de cooperación transnacionales, así como la realización de estudios y proyectos pilotos (art. 5). Los programas anuales podrán implementarse a través de dos modalidades diferentes:

1) adjudicando subvenciones -en el 99% de los casos mediante una convocatoria pública- a actores de varios tipos: autoridades nacionales, regionales o locales, ONG, cuerpos públicos o privados (universidades, departamentos, centros de investigación) u organizaciones internacionales. Cada año la Comisión establecerá 3-4 prioridades que deberán ser tenidas en cuenta por los proyectos presentados. Aparte de vincularse a alguna de las prioridades establecidas anualmente, los proyectos deberán cumplir ciertos pre-requisitos, como incluir un partenariado activo entre organizaciones de al menos 5 estados miembros (3 a partir de 2010, 4 a partir de 2012) y tener una clara dimensión transnacional. Serán evaluados teniendo en cuenta su valor añadido para la política europea, la difusión de los resultados y de las “lecciones aprendidas” y la sostenibilidad del proyecto (tanto en términos de impacto como de eficiencia financiera). Una vez seleccionados los proyectos ganadores, se les entregará una cofinanciación de parte de la Comisión Europea, que tendrá tanto unos umbrales mínimo y máximo (los cuales han variado respectivamente entre 80.000 y 400.000 euros y entre 500.000 y 1.000.000) como un porcentaje límite en relación al coste total del proyecto (éste ha variado del 80% de 2007 al 90% de 2010 y años sucesivos);

2) Implementándolas directamente en concepto de “actividades específicas de la UE”. Bajo esta rúbrica se han financiado actividades encaminadas a la construcción del marco comunitario de la Integración, como el Foro Europeo sobre la Integración, los Manuales, el Sitio Web Europeo sobre

¹⁷⁷ Los solicitantes de asilo están excluidos del EIF, siendo su integración abordada por el Fondo para los Refugiados. Por otra parte, los inmigrantes en condición de residencia irregular no son objeto de medidas de integración, sino de retorno (mediante el Fondo Europeo correspondiente).

¹⁷⁸ Para el análisis de las Acciones Comunitarias se han consultado y analizado todos los programas de trabajo anuales, las convocatorias y las resoluciones del período 2007/2013.

la Integración, estudios sobre indicadores y módulos, el portal de la UE sobre la inmigración, actividades de comunicación, la celebración de mítines y conferencias oficiales, consultaciones, etc.. Para esta modalidad se han dedicado 15 millones de euros en el conjunto.

Los programas nacionales, en cambio, serán gestionados conjuntamente por los estados y la Comisión: ésta publicará unas orientaciones estratégicas, que conforme con el art. 16 “fijarán las prioridades de la Comunidad, para cada uno de los objetivos del Fondo, con vistas a impulsar los principios básicos comunes” (Consejo de la UE, 2007: 9). A continuación, los estados miembros propondrán un programa plurianual coherente con dichas orientaciones, sometido al juicio de la Comisión que podrá aprobarlo o exigir su revisión. Posteriormente, será publicado y ejecutado mediante programas anuales específicos, también sometidos a la aprobación de la Comisión y para cuya ejecución se entregará la cantidad correspondiente de dinero (art. 17).

Las autoridades responsables estatales tendrán dos modalidades para implementar el programa: la de “organismo de adjudicación” -finalmente adoptado en el 95% de los casos (véase COM(2011) 847 final: 17)- , encargando su realización a otros actores institucionales o de la sociedad civil -por lo general mediante una o más convocatorias públicas anuales- o la de “cuerpo ejecutivo”, poniéndolas en práctica directamente (véase European Commission, 2008b: 7-8). Finalmente, cada país miembro deberá instituir una autoridad responsable para el Fondo, una de certificación y otra de auditoría (art. 23).

En cuanto al reparto de la cuantía entre los países, se otorgará un importe fijo de 500.000 euros a cada estado miembro. La cantidad restante de dinero se determinará de manera proporcional a la media: 1) del número total de inmigrantes residentes legalmente en los tres años anteriores (en una medida del 40%); 2) del número de inmigrantes que en ese mismo período haya obtenido un permiso de residencia (en una medida del 60%) (art. 12).

En todo caso, la Comisión Europea no financiará la totalidad del importe de cada proyecto, ya que las acciones subvencionadas deberán ser cofinanciadas por aportaciones públicas o privadas, excluyendo otras partidas presupuestarias a cargo de la UE (art. 13). El nivel de cofinanciación comunitaria será por regla general del 50%, o del 75% bajo los siguientes supuestos: 1) que los proyectos aborden prioridades específicas indicadas en las orientaciones estratégicas adoptadas por la Comisión; 2) que los estados en cuestión sean beneficiarios del Fondo de Cohesión (art. 13).

La decisión de la Comisión del 21/8/2007 enuncia tanto las orientaciones estratégicas a tener en cuenta en la elaboración de los programas plurianuales, como las prioridades específicas para

obtener una mayor financiación comunitaria. Por lo que respecta a las primeras, los estados miembros deberán abordar al menos 3 prioridades de las 4 enunciadas, siendo las dos primeras obligatorias:

- 1) Actuaciones dirigidas a la implementación de los PBC, ya que, tal y como plantea el documento, “se anima particularmente a los estados miembros a integrar los Principios Básicos Comunes en sus políticas y legislaciones nacionales” (European Commission, 2007: 4. Traducción propia);
- 2) El desarrollo de indicadores y métodos de evaluación de las políticas públicas y para su mejor coordinación;
- 3) El desarrollo en los estados miembros de capacidades políticas, competencias interculturales y una creciente coordinación a través de los diferentes ámbitos y niveles;
- 4) El intercambio de información y buenas prácticas entre los estados miembros.

En cuanto a las prioridades específicas, la contribución comunitaria podrá llegar a ser del 75% para aquellos proyectos que tengan las siguientes características: 1) actividades orientadas a la participación de los nacionales de terceros países; 2) aborden las necesidades de grupos específicos de inmigrantes (mujeres, jóvenes, mayores, personas con discapacidades); 3) desarrollen programas de introducción innovadores; 4) fomenten el diálogo intercultural; 5) impliquen a la sociedad receptora en el proceso de integración.

3.4.2 Los mecanismos de alineación subyacentes en el funcionamiento del conjunto Fondo/PBC...

El análisis de los mecanismos de funcionamiento del Fondo y su estrecha relación con los PBC muestran cómo las instituciones comunitarias, al vincular la concesión de subvenciones a la aplicación de sus orientaciones políticas, fomentan una lógica de *traducción* y *alineación* entre los objetivos de la UE y los proyectos a financiar en diferentes planos. Por esta razón considero legítimo hablar del conjunto Fondo/PBC como una tecnología de gobierno. Empecemos con una observación válida tanto para las Acciones Comunitarias como para los programas nacionales: el establecimiento de dinámicas de cofinanciación, al fomentar un partenariado entre la Comisión y otros actores -ya sea en un plano transnacional o dentro de los estados miembros- en aras de alcanzar objetivos comunes remite a una idea de colaboración, responsabilización y participación de los sujetos muy típica del gobierno a distancia. Lejos de representar un simple *cash flowing* de arriba abajo, el mecanismo de erogación de las subvenciones aspira a movilizar energías y recursos en los territorios, o a través de ellos.

En segundo lugar, la relevancia de las Acciones Comunitarias no debería ser minusvalorada. Si bien representan una partida muy pequeña en comparación con los programas nacionales, al ser gestionadas autónomamente por la Comisión pueden ser consideradas una herramienta muy coherente y en cierto sentido hasta “vanguardista”. Muchas acciones, estando enfocadas al desarrollo de estudios y proyectos pilotos, remiten al objetivo de construir un saber “europeo” sobre la integración, el cual esté arraigado en los Principios Básicos Comunes, se caracterice por cierto nivel de homogeneidad y contribuya a despotenciar algunos enfoques “estado-céntricos” (véase Sebastiani, 2014). Además, el hincapié en el desarrollo de redes y partenariados de carácter *transnacional* remite a la exigencia de construir un contexto de actores menos influidos por las dinámicas políticas estatales. Estos mecanismos van claramente en la dirección de atender a algunas indicaciones ya esbozadas en la evaluación del programa Inti. La estrategia comunitaria es bien ilustrada por la siguiente cita de una fuente institucional:

Cada año hay unos 10 proyectos, y esos proyectos [...] son de alguna manera la política de la Comisión, porque fomentan una idea de la integración acorde con sus principios y fomentan la idea de que se puede trabajar el mismo proyecto desde diferentes países, porque hay muchos puntos en común. Nuestra forma de hacer política es también a través de esos proyectos que estamos financiando. A lo mejor tenemos 100 candidaturas y seleccionamos 10. (Entrevista a un funcionario de la UE, 18/2/2011. Traducción propia).

De hecho, el análisis de los proyectos financiados durante los 7 años de vigencia del Fondo¹⁷⁹ resalta que se ha tratado de medidas coherentes y básicamente alineadas con las prioridades establecidas por la Comisión, como por ejemplo: medidas socio-económicas y laborales (incluidas acciones dirigidas a grupos específicos); cooperación con los países de origen en medidas de integración previas a la salida; estudios sobre la migración o sobre el desarrollo de indicadores, módulos de integración y buenas prácticas; herramientas de participación y diálogo intercultural; etc..

Cabe añadir que las principales ONG europeas implicadas en este ámbito político reciben alguna subvención a sus proyectos mediante las Acciones Comunitarias -o a través de otros fondos de la UE-¹⁸⁰; de hecho, para algunas es a menudo la mayor fuente de financiación. Como añadido, tanto algunos *think tank* como otros actores de la sociedad civil han sido beneficiarios de las Acciones Comunitarias a lo largo de diferentes convocatorias anuales. Desde una perspectiva muy crítica, un entrevistado ha afirmado: “La Dirección de Interior de la Comisión Europea está yendo hacia un enfoque que sólo financia a la gente amiga” (entrevista a una experta, 15/6/2012. Traducción

179 El total se remonta a 68 proyectos, por una cuantía de 40 millones de euros (alrededor del 70% sobre el importe total de las Acciones Comunitarias).

180 Al nivel europeo existen diferentes fondos que tienen algún componente relacionado con la integración, si bien el EIF es el único expresamente dedicado a ella. Cabe mencionar especialmente el Fondo Social Europeo (FSE) y el programa Progress. Para más informaciones, véase: <http://ec.europa.eu/ewsi/en/funding/index.cfm>.

propia). Cabe entonces preguntarse si el Fondo puede entenderse, entre otras cosas, como una herramienta para la construcción del consenso y el establecimiento de relaciones privilegiadas con algunos actores no gubernamentales estratégicamente relevantes.

Por lo que respecta a los programas nacionales, obviamente, hay que hacer un razonamiento algo distinto. Tratándose de una partida gestionada de manera compartida por la Comisión y cada estado miembro, las aspiraciones a la alineación entre los proyectos a presentar y los objetivos comunitarios se encuentran “filtradas” por el “tamiz” de los diferentes gobiernos. De allí que los mecanismos de funcionamiento sean más complejos, empezando por la programación plurianual y los programas anuales de los estados (sometidos a la aprobación de la Comisión), así como las orientaciones estratégicas y las prioridades específicas, todas herramientas orientadas a encauzar el desarrollo de los proyectos dentro de un marco determinado. En efecto, las dos indicaciones estratégicas a tener en cuenta obligatoriamente remiten, la primera, a la implementación de los PBC, y la segunda, al establecimiento de herramientas como los indicadores, encaminados a otorgar un mayor papel a la Comisión en tanto que evaluadora de las políticas nacionales. Asimismo, las prioridades específicas remiten a algunos límites que ya habían sido señalados en la evaluación del anterior programa Inti -marcadamente la escasa participación de organizaciones lideradas por personas inmigrantes- (véase European Commission, 2008: 7). En las palabras de una fuente anteriormente citada, el funcionamiento que este conjunto aspira a alcanzar es el siguiente:

No es solamente una cuestión de dinero que se da, sino de la dinámica que se genera [...] El Fondo tiene que aplicar unos principios, cada año tiene unas prioridades, entonces al aplicarlo los funcionarios [estatales] se meten en la dinámica de trabajar la integración según las pautas que marca la Comisión para la gestión del Fondo. (Entrevista a un funcionario de la UE, 18/2/2011. Traducción propia).

3.4.3 ...y sus ambigüedades y resignificaciones

Sin embargo, en el plano estatal las probabilidades de “éxito” de la estrategia de la Comisión son mucho menores. Anteriormente he ilustrado que los PBC son objeto de una resignificación por parte de diferentes actores, la cual se manifiesta tanto en la priorización interna entre los diferentes principios, como en la interpretación de cada uno. Como añadido, ante las ambigüedades existentes es posible que poner el acento sobre ciertos principios conlleve la desnaturalización de otros. En este sentido, un estudio del Centro para el Estudio de las Políticas Públicas Europeas (CEPS) ha puesto de relieve que las normas del Fondo no proporcionan instrucciones estrictas sobre cómo los PBC han de ser implementados concretamente -solo se menciona que todos son importantes-, lo cual ha conllevado que los estados, aun remitiendo a ellos en la mayoría de los proyectos, hayan tenido un amplio margen de interpretación (Carrera y Atger, 2011: 32). Mediante el análisis de los

diferentes programas plurianuales, la citada investigación ha llegado a la conclusión de que, si bien algunos estados han tratado de implementar los PBC de manera amplia, la mayoría ha adoptado un enfoque “minimalista” y se ha centrado sólo en algunos de ellos. Además, es llamativo que el único PBC mencionado en todos los programas haya sido el n. 4, implementado básicamente a través de la realización de tests de integración. Esta praxis estaría produciendo una resignificación del PBC n. 1, privándolo de su vertiente bidireccional y convirtiendo la integración *de facto* en un deber de la persona inmigrante (Carrera y Atger, 2011). En este mismo sentido va la observación contradictoria de que, de los 1949 proyectos aprobados hasta 2009¹⁸¹, la primera orientación estratégica había sido representada en el 80% de los proyectos (mientras que la segunda en el 6%, la tercera en el 10% y la cuarta en el 4%), y que al mismo tiempo el principal grupo destinatario de proyectos -actividades de (in)formación, aprendizaje del idioma, “orientación cívica”, etc.- habían sido con creces los nacionales de terceros países antes que la sociedad receptora (COM(2011) 847 final: 17-19). Por tanto, no es de extrañarse que en los informes de 21 estados miembros se identifique, como principal reto para el futuro, el ulterior desarrollo del enfoque bidireccional a la integración, a la vez que 15 países señalan la necesidad de una mayor orientación cívica y conocimiento de la historia, las instituciones y los “valores básicos” de los países receptores por parte de las personas inmigrantes (European Commission, 2010: 6).

Es más: algunos gobiernos habrían utilizado el Fondo para apoyar políticas que son expresión de prioridades estatales y no necesariamente están alineadas con los objetivos de la Comisión. Por ejemplo, Francia e Inglaterra han utilizado la mayoría de las subvenciones del período 2007/2008 para fortalecer las propias agencias para las fronteras (Carrera y Atger, 2011: 39). Desde este punto de vista, puede decirse que el Fondo ha sido “aprovechado” y re-utilizado para el alcance de objetivos propios de los estados -más aún después del estallido de la crisis y de los “consecuentes” recortes de gasto en las políticas nacionales- .

Todas las anteriores observaciones remiten a que el conjunto PBC/Fondo, lejos de ser un mecanismo infalible, está atravesado por tensiones y elementos contradictorios. Los resultados concretos de su implementación son también el producto de relaciones de poder, de “luchas” internas y contrastes sobre su aplicación, de procesos de re-significación de algunos contenidos. Por tanto, la visión relativamente “optimista” del funcionario de la UE anteriormente citado debería ser relativizada. A este respecto, dos entrevistados particularmente implicados han proporcionado valoraciones mucho más “realistas” y “escépticas”, afirmando lo siguiente:

181 Durante la redacción de este artículo, sólo estaban disponibles los informes sobre la aplicación del Fondo en los países miembros de los años 2007, 2008 y 2009.

Sé que la posición de la Comisión es la de decir: “Vale, les damos este dinero a los países para ayudarles a desarrollar las políticas de integración en los contextos nacionales”, sin embargo lo que vemos en la práctica, en muchos casos, es que no funciona así. El dinero que debería servir para facilitar la integración de los inmigrantes está controlado por el estado y no alcanza a las organizaciones adecuadas. (Entrevista a una representante de una ONG europea, 4/6/2012. Traducción propia).

Mi interpretación es que a día de hoy los estados miembros pueden usar el Fondo para cualquier cosa. Si miras los criterios de financiación, pueden justificar cualquier tipo de gasto, no necesariamente dirigidos a los inmigrantes. Los estados pueden financiar hasta su propia burocracia. (Entrevista a miembro de un think tank, 15/2/2011. Traducción propia).

En este contexto, han sido avanzadas diferentes propuestas de reforma del Fondo. Dos de éstas merecen particular interés, ya que pueden interpretarse como un intento por producir una mejor alineación de los proyectos con las prioridades comunitarias, tratando de obviar los “atascos” existentes y generando un gobierno a distancia de la integración más eficaz:

1) Después de haber apoyado a los estados miembros en el desarrollo de sus propias capacidades y estrategias, numerosos documentos afirman que la financiación futura de la integración debería dirigirse principalmente al plano local-regional (véanse COM(2011) 749 final y COM(2011) 751 final). Es legítimo preguntarse si esta estrategia responde, al menos en parte, a un intento por “puentear” a los estados nación o, cuando menos, por difuminar sus pretensiones a través de una mayor responsabilización de otros actores presentes en el escenario. Además, cabe recordar que numerosas instituciones regionales, locales o asociaciones representativas de grandes ciudades han participado en proyectos pilotos de la Comisión -financiados por el programa Inti y, sucesivamente, las Acciones Comunitarias-. Mediante mis propias entrevistas he podido refrendar que estos interlocutores, al ser quien enfrenta las cuestiones “en el terreno”, suelen ser considerados actores “pragmáticos” y más cercanos a los planteamientos de la Comisión. No de casualidad, un reciente dictamen del Comité de las Regiones apoyaba la nueva estrategia de la Comisión, afirmando que “el método de la gobernanza multinivel es el más idóneo para lograr los mejores resultados en lo que respecta a la integración de los inmigrantes” y abogando por el establecimiento de “pactos territoriales” entre los actores interesados para implementar las políticas de integración (Comité de las Regiones, 2012: 1);

2) En el contexto más general del debate sobre la reforma de todos los instrumentos financieros de la DG de Asuntos Internos para el período 2014/2020, se ha propuesto (y aprobado) la creación de un único Fondo de Migración y Asilo, que integre los anteriores Fondos para la Integración, los Refugiados y el Retorno¹⁸². También se ha acordado suprimir los programas nacionales anuales,

¹⁸² Para conocer todas las modificaciones propuestas, véanse COM(2011) 749 final, COM(2011) 751 final y COM(2011) 752 final.

considerados demasiado complejos y burocráticos, para sustituirlos por un marco de programación plurianual, el cual será precedido por un “diálogo político de alto nivel” sobre el conjunto de las políticas de migración y asilo entre la Comisión y cada estado miembro. El objetivo de estos encuentros será garantizar “que los programas nacionales se alineen plenamente con los objetivos y las prioridades europeas y que se centren en los resultados concretos” (COM(2011) 749 final: 12). En esta sede también deberán acordarse unos indicadores “amplios” para medir los avances de cada país. Este nuevo mecanismo no sólo aspira a dotar los instrumentos financieros de una mayor flexibilidad -abordando el conjunto de las políticas de migración y asilo en un único fondo-, sino también fomenta un enfoque más centrado en los resultados y en las prioridades políticas a alcanzar. Sin embargo, algunos interlocutores han subrayado el riesgo de que las negociaciones bilaterales generen resultados diferentes dependiendo de la capacidad de influencia de cada país miembro; entre otras cosas, se ha vislumbrado el riesgo de que algunos gobiernos utilicen la mayoría de las subvenciones para políticas de retorno (entrevista a una representante de una ONG europea, 5/6/2012). Por otra parte, llama la atención que el documento que establece las principales disposiciones sobre el nuevo fondo no aluda nunca a los Principios Básicos Comunes (véase COM(2011) 752 final). La desaparición de su mención ha sido criticada por diferentes organizaciones (véase por ejemplo UNHCR, 2012: 12) y plantea la pregunta de en qué medida esta tecnología de gobierno ha sido verdaderamente efectiva a la hora de cumplir con las expectativas por las que había sido creada, y en qué medida algunos actores estatales han sido capaces de “desarticular” su funcionamiento en la implementación práctica.

4. ¿Un fracaso gubernamental?

Ante la crítica recibida por el enfoque gubernamental de tener cierta tendencia a la teorización abstracta y desentenderse de la investigación empírica (De Marinis, 1999), el presente análisis ha constituido un intento muy concreto y acotado por desentrañar algunos de los “humildes y triviales mecanismos” (Rose y Miller, 1992: 13) del gobierno a distancia en el ámbito político comunitario de la integración de inmigrantes. Para justificar la elección de este contexto, he argumentado que acercarse a procedimientos de políticas “blandas” como el cuasi-OMC vigente en este espacio constituye una estrategia muy oportuna para observar la emergencia de tecnologías, orientadas a alinear la agencia de los actores con los fines del gobierno y a traducir los objetivos de este último en términos asumibles por los primeros. He contextualizado y analizado el nacimiento, la emergencia y el funcionamiento de los Principios Básicos Comunes y el Fondo Europeo para la Integración; analizando la estrecha relación existente entre los dos, ilustrando las aspiraciones a la

alineación que atraviesan este conjunto y fundamentando las razones por las que éste puede ser considerado una tecnología de gobierno. De igual manera, he puesto de relieve las confusiones de este proceso, que está marcado por ambigüedades y resignificaciones producidas por la diversidad de actores, planteamientos e intereses; remitiendo en última instancia al “fracaso congénito” que caracteriza muchos programas de gobierno, o cuando menos a su éxito muy parcial. Aunque las políticas públicas, en su funcionamiento “ideal”, aspiran a conseguir de la manera más eficaz posible los objetivos pre-establecidos, no dejan de generar resistencias (más o menos explícitas) ni de producir resultados contradictorios; en última instancia, no dejan de estar insertas en relaciones de poder.

Sin embargo, cabe una última pregunta: ¿según qué criterios debería valorarse la eficacia de ciertas políticas públicas? Quizá debamos desmitificar la existencia de un planteamiento “comunitario” a la integración coherente y alternativo al estatal, o cuando menos relativizarla. Es posible que esta afirmación, aun formando parte del repertorio discursivo de ciertos entrevistados, represente más bien una construcción retórica con una utilidad instrumental: la de legitimar el papel de la Comisión (y otros actores) en una esfera política, la de la integración, hasta hace poco totalmente monopolizada por la prerrogativa estatal. Desde esta perspectiva, entonces, el verdadero éxito conseguido por ciertas prácticas “blandas” puede medirse en términos de la constitución de un campo político nuevo, así como en el establecimiento de unas redes de gobernanza que han permitido a ciertos actores ejercer, y fortalecer crecientemente, un rol anteriormente inexistente. Tal y como lo explican Carrera y Atger:

El carácter y el resultado real del marco comunitario han sido definidos de políticas blandas [...] (no legalmente vinculantes ni ejecutables directamente por encima de los estados miembros). Sin embargo, su conexión con un marco financiero que principalmente intenta animar a los gobiernos a poner en práctica estas herramientas y principios, representa un mecanismo para la europeización progresiva [...] de este delicado ámbito político y fomenta el desarrollo y la implementación de acciones concretas en los estados miembros (políticas públicas, programas y proyectos) (2011: 5. Traducción propia).

Además, estos mecanismos han contribuido a producir marcos de comprensión y saberes sobre la integración, los cuales han tenido un efecto retroactivo en la ulterior legitimación de este espacio de diálogo transnacional (véase Sebastiani, 2014). En este sentido, el conjunto de estos instrumentos de políticas blandas ha producido una problematización nada “neutral” de la integración, así como de los estilos de gobierno adecuados para “gestionarla”. Por ejemplo, la necesidad de la existencia de unos Principios Básicos Comunes para coordinar las políticas de integración, en el marco de determinados mecanismos gubernamentales, no ha sido cuestionada por ningún actor -independientemente de los diferentes matices-. Desde este punto de vista, puede observarse un

elemento de alineación muy importante, aunque esta última se dé principalmente en las “formas” -haciendo referencia a ciertos métodos y procedimientos típicos del “gobierno a distancia”- antes que en la totalidad de los contenidos. Así pues, las contradicciones y las ambigüedades del proceso pueden ser relativizadas y el “fracaso congénito” de ciertas políticas públicas no resulta ser tan grave -siempre y cuando éstas puedan ser sustituidas por otras que prometan ser aún más “científicas”, “racionales” y “eficaces” que las anteriores, reforzando así su entendimiento “clínico” y “tecnicista” tan característico de este estilo gubernamental-. Si las cosas son planteadas así, el marco comunitario de la integración adquiere toda su merecida relevancia, independientemente de cuáles sean sus desarrollos futuros. Dentro de este proceso político, la tecnología de gobierno aquí analizada ha jugado indudablemente un papel fundamental.

6. Discusión general

El concepto de integración ha sido utilizado a lo largo de este trabajo como una herramienta. A través de esta noción, he ilustrado la emergencia de un conjunto de problematizaciones en un ámbito específico de políticas públicas. La función del presente capítulo es la de dar homogeneidad al acervo constituido por las diferentes publicaciones, poniendo de relieve la globalidad de los resultados producidos. En este sentido, estableceré conexiones entre las diferentes conclusiones y esbozaré una interpretación más general sobre la lógica de funcionamiento de los instrumentos del Marco Europeo de la Integración. De una manera escueta, recorreré las principales problemáticas emergentes de mi análisis e ilustraré cómo cada una de ellas repercute en los diferentes nodos de este dispositivo político.

6.1 La integración como construcción social

La idea de integración no representa una realidad objetiva y pre-existente. No remite a un fenómeno social que esté “allí”, esperando a ser agarrado. Por el contrario, el concepto hoy día hegemónico (y las relativas políticas públicas) se ha construido sobre las ruinas del paradigma *welfarista*, fundamentado en la ciudadanía laboral y las políticas del estado de Bienestar. Se ha difundido en el marco de la racionalidad política neoliberal y se ha problematizado desde una perspectiva tanto individualista como psicológico/culturalista -explicando la integración exitosa mediante el esfuerzo personal y aquella “fracasada” a través de las figuras de la falta y el *déficit cultural*- (Gil, 2006 y 2009). Esta visión se ha ido asentando, con diferentes matices y velocidades, tanto al nivel estatal como en el ámbito de la Unión Europea. Por un lado, las personas de origen migrante no comunitario se han convertido en el principal objeto de las políticas de integración. Por el otro, el alcance de la integración se ha vuelto un pre-requisito necesario para acceder a derechos que anteriormente estaban garantizados. De ahí una primera vertiente de la integración como construcción social: en su dimensión diacrónica, en tanto que producto de un proceso histórico específico en el que la vinculación de las políticas de integración con la cuestión migratoria se ha dado en el marco de una perspectiva de “ministerio de Interior”. Este hecho no constituye un resultado inevitable¹⁸³; más bien, tiene que ver con las condiciones específicas del proceso de emergencia de las políticas públicas de integración. En el marco de la Unión Europea, las políticas de integración habían sido problematizadas inicialmente desde el prisma de la anti-discriminación, para terminar siendo entendidas desde la perspectiva de la *DG Home*. Esta concepción llegó a ser hegemónica debido a los resultados de las jugadas de varios actores. En particular, ganó fuerza

¹⁸³ Soy consciente de que yo mismo he asumido varias veces la estrecha relación existente entre políticas de migración y de integración. Lejos de sugerir que esta cercanía sea ontológica, sólo he reconocido el estado actual de las cosas. No por eso dejan de ser el producto de un proceso histórico, ni tienen porqué permanecer iguales.

gracias a la contigüidad entre la mirada de la recién establecida Dirección General de Asuntos de Interior y el enfoque “restrictivo” y “secretista” de muchos gobiernos, el cual había marcado el proceso de comunitarización de las políticas de migración y asilo.

Ahora bien, de la investigación realizada emerge que el conjunto de los instrumentos desarrollados en el ámbito del Marco Europeo está profundamente influido por este tipo de acercamiento. Empezando por el hecho de que la primera responsable de su implementación ante la Comisión es Cecilia Malmström, Comisaria de Asuntos de Interior. En segundo lugar, cabe subrayar el relevante papel de los Puntos de Contacto Nacionales (en su mayoría expresión de los ministerios de interior) y la *DG Home* en el proceso de intercambio de información y buenas prácticas que ha llevado a la elaboración de los Manuales sobre la Integración. Lo mismo puede decirse con respecto de los módulos. Para continuar, la *DG Home* es responsable de la gestión de las convocatorias del Fondo para la Integración y es el actor que más poder ejerce, en el *bureau* del Foro Europeo, a la hora de determinar la agenda de trabajo. En cuanto a los Principios Básicos Comunes valga recordar que, a pesar de abarcar una increíble variedad de ámbitos políticos, han sido aprobados por un Consejo de Justicia y Asuntos Interiores.

Todo lo dicho no quita la existencia de otras perspectivas posibles a la integración, incluso al nivel de la UE. De hecho, otras articulaciones de la Comisión también abarcan cuestiones relacionadas con aquélla. Es el caso de las direcciones generales “Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión”, “Educación y Cultura” o “Justicia”, a la hora de abordar -por ejemplo- la lucha contra la pobreza, la escolarización de “grupos en condición de vulnerabilidad” o las políticas de igualdad entre ciudadanos europeos y nacionales de terceros países. Como mencioné, las diferentes DG están marcadas por historias políticas diferentes. Como ha afirmado Dunshire, “la Comisión es una multi-organización que incluye diferentes 'órdenes de comprensión' y 'universos de discurso' aparte” (1978 en Geddes, 2000: 639. Traducción propia). Si bien los diferentes departamentos no suelen pisarse los pies y se esfuerzan por usar términos diferentes incluso al indicar fenómenos parecidos¹⁸⁴, eso no evita cierto solapamiento temático, más aún en un asunto tan borroso como éste.

Además, la transversalidad de la integración constituye un requerimiento explícito del Principio Básico Común n. 10, que plantea “incluir la cuestión de la integración en todas las pertinentes competencias políticas” (Consejo de la UE, 2004). Finalmente, numerosas organizaciones de la

¹⁸⁴ Por ejemplo, un funcionario de la DG de Justicia me afirmó lo siguiente: “Como podrás ver, no uso a menudo la palabra 'inmigrantes', 'migrantes' o 'inmigración'. Cuando hablo prefiero referirme a la discriminación basada en el origen racial o étnico. Esto es para subrayar que hay una especificidad en nuestro trabajo, y que estamos tratando de no solaparnos al trabajo que se hace en la dirección de Asuntos Interiores” (entrevista a un funcionario de la Comisión, 5/6/2010. Traducción propia). Esta sensibilidad hacia cuestiones teóricamente distintas (si bien en la práctica pueden a veces coincidir, caso de la discriminación racial hacia una persona de origen migrante) es indicativa de una profunda atención a lo diferentes ámbitos de “soberanía” -hasta discursiva- de cada departamento de la Comisión.

sociedad civil han criticado la perspectiva “rígida” y “estrecha” de la *DG Home*, abogando por un enfoque más holístico a la integración¹⁸⁵.

Todas las anteriores salvedades matizan, pero no desmienten la cuestión central: es esta última Dirección la que lleva la voz cantante en materia de integración; su discurso al respecto es el más influyente tanto en el ámbito institucional de la Comisión como (aún más) en el Marco Europeo de la Integración. La vinculación actual entre las políticas de integración y aquéllas migratorias es un dato difícilmente impugnado, empezando por el hecho de que los principales destinatarios de las primeras son los “nacionales de terceros países en condiciones de residencia legal” (especialmente los recién llegados y, cada vez más, los que están a punto de emigrar), con todas las consecuencias que esta delimitación conlleva en términos de inclusión/exclusión de otros colectivos.

Para concluir, las reflexiones esbozadas en estas líneas conducen a una segunda acepción de la integración como construcción social: aquélla que remite al hecho de ser el producto de una “lucha por el sentido” emprendida por diferentes actores y desde una pluralidad de posicionamientos y perspectivas.

6.2 Cosificación, visibilización y operacionalización de la integración: una operación ideológica inestable...

La construcción social “integración”, para poderse materializar en prácticas concretas, ha tenido que pasar por una serie de “filtros” y “tamices”. En particular, ha sido sometida a un ejercicio despolitizador que se ha llevado a cabo mediante (al menos) tres operaciones:

- la *cosificación*, es decir, la conversión en un “objeto”/problemática *realmente existente*;
- la *visibilización*, mediante el desglose, la enumeración y la recopilación de los diferentes elementos y características “intrínsecas” al objeto construido;
- la *operacionalización*, a través del establecimiento de criterios que permitan hacer comparaciones, intercambios, evaluaciones, que ayuden a formular recomendaciones o a trasladar ciertas formas de pensar/hacer de un contexto a otro.

Por ejemplo, los Principios Básicos Comunes pueden considerarse como un ejercicio de visibilización de los componentes de la integración, que es sucesivamente operacionalizada a través de diferentes instrumentos como los Manuales sobre la Integración, las orientaciones del Programa Común para la Integración, la publicación del texto “From principles to practice”, el intercambio de

¹⁸⁵ En este sentido una representante de la sociedad civil, un año después de ser entrevistada por primera vez, manifestó su creciente decepción ante el enfoque “restrictivo” de la DG Home y añadió que su organización estaba tratando de implementar una estrategia más variada, intentando implicar a interlocutores institucionales procedentes de diferentes Direcciones Generales sobre cuestiones específicas.

buenas prácticas o los módulos. Los Informes Anuales sobre Migración e Integración también han contribuido a poner de manifiesto la “existencia” de este “fenómeno” y las diversas características asumidas por él en los contextos nacionales. Los debates sobre los indicadores apuntan a una operación de “descomposición” y visibilización de diferentes aspectos de la integración, así como a un intento por fomentar la agencia de los actores mediante la práctica de la comparación. El Fondo Europeo constituye un instrumento orientado a la *traducción*/puesta en práctica de los Principios Básicos Comunes en diferentes contextos. El Sitio Web Europeo sobre la Integración fomenta la interacción y el intercambio de información entre los actores operantes en el sector, con vistas a una ulterior operacionalización de las buenas prácticas. El Foro Europeo puede teorizarse también como un ejercicio de visibilización de los componentes de la integración, ya que sus sesiones han abordado diferentes aspectos que se considera ser constitutivos de la problemática. También es cierto que en este espacio participativo se ha producido la mayor variedad de resignificaciones (y parciales cuestionamientos) de la noción hegemónica de integración.

Los citados ejercicios han sido necesarios para que una acepción específica (y no por eso menos ambigua) del concepto pudiera convertirse en eje vertebrador de un conjunto de políticas públicas, produciendo efectos *tangibles* y *materiales*. Estos procedimientos han permitido que la integración sea desglosada de una manera (aparentemente) tecnicista, relegando al trasfondo (cuando no ocultando) sus propias condiciones de producción. No obstante, los contenidos políticos no dejan de “retornar” y manifestarse al menos en tres sentidos diferentes: 1) porque la “reducción a técnica” constituye (a menudo) una estrategia política latente; 2) porque la definición de las “mejores” prácticas está sujeta a las diferentes resignificaciones efectuadas por los actores implicados, y poco tiene que ver con el contenido “científico” de aquéllas; 3) porque a veces la naturaleza política de ciertos temas hace que éstos se presten muy difícilmente a una operación de tecnificación, aunque sólo sea aparente. En este trabajo he reseñado el retorno de lo político haciendo referencia a las buenas prácticas. Sin embargo, el razonamiento podría extenderse a muchas más prácticas del Marco Europeo. Por ejemplo, veamos el caso de los indicadores. Varios interlocutores me han confirmado que los estados no ven con buenos ojos la implementación de un método abierto de coordinación sobre la integración, en el que la Comisión tenga el papel de arbitro de las diferentes políticas nacionales. Esta resistencia se debe a que las políticas de integración, por todas las (profundamente políticas) razones esbozadas en la introducción, forma parte de ese “pensamiento de estado” descrito por Sayad (2002). Independientemente de los avances representados por el establecimiento del Marco Europeo, sigue siendo considerada una prerrogativa de los países miembros. Vemos así que, hasta la fecha, el debate político latente ha impedido que los indicadores

sean puestos en práctica de manera oficial. Un razonamiento en parte análogo podría hacerse con respecto del progresivo estancamiento de los módulos. En cambio, los casos de los PBC, el Fondo y más aún el Foro, manifiestan una dinámica de parcial cuestionamiento del concepto comunitario de integración, producida tanto en sentido “restrictivo” como “aperturista”. Por un lado, algunos actores (sobre todo) estatales han hecho hincapié en los “valores europeos”, la promoción de los tests de integración y un concepto “unilateral” de la misma; por el otro, numerosos protagonistas de las organizaciones de la sociedad civil han hecho una priorización opuesta de los PBC y han cuestionando la definición “estrecha” y “compartimentada” de la integración. Si los primeros han sido acusados de manejar un concepto “unidireccional”, para los segundos la definición “bidireccional” representa un punto de partida mínimo -algunos hasta prefieren sustituir la noción de integración por otras palabras, como “participación”, “inclusión”, “interacción”, etcétera-. A todo esto hay que añadir el reciente énfasis de la Comisión en la dimensión exterior de las políticas de integración, debatida en la 6ª edición del Foro y plasmada oficialmente en la Agenda para la Integración de 2011¹⁸⁶. Si uno de los refranes más oídos a lo largo de mi estancia en Bruselas ha sido “la integración acontece a nivel local”, esta nueva problematización sugiere la idea de que ésta empieza incluso en el exterior, antes de emigrar. Lo cual conlleva una resignificación *de facto* del Principio Básico Común n. 1, transformando la integración no ya en un proceso “bidireccional”, sino hasta “tridireccional”, que debe tener lugar entre el país de origen, la persona migrante y la sociedad receptora. Como he argumentado, este reciente desarrollo remite a evidentes prioridades políticas, y no a que de improviso se haya descubierto una nueva vertiente de la integración hasta entonces oculta.

Desde este punto de vista, la operación despolitizadora/tecnificadora no solamente no alcanza a darse de manera completa y coherente -sin por eso dejar de producir efectos-, sino que además manifiesta su naturaleza contradictoria, al presentar la integración como un concepto altamente operacionalizado y “científico” -y por lo tanto a-histórico- a la vez que su contenido va modificándose según las exigencias políticas del momento. En este sentido, es indicativa de una maniobra encubridora de sus propias condiciones de producción y existencia; y por lo tanto *ideológica*.

6.3 ...pero efectiva. Más sobre despolitización, saber y poder

El ejercicio despolitizador se da en primer lugar a través del lenguaje. Las políticas de integración

¹⁸⁶ Además, el fortalecimiento de la dimensión interior de *todas* las políticas de asuntos de interior de la UE (incluyendo migración, asilo e integración) ha sido definido un objetivo prioritario del nuevo Fondo de Migración y Asilo (2014-2020) (véase COM(2011) 749 final).

han de ser “realistas”, “fundamentadas en hechos” y “no ideológicas”; las buenas prácticas “eficaces” y “basadas en las evidencias”; los identificadores “fiables” y “pertinentes”. El relato está marcado por los valores de la “cohesión social” y parece no reconocer una función positiva al conflicto. Ante esta representación tecnicista, es lógico que la “politización” sea vista como algo negativo. Este enfoque repercute en una visión “diagnóstica” de la integración. La diversidad, supuestamente originada por las migraciones, puede representar una oportunidad de enriquecimiento económico, social y cultural, pero para que lo sea de verdad no puede ser dejada a sí misma. Es necesario *intervenir*, tomar medidas que permitan *activar* la integración (Gil, 2006: 267), *gestionarla* y *ordenarla*¹⁸⁷. Sólo de esa manera podrá ser *exitosa*. Por consiguiente, hay que determinar cuáles son las “formulas” y las “recetas” más eficaces, en aras de aplicarlas a través de diferentes contextos. He hablado en este sentido de paradigma cuasi-experimental.

¿Qué concepción del saber subyace tras los anteriores supuestos? En diferentes documentos es implícita la idea de que un cada vez mayor conocimiento de la realidad de la inmigración/integración repercutirá positivamente no sólo en la elaboración de las políticas públicas, sino también en las actitudes de la población. Este saber producido “en red”, desde diferentes lugares y por varios actores -poniendo en comunicación académicos, expertos, *policy makers* de distintos niveles- puede acumularse crecientemente y facilitar que las prácticas se adecuen a la realidad. Aquí conviene destacar dos cuestiones: 1) la producción de conocimiento es concebida como un proceso lineal de acumulación (Shore y Wright, 1997); 2) el contenido del saber que se va almacenando es presentado como “neutro”, ajeno a relaciones de poder y por lo tanto válido para cualquiera. En estos términos, el mayor problema de la integración (y en general de las políticas públicas) parecería ser la falta de comprensión de la realidad; de allí la consideración de que el simple hecho de *conocerla* pueda fomentar un cambio de actitudes¹⁸⁸. Ahora bien, lejos de negar cualquier tipo de validez al enunciado, considero que su formulación en estos términos hiper-racionalistas encubre dos aspectos centrales: 1) que todo discurso científico se enmarca dentro de condiciones históricas específicas que lo hacen posible y verdadero, encontrándose imbricado en

187 Cabe preguntarse en qué medida este énfasis responde a la necesidad *simbólica* de mostrar que “se está haciendo algo” ante el “problema de la inmigración”, aún más evidente en el actual contexto de crisis y ante el “reto” a las políticas oficiales planteado por movimientos racistas.

188 Hágase caso por ejemplo a la siguiente cita, en la que una interlocutora responde a mi pregunta sobre las causas del racismo: “En mi opinión personal se debe a la ignorancia, a la falta de conocimiento. Es no haber tenido una buena educación. Eso es lo que pasa cuando las personas están demasiado encerradas en su pequeño mundo, luego los miedos surgen de repente y te empujan a encerrarte aún más en tu espacio seguro, y cualquiera que sea diferente es malo” (Entrevista a la representante de una ONG europea, 11/3/2011. Traducción propia). Esta explicación no es representativa de las opiniones de las ONG entrevistadas -de hecho algunas han aludido a factores más complejos de tipo económico y social- ; aun así, ilustra muy bien el tipo de problematización emergente de ciertas variantes discursivas, las cuales están estrechamente relacionadas con el patrón de conocimiento arriba esbozado.

relaciones de poder (véase Foucault, 2009); 2) que entre los actores implicados en la elaboración/implementación/evaluación de las políticas de integración -ya se trate de instituciones, organizaciones no gubernamentales o las propias personas migrantes “a integrar”- hay una profunda asimetría de poder. Este desnivel se da tanto en un plano colectivo (entre los diferentes grupos de actores organizados) como personal (entre los individuos); remite tanto a las desiguales capacidades de influencia en los procesos de toma de decisiones como a las diferentes posiciones ocupadas por cada uno, ya sea en su intersección entre específicas condiciones de clase/raza/género (véase Anthias, 2013), o en su posicionamiento en una localización específica de la cartografía del poder mundial (Grosfoguel, 2008).

Así pues, el saber comunitario sobre la integración, a pesar de ser el objeto de una evidente disputa, trata de naturalizarse obviando el carácter situado de sus propios patrones de constitución y presentándose como un tipo de conocimiento estrechamente relacionado con el fenómeno “observado”. Se traza una línea divisoria separando el poder del saber -como si se tratara de dos cosas totalmente diferentes y sin ningún tipo de relación- y se ocultan las condiciones de producción (históricas, estructurales e institucionales) de este último, el cual así puede convertirse en “verdad”¹⁸⁹. Por lo que se presenta como un conocimiento “neutral”, engendrado en lo que he llamado un “vacío tecnocrático”, un ilusorio “punto mediano” equidistante a todos los actores y aparentemente sin lugar de enunciación. Como lo expresa Grosfoguel: “El sujeto epistémico no tiene sexualidad, género, etnicidad, raza, clase, espiritualidad, lengua, ni localización epistémica en ninguna relación de poder y produce la verdad desde un monólogo interior consigo mismo sin relación con nadie fuera de sí” (2008: 202).

¿Desde qué posicionamiento político y epistemológico se está afirmando algo? ¿Qué régimen de verdad encierra la narración hegemónica? ¿Qué otros relatos nos está impidiendo ver? ¿Para qué?, ¿para quién? y ¿quién decide sobre qué/quién? En anteriores páginas he indicado los efectos de invisibilización y silenciamiento que estas problematizaciones producen con respecto de prácticas y saberes alternativos. Esta esquematización no pretende eliminar los elementos contradictorios presentes en el seno del propio Marco Europeo de la Integración, ni quiere minusvalorar las diferencias interpretativas anteriormente reseñadas, productoras constantes de excesos de significado (en diferentes direcciones). Aun así, las políticas públicas implementadas ejercen una relevantísima influencia a la hora de legitimar ciertas ideas sobre cómo las cosas han de hacerse. Sin ir más lejos, en el trasfondo del dispositivo analizado subyace una serie de representaciones arquetípicas sobre cómo organizarse, de qué manera participar e interactuar con los demás actores,

¹⁸⁹ A este respecto, comparto la opinión de García Fanlo, para el cual: “No es que saber y poder son la misma cosa o dos cosas distintas exteriores la una a la otra sino elementos constituyentes de las prácticas sociales cuya relación debe ser explicada en su singularidad” (2011: 4).

cuáles actitudes tener, qué finalidades perseguir, qué marcos discursivos asumir, qué tipo de *expertise* está legitimado y validado como “científico”, y un largo etcétera¹⁹⁰.

Puede concluirse que los saberes producidos en este marco deberían considerarse “encauzados” y “limitados”. También es oportuno recordar que los diferentes instrumentos financieros del Marco Europeo han tenido un papel importante a la hora de apoyar estudios orientados a la elaboración de este patrón de conocimiento. En ese sentido, he comentado el caso del “Immigrant Citizens Survey” (cofinanciado por el Fondo Europeo para la Integración), mostrando cómo la propia construcción de las “unidades de análisis” de esta investigación estaba determinada por las categorías legales producidas por la Unión Europea. Así pues, no puede olvidarse el papel que las *diagnosis* de ciertos fenómenos realizadas por las ciencias sociales pueden llegar a tener a la hora de legitimar determinados programas de gobierno (Gil, 2006: 50). Si es verdad que “la colaboración entre instituciones e investigadores exige a menudo que éstos asuman formalmente los planteamientos de quienes financian su actividad” (García Borrego, 2008: 119-120), entonces cabe preguntarse en qué medida se da el riesgo de que, en aras de promover un patrón de conocimiento diagnóstico-tecnista, las instituciones de la UE puedan fomentar prácticas de investigación caracterizadas por idénticos supuestos epistemológicos. Desde este punto de vista, Favell alerta sobre el riesgo de que ciertos tipos de investigaciones europeas sobre la integración estén marcadas por mecanismos de “cooptación y autorreproducción” (Favell, 2001: 10. Traducción propia). En esta misma línea, me parece oportuno concluir reproduciendo las palabras con las que Stefano Bertozzi -entonces secretario de un vicepresidente de la Comisión- fundamentaba el apoyo de la UE al establecimiento de un Centro Europeo de Políticas Migratorias¹⁹¹. Aunque éstas expresaran prioridades más relacionadas con las políticas migratorias, siguen describiendo muy eficazmente tanto el patrón investigador fomentado por las instituciones europeas como el tipo de relación a establecerse entre éste y la elaboración de las políticas públicas comunitarias -poniendo de relieve, además, el continuo re-emergir del elemento político pretendidamente silenciado- :

[El centro] deberá alimentar regularmente la estrategia europea apuntalando de este modo las opciones políticas que aborden temas tan complejos como los cambios democráticos, las necesidades del mercado de trabajo europeo y la lucha contra la inmigración ilegal y el tráfico de seres humanos, por nombrar sólo unos cuantos. En las palabras del vicepresidente Franco Frattini: “El objetivo principal del nuevo Centro Europeo de Política Migratoria será traducir los resultados de la investigación en recomendaciones políticas realistas, y ayudar de

190 En otras palabras: las prácticas participativas analizadas, a pesar de producir cierta resignificación de los conceptos hegemónicos, no son “instituyentes” ni “desbordan” lo establecido (Villasante, 2006: 367). Tampoco pueden considerarse prácticas de “desembridamiento” (*unbridling*), tal y como Però llama a los esfuerzos de individuos y colectivos para liberarse de los intentos de control gubernamental y articular visiones y agendas políticas alternativas (2011: 224).

191 El Centro sería finalmente inaugurado en enero de 2012, en la sede del Instituto Universitario Europeo de Florencia.

este modo a orientar las opciones políticas de Europa en el futuro. Europa tiene que tener la investigación de su parte” (Bertozzi, 2008: 36).

6.4 Una participación “activa” y “encauzada”

En esta investigación he intentado contrastar los enunciados sobre la participación presentes en numerosos documentos con las prácticas participativas llevadas a cabo por los principales actores del Marco Europeo de la Integración. Especialmente me he centrado en las organizaciones de la sociedad civil. Del análisis realizado emerge una paradoja: por un lado se trata de una participación ampliamente promovida, estimulada y buscada por las instituciones comunitarias. Por el otro lado, es una participación limitada, encauzada, supeditada a las exigencias de eficacia y legitimidad de los procesos políticos. Tomando prestadas las palabras de un estudio realizado en el contexto español, se delinea como un modelo de “participación heterodeterminada en el que la población inmigrante es situada en un plano marcadamente secundario” (Gregorio et al., 2010). También podría definirse, para utilizar la sugerente formulación empleada por un interlocutor entrevistado, una participación *activa* dentro de un marco *reactivo*, en la que el verdadero poder de agenda es ejercido por un número limitado de actores.

En este marco, las prácticas participativas deben encarrilarse dentro de patrones de agencia específicos, y por lo tanto no parecen representar un valor en sí. Más bien, las energías aportadas por los actores a lo largo del proceso están canalizadas hacia un alcance más fácil y efectivo de los objetivos gubernamentales. En este sentido, los marcos participativos fomentados pueden teorizarse como *tecnologías de gobierno*, y más específicamente como *tecnologías de agencia*. Sin ir más lejos, esto es particularmente evidente en el caso del Foro Europeo y del conjunto Fondo/PBC¹⁹². Las prácticas participativas vertebradas por estas dos tecnologías indican claramente la existencia de un intento gubernamental por dirigir la agencia de los actores, o cuando menos moldearla, si bien con distintos matices: el primer caso parece responder sobre todo a una exigencia de legitimidad de la Comisión Europea -y especialmente de la *DG Home*, tradicionalmente ajena a prácticas de consultación con la sociedad civil-, mientras que el segundo remite a un imperativo de eficacia, perseguida mediante la implicación de diferentes actores en la realización de las políticas públicas comunitarias -y de sus principios subyacentes- a través de la implementación de proyectos¹⁹³. En el

192 Por otra parte, también los indicadores pueden considerarse (al menos parcialmente) tecnologías de agencia, dado que el objetivo de las comparaciones generadas por aquéllos es el de generar una dinámica “virtuosa” en la que los actores políticos se auto-responsabilicen y contribuyan a mejorar el rendimiento de las políticas públicas. Igualmente, la lógica que caracteriza las buenas prácticas y (sobre todo) los módulos aspira a impulsar actuaciones que estén alineadas con los objetivos gubernamentales.

193 Por otra parte, no puede minuscabarse el aspecto propagandístico: en una reseña sobre la evolución del concepto de participación en los últimos cincuenta años y su uso de parte de los poderes políticos y económicos, Rahnama sostiene que éste “se ha vuelto un lema publicitario políticamente atractivo” (1996: 197)

primer caso emerge una idea de participación que es a menudo “paternalista” y “pedagógica”, orientada a confirmar la bondad y la racionalidad intrínseca de las decisiones comunitarias o a “brindar” oportunidades para la participación de la sociedad civil -de allí la importancia atribuida al establecimiento de plataformas de diálogo al nivel local-. El segundo caso constituye aún más un ejercicio de *alineación*. No sólo en los términos arriba mencionados, sino también porque el Fondo, al financiar proyectos realizados por actores activos también en otros marcos participativos (como el Foro), y junto con otras partidas financieras de la UE que a menudo subvencionan directamente a las propias organizaciones, constituye un fuerte instrumento de cooptación de estas últimas (véase también Kröger, 2008). La participación dentro de este marco, además, supone el establecimiento de un abanico reducido de posibilidades asociativas, puesto que requiere de organizaciones legalmente constituidas y caracterizadas por cierto nivel de representatividad -representatividad que sin embargo es juzgada según criterios formalistas y cuantitativos, dependiendo del número de organizaciones federadas-. Desde la literatura, se ha subrayado que los patrones participativos comunitarios producen una dinámica de exclusión o de alejamiento voluntario de aquellas organizaciones que tengan un discurso más crítico o respondan a criterios organizativos diferentes de los hegemónicos (Statham, 2010). Hasta donde he podido investigar, en el Marco Europeo de la Integración no ha habido una dinámica muy diferente. Por ejemplo, a las reuniones preparatorias del Foro Europeo sobre la Integración (antes de su lanzamiento oficial) fueron invitadas básicamente organizaciones “amigas”, con las que las instituciones promotoras tenían una relación previa de confianza. También he comentado la dificultad vivida por una organización a la hora de ser admitida a los trabajos del Foro, a raíz de su planteamiento sobre la migración indocumentada. Lo que no me ha sido posible averiguar es si en algún momento, de parte de algún actor, se ha planteado la posibilidad de invitar a la participación de estructuras informales o movimientos sociales con posicionamientos políticos más radicales, aunque dudo que esto haya pasado, ni tampoco creo que las últimas habrían aceptado. En todo caso, se trata de especulaciones.

De manera coherente con los contenidos y los saberes producidos, también las prácticas participativas llevadas a cabo se dan bajo una capa de (aparente) despolitización. Sobre todo cuando el objetivo de la participación es el de producir las políticas más eficaces, es lógico que ésta sea entendida como una forma de interacción orientada a la búsqueda “racional” de las medidas más oportunas. Recordemos lo que afirma el Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea: “La participación no consiste en institucionalizar la protesta, sino en una elaboración más eficaz de las políticas basada en la consulta previa y en el aprovechamiento de la experiencia adquirida” (COM (2001) 428 final: 17). Quizá este razonamiento valga menos en aquellos marcos participativos en

los que el objetivo de la legitimación política prima sobre la eficacia de los procesos. Por ejemplo, cabe preguntarse si es una casualidad que en el proceso de construcción de los módulos haya emergido una pluralidad discursiva muy limitada, si se compara con aquella que se manifiesta en las sesiones del Foro Europeo sobre la Integración. De todas formas, en línea con las tendencias generales he constatado que la participación de la sociedad civil en estos procesos supone una despolitización de su discurso (véase Kröger, 2008). La cuestión es que, incluso si se actúa desde una perspectiva crítica, para tener la legitimidad a la hora de intervenir es necesario primero aceptar el marco discursivo hegemónico. A lo mejor tratando de resignificarlo y haciendo todas las actividades de *advocacy* y *lobbying* que sean necesarias. Pero aceptando el terreno argumentativo comunitario, con sus problematizaciones y lógicas de funcionamiento, y por lo tanto situándose dentro de un abanico restringido de opciones practicables. En efecto, presentar ciertas prácticas participativas de la manera más cercana posible a un intercambio “técnico” de conocimientos conlleva la necesidad de ser “pragmático”, y de encontrar las soluciones “que funcionan”, *dentro de las relaciones de poder existentes*. Cuestionar estas últimas constituiría una inaceptable maniobra de “politización”.

Finalmente, hay que tener en cuenta un último aspecto. He dicho que, por lo general, los encuentros de “expertos” sobre la integración incluyen la participación de actores no gubernamentales, haciendo hincapié en que el carácter “tecnificado” de los saberes producidos no debe entenderse como un criterio de exclusión para las organizaciones de la sociedad civil, sino más bien como un resultado del proceso participativo. Hay que hacer una matización al respecto: es posible que algunas veces, ciertas medidas debatidas en los susodichos encuentros no cuenten con el respaldo de todos. En estos casos, será mucho más fácil impulsarlas si se desautorizan los saberes de quienes se oponen a ella. Por ejemplo, el hecho de presentar algunos contenidos como altamente técnicos conseguirá, por un lado, que la palabra de ciertos interlocutores “expertos” tenga más valor, y por el otro, que las argumentaciones de otros actores que no puedan ostentar el mismo nivel de *expertise* quede relegada a un lugar secundario¹⁹⁴. De manera análoga, alardear elevadas competencias

¹⁹⁴ Esta dinámica es aún más evidente en el ámbito de las políticas de control fronterizo, presentadas a menudo como una cuestión técnica. Cuando pregunté a la representante de una ONG si la sociedad civil había sido consultada sobre la implantación del nuevo sistema europeo de vigilancia de fronteras (*EUROSUR*), ella me contestó así: “No, y por ser sincera, estamos en contacto con algunos parlamentarios y hemos tenido un primer encuentro con otras ONG, pero es algo a lo que tampoco las ONG estamos reaccionando... básicamente lo que nos dicen [desde las instituciones] es que es todo un asunto técnico, que sólo se puede estar de acuerdo [...]. Ha habido un encuentro de [...] con los miembros de la Comisión, que habían venido para explicar la cuestión, y había una persona responsable de *EUROSUR* que ni siquiera explicó de lo que se trataba. Iba en plan: 'Esto es demasiado técnico, no hay manera de ir en contra de esto, hay que aceptarlo'. Nosotros tratábamos de desafiarlos, pidiéndoles que nos explicaran, y que nosotros decidiríamos si aceptarlo o no. Pero ellos ni siquiera tenían la intención de negociar”. (Entrevista a la representante de una ONG europea, 12/6/2012. Traducción propia).

técnicas o contar con el apoyo de “expertos” en alguna materia puede constituir una verdadera estrategia, adoptada por los actores para afianzar sus propios posicionamientos. Sin ir más lejos, durante el 7º Foro sobre la Integración fui testigo de cómo el gobierno alemán, para defender la utilidad de sus tests de idioma para nacionales de terceros países, recurrió al apoyo... del *Goethe Institut* (titular de los cursos de lengua). Vemos así que, bajo el paraguas de los tecnicismos, se da una lucha política para afianzar algunas posiciones antes que otras. Así pues, nos encontramos ante una paradoja, exactamente análoga a la detectada en la discusión sobre la despolitización/tecnificación de los contenidos de las políticas de integración. La (aparente) despolitización de los saberes y las prácticas participativas, lejos de ser una operación neutral, facilita la circulación y la difusión de los conceptos políticos hegemónicos, que se presentan encapsulados en su semblante tecnicista. Una vez más, lo político retorna; ya no en los contenidos, sino hasta en las mismas formas de los procesos participativos.

6.5 Una nota sobre el fracaso de las políticas públicas

A lo largo de este trabajo espero haber ilustrado de manera eficaz cómo el conjunto de los instrumentos del Marco Europeo de la Integración está atravesado por un intento de alineación, por una aspiración a la traducción, por unos mecanismos de funcionamiento orientados a lograr los fines gubernamentales a través de la “conducción de la conducta” de los propios actores. Constatar la existencia de este propósito no equivale a afirmar que éste sea exitoso, ni mucho menos. Como hemos podido contemplar, el “fracaso” de las políticas públicas, sus consecuencias inesperadas, la “ineficacia” de los instrumentos predispuestos o su utilización para finalidades otras de las pre-establecidas representan circunstancias muy frecuentes. Por ejemplo, los módulos europeos han terminado estancándose ante su difícil implementación y las dudas de numerosos actores, a pesar de haber sido presentados como el *non plus ultra* de las políticas de integración. Por razones parecidas, durante mi estancia en Bruselas los indicadores estaban aún lejos de implementarse. El Fondo Europeo ha sido reutilizado para alcanzar finalidades a veces hasta opuestas a las oficialmente perseguidas, y ha sido objeto de una intensa revisión. Además, la falta de mención a los Principios Básicos Comunes en la propuesta de un nuevo Fondo de Migración y Asilo genera la duda de si su fase expansiva ha llegado a un punto de inflexión. Finalmente, en términos más generales puede observarse que la constatación de los límites de las políticas blandas comunitarias de integración constituye una constante de numerosos documentos -ya se atribuyan dichos límite a los fallos de las propias políticas, a los cambiantes contextos en los que éstas se despliegan o a la actitud de

obstrucción de algunos actores estatales-¹⁹⁵: de allí el continuo llamamiento a esmerarse, a hacer “más y mejor” y a engendrar ideas novedosas. A este respecto, hablando del Fondo para la Integración he desarrollado dos tipos de argumentaciones que considero extensibles al conjunto de los instrumentos del Marco Europeo de la Integración:

1) he relativizado la dimensión del fracaso, alegando que éste debería evaluarse no tanto en términos de la “efectiva” consecución de las finalidades establecidas (que por otra parte no puede ser definida en términos “objetivos”), sino más bien en su capacidad para crear marcos de comprensión e intervención específicos con respecto de la integración;

2) he remitido al “elemento utópico” de los programas de gobierno (Dean, 2010: 43) y a su “fracaso congénito” (Miller y Rose, 2008: 35). También he añadido que, desde la perspectiva de los actores, el “fracaso” de ciertas políticas no es necesariamente un hecho grave, siempre y cuando pueda ser interpretado según criterios internos al mismo régimen de verdad en el que se ha sustentado su elaboración originaria (véase Dean, 2010: 85). Si el gobierno es una actividad de constante problematización, lo es también en relación a sus propios desaciertos. Tal y como lo expresan Miller y Rose: “La articulación del gobierno ha estado ligada a la constante identificación de las dificultades y los fracasos del gobierno” (Rose y Miller, 1992: 10. Traducción propia).

De allí que diferentes programas de gobierno puedan encadenarse uno tras otro sin generar demasiado clamor; sobre todo, si los actores hegemónicos son quienes conservan el poder de definir los “límites encontrados” en la implementación de los planes antiguos y de formular de una manera convincente los futuros. Es decir, si son capaces de hacer un *uso estratégico* de las consecuencias no sólo inesperadas, sino también consustanciales e intrínsecas, de la actividad gubernamental (véase Lemke, 2000: 9). En este sentido -y limitándome al ámbito político aquí estudiado- cabe preguntarse si el constante llamamiento a hacer políticas (aún más) “científicas”, “efectivas” y “novedosas” representa una especie de necesidad estructural de las formaciones discursivas características de la racionalidad política neoliberal. La contradicción entre la perentoriedad de ciertos imperativos -como aquéllos relativos a la necesidad de los módulos, de los Principios Básicos Comunes y, quién sabe, puede que un día hasta de la misma integración- y la desventura con la que éstos, a veces, son desechados y apartados súbitamente del escenario público, es sólo aparente. En efecto:

Más que disponer de un *master planning* de diseño general de la sociedad, como su antecesora keynesiana, la racionalidad política del neoliberalismo reacciona muchas veces de manera cortoplacista, en la forma meramente reactiva de “tapar huecos” y recomponer las relaciones trastocadas allí mismo donde se producen las erupciones.

¹⁹⁵ Por ejemplo, es el caso de las problematizaciones presentadas en la Agenda Europea para la Integración (2011) con respecto del alcance de los objetivos establecidos en el anterior Programa Común (2005) (dichas problematizaciones han sido analizadas en el artículo “Revisiting the EU Framework on Immigrant Integration: the European Integration Forum as a Technology of Agency”).

Esa reacción, se produce (eso sí) con gran celeridad y con enorme flexibilidad, a veces también con bastante creatividad y capacidad inventiva, pero muchas otras veces a través de la mera repetición acrítica de recetas formuladas y aplicadas en otros contextos (De Marinis, 1999).

6.6 Algunas notas conclusivas

Recapitemos los principales movimientos teórico-metodológicos operados en este trabajo -ya no por orden cronológico de aparición, sino desde el punto de vista de su concatenamiento lógico-. Para empezar, he analizado las políticas públicas como conglomerados heterogéneos, que están atravesados por un deseo de gobierno pero nunca son el resultado de una única voluntad; que además están dotados de una agencia colectiva y a veces hasta “impersonal”; en otras palabras, he considerado las políticas públicas como *ensamblajes* (Rose, 1999: 52; Latour, 2005 y Shore y Wright, 2011). En mi caso de estudio la analogía se manifiesta en el hecho de que, a pesar de que algunos actores hegemónicos (por ejemplo la Comisión) tratan de alinear la conducción de la conducta de los demás actores con el cumplimiento de sus propios objetivos, éstos son a menudo resignificados desde diferentes lugares. Así pues, las problematizaciones y los saberes manejados nunca son la realización de un propósito específico, sino que constituyen el producto de la actividad del conjunto de los actores, a la vez que limitan y condicionan sus posibilidades de pensamiento y acción, en una compleja dialéctica entre delimitación y disputa.

Recorriendo las políticas de integración desarrolladas en el marco de la UE he podido tantear las conexiones existentes entre diferentes espacios, lo cual me ha llevado a abandonar la concepción del campo como un lugar geográfico y he me ha llevado a entenderlo como un entramado, *relacional* y *multisituado*, que está conformado por actores, prácticas (discursivas y no discursivas) y saberes (a la vez producto y productores de otras prácticas)¹⁹⁶. Desde este punto de vista, la noción foucaultiana de *dispositivo* (Foucault, 1985: 128) se ha mostrado particularmente útil para conceptualizar el contexto de análisis de esta investigación¹⁹⁷. En particular, me ha servido para

196 Desde este punto de vista, puede trazarse una analogía con la experiencia relatada por Díaz de Rada en su propio trabajo de campo entre los sami (véase Díaz de Rada, 2008). En un principio el etnógrafo, por su propia admisión, había estado guiado por una idea pre-establecida y reificada de las dinámicas de pertenencia étnica, para terminar centrándose en los aspectos relacionales y fluidos de la misma a raíz de la práctica investigadora empírica. De manera parecida, yo había empezado con la idea de identificar previamente unos actores institucionales claros y definidos, que me habrían facilitado la delimitación del objeto de estudio. Por el contrario, sobre la marcha entendí que sería más útil agarrar las interacciones establecidas entre estos últimos, los cuales tampoco eran reducibles a fáciles clasificaciones ni a los protagonistas formales de las instituciones comunitarias. En ambos casos puede concluirse que “el trabajo de campo ha sido un recurso fundamental para la transformación de [la] sensibilidad analítica”.

197 Otra definición eficaz de dispositivo es la siguiente: “Una red de relaciones en las que está implicada una forma determinada de ejercicio del poder y de configuración del saber que hacen posibles determinados efectos de verdad y realidad” (García Fanlo, 2011: 3).

entender que sus límites no pueden ser acotados previamente a la “entrada” en el campo, dado que el tipo de relación existente entre los elementos del dispositivo es constitutiva de sus propias fronteras, y por lo tanto ha de ser indagada a la vez que se van explorando sus confines.

Así es como he llegado a teorizar que el conjunto de los instrumentos del Marco Europeo de la Integración, al implicar una red de actores hegemónicos y al estar marcado por prácticas y problematizaciones similares, podía considerarse como un dispositivo y convertirse en mi propio contexto de estudio. Eso sin perjuicio de cierto pluralismo metodológico, que me ha llevado a sondear la validez empírica de otros conceptos. Es el caso de la noción de “campo”, originada de la elaboración bourdieusiana (véanse Bourdieu, 2003 y Bourdieu y Wacquant, 2005) y retomada por la sociología constructivista de la UE (véanse Guiraudon, 2000, 2003 y 2011; Favell y Guiraudon, 2009; Kauppi 2011 y Mérand, 2011), la cual ha sido utilizada para el marco teórico del artículo “La integración de inmigrantes en el marco de la Unión Europea: el campo, los actores y las estrategias” y se ha revelado apropiada para el análisis del proceso de emergencia histórica del Marco Europeo de la Integración.

En el título de este trabajo he acompañado la expresión “dispositivo” de dos adjetivos: “político” y “transescalar”. Con respecto del primero, es posible que se trate de una redundancia, dado que todo dispositivo, al expresar un deseo de gobierno y producir procesos de subjetivación (véase Moro Abadía, 2003: 41), puede considerarse político¹⁹⁸. Sin embargo, mi intención ha sido únicamente la de aclarar el contexto de estudio, explicitando que mi aproximación iba encaminada a analizar un dispositivo relacionado con las políticas públicas -entendidas en un sentido amplio-. En cuanto a lo de transescalar: he argumentado en “Elementos externos e internos en un cambio de enfoque etnográfico. El caso de una investigación sobre antropología política” en qué razones se fundamenta esta definición. Sobre todo, es en la comparación con otras expresiones que ésta adquiere relevancia. Por ejemplo, en una fase inicial de la investigación utilizaba a menudo el término “supranacional”. Sin embargo, me di cuenta de que el vocablo corría el riesgo de transmitir una idea “piramidal” y “jerárquicamente lineal” de los procesos políticos: arriba de todo estaría la Unión Europea y por debajo, en niveles “inferiores”, los estados, las regiones y las realidades locales. La expresión “transnacional” (utilizada algunas veces en este trabajo), en cambio, resultaba

198 Obviamente, he adoptado una acepción amplia de lo político, si tenemos en cuenta que la noción de dispositivo puede incluir un conjunto muy variados de cosas, como: “Todo aquello que tiene, de una manera u otra, la capacidad de capturar, orientar, determinar, interceptar, modelar, controlar y asegurar los gestos, las conductas, las opiniones y los discursos de los seres vivos. No solamente las prisiones, sino además los asilos, el panoptikon, las escuelas, la confesión, las fábricas, las disciplinas y las medidas jurídicas, en las cuales la articulación con el poder tiene un sentido evidente; pero también el bolígrafo, la escritura, la literatura, la filosofía, la agricultura, el cigarro, la navegación, las computadoras, los teléfonos portátiles y, por qué no, el lenguaje mismo” (Agamben, 2011: 257).

mucho más eficaz a la hora de expresar la idea de moverse a través, pero fallaba al sugerir la idea de que el movimiento se daría exclusivamente entre unidades nacionales. Además, teniendo en cuenta la vocación de este trabajo por “desafiar” el nacionalismo metodológico, no puedo dejar de observar que tanto esta expresión como la anterior retoman en su propia formulación la idea de nación, aunque sea para superarla, pero en cierto sentido asumiéndola como marco de referencia “natural”. La expresión “transescalar”, en cambio, sí trasmite la idea de moverse a través, en la intersección entre diferentes espacios, pero no implica que éstos sean necesariamente espacios nacionales; ni tampoco sugiere la idea de una primacía jerárquica del nivel “europeo” ante el estatal. Es más, nos invita a pensar que los susodichos espacios pueden estar ubicados en diferentes “niveles” o “escalas”. Así pues, haciendo un ejemplo aleatorio pero posible, hace perfectamente pensable que la Comisión Europea (escala: comunitaria) esté debatiendo con una organización representativa de grandes ciudades (escala: local) sobre la aplicación de ciertas medidas de integración, las cuales a su vez son financiadas por una fundación europea (escala: comunitaria), cuestionadas por algunos actores estatales (escala: nacional) y apoyadas por organizaciones de la sociedad civil de esos mismos países (escala: nacional). Desde luego, esto no quita la relevancia de los estados, actores centrales y poderosos; ni tampoco conlleva ocultar la relevancia de algunas líneas de disputa muy salientes, como aquélla que se da a lo largo del vector UE-estados. Sólo nos ayuda a pensar que en algunos espacios políticos -especialmente aquéllos de políticas “blandas”-, las reglas implícitas de funcionamiento hacen que estos actores se vean impulsados, al menos parcialmente, a ejercer su peso específico dentro de estos mecanismos¹⁹⁹, participando en juegos de alianzas cambiantes. Hay jerarquías, claro que las hay, pero no son necesariamente lineales. Cabe añadir que, si la expresión “transescalar” es mencionada pocas veces a lo largo de las diferentes publicaciones, se debe a que casi todas son anteriores al artículo metodológico, y al hecho de que -tal y como afirmo en él- sólo en un momento final de mi elaboración, y en una fase posterior a las estancias en Bruselas, conseguí producir una reflexión más esmerada sobre las prácticas de campo llevadas a cabo.

Continuando el razonamiento sobre escalas y niveles, vale la pena subrayar el precioso aporte del enfoque gubernamental a la hora de desnaturalizar la propia idea de “Europa”. En efecto, si bien mi investigación se ha centrado en un ámbito específico, es evidente su conexión ideal con una serie de preguntas más amplias: ¿cómo es imaginada y, por lo tanto, gobernada “Europa”? ¿Qué tipo de políticas construyen las condiciones de posibilidad para que los “problemas europeos” y las

199 Un ejemplo muy evidente, mencionado en “La integración de inmigrantes en el marco de la Unión Europea: el campo, los actores y las estrategias”: la constitución de la red europea de los Puntos de Contactos Nacionales como “validación” por parte de los estados de la constitución del Marco Europeo de la Integración y al mismo tiempo tentativa por influir en su proceso de construcción “desde dentro”.

soluciones pertinentes sean descritos de una manera antes que otra? (Walters y Haahr, 2005: 3-7). Lejos de ser la natural encarnación de una realidad a-histórica, las actuales instituciones que tan a menudo hablan en nombre de “Europa” son el producto de un proceso histórico determinado. Así pues:

“Europa” es también un discurso de poder: una configuración de saber moldeada por instituciones políticas y económicas que a su vez se encuentran imbricadas en las disciplinas y las prácticas del gobierno. Además, es un discurso que ha sido apropiado crecientemente por la Comunidad Europea como estenografía para definirse a sí misma. Por muy vago o mal definido que sea el concepto, ser “Europeo” o estar “a favor de Europa” cada vez más coincide con apoyar la Comunidad Europea y su objetivo de una “unión aún más estrecha” (Goddard et al., 1996: 26. Traducción propia).

A su vez, la *gubernamentalización de Europa* ha conllevado el establecimiento de una nueva forma de poder, que funciona mucho más a través de estadísticas, encuestas, ciencias económicas, políticas y sociales, prácticas de cálculo que clasifican a los sujetos y los construyen como poblaciones, antes que fundarse en la defensa armada de las fronteras de ciudades y territorios (Walters y Haahr, 2005: 10).

Un inciso final. Al realizar un análisis desde la perspectiva de la gubernamentalidad, he hecho hincapié en la estrecha relación existente entre las relaciones de poder y los procesos de subjetivación. Afirmar que hoy en día, en el ámbito de la racionalidad política neoliberal, el gobierno a través de la libertad tiene un papel muy importante no equivale a decir que ésta es la única forma en la que se manifiestan las relaciones de poder. Desde la misma perspectiva de la gubernamentalidad, algunos estudiosos han subrayado que ante las resistencias de ciertos actores a encauzar sus prácticas dentro de un patrón pre-establecido, los poderosos en última instancia pueden recurrir a los métodos coercitivos clásicos del aparato estatal (Però, 2011: 225). Al lado de los mecanismos gubernamentales no dejan de existir, en una proporción variable dependiendo de los contextos específicos, formas más tradicionales de dominación, opresión y de control autoritario de ciertos sectores de la población -si bien los elementos de coerción suelen ser justificados como necesarios para preservar la libertad de la mayoría (Rose, 1999: 10 y 23)- . Éste, además, es particularmente el caso de las políticas migratorias y de control fronterizo, que representan en cierto sentido la “antesala” de las políticas de integración. Así pues, es necesario reiterar que en este trabajo me he limitado a utilizar el prisma de la gubernamentalidad para el análisis de un contexto particularmente apropiado, caracterizado por el funcionamiento de mecanismos de gobernanza multinivel y “cuasi-OMC”, como es el Marco Europeo de la Integración. Aunque este prisma se preste para el análisis de muchos más ámbitos, está lejos de mí la ambición de proponer una teoría general de la relación entre poder y libertad. Los enfoques teórico-metodológicos aquí propuestos

tienen el estatuto de herramientas. No constituyen verdades absolutas, sino intentos por aproximarse de manera satisfactoria a una determinada realidad social, produciendo un mayor y mejor conocimiento sobre ella. Para seguir la recomendación de Wolcott, tienen el objetivo de facilitar el planteamiento de ciertos problemas, antes que proponer una solución de los mismos (2003: 45). Hay que tomar en serio lo que Miguel Beltrán llama *pluralismo cognitivo*, definido como: “La multiplicidad de niveles en los que se construye el objeto de conocimiento propio de las ciencias sociales y, particularmente, de la sociología, y que debe ser correspondido por un pluralismo metodológico que diversifique los modos de aproximación a la realidad social” (Beltrán, 1991 en Alonso, 1998: 43).

7. Conclusiones y perspectivas futuras

En el capítulo anterior me he centrado en los efectos producidos por las problematizaciones y las prácticas vertebradas por el Marco Europeo de la Integración. Ahora bien, para concluir considero necesario ubicar este análisis en su contexto. Sin disminuir la importancia de cuanto afirmado, quiero reiterar la advertencia de que las políticas de integración, a pesar del establecimiento de un marco comunitario basado en las políticas blandas, siguen siendo una cuestión primordialmente estatal. Independientemente de que el entendimiento de la misma haya sufrido un proceso de creciente homogeneización en los contenidos -por ejemplo, aludiendo a la necesidad del conocimiento del idioma y los “valores cívicos” de parte de las personas migrantes-, su articulación específica en cada contexto nacional permanece siendo una prerrogativa estatal, y así es entendida por los propios países miembros y las instituciones comunitarias. Todo esto no quita la relevancia ni el interés de analizar el recién construido dispositivo político transescalar, no sólo porque su existencia hace más complejo el entramado relacional introduciendo nuevos actores en la disputa, sino también porque su establecimiento, posiblemente, sea indicativo de una tendencia hacia la creciente comunitarización de este ámbito político. Al fin y al cabo, nadie sabe con certeza lo que podrá ocurrir en los próximos años. Tampoco nadie podría pensar, allá por los años setenta, que las políticas de migración y asilo -entonces competencia estatal- terminarían siendo comunitarizadas a finales de los noventa, integrando el Primer Pilar de la Unión Europea. Para explicarlo en las palabras de un actor entrevistado:

Estamos en un proceso europeo, lo cual significa que vamos “poco a poco”, si echas un vistazo a lo que se ha conseguido hasta ahora te asombrarás [...]. ¿Quién habría imaginado en 1985 que en 2005, 20 años después, las políticas de visado serían una competencia exclusiva de la Unión Europea? Nadie habría apostado un euro por esa idea. [...] Estamos en un proceso que ha de ser mirado con cautela, porque es un proceso lento, pero hasta cierto punto va muy rápido. (Entrevista al representante de un *think tank*, 23/3/2011. Traducción propia).

En este sentido, estar atento a las posibles dinámicas futuras y a la irrupción de nuevos marcos políticos en un contexto transescalar, no sólo representa un útil ejercicio de cuestionamiento del nacionalismo metodológico, sino también una necesidad analítica.

Una segunda consideración. Cuando en el prólogo conté la anécdota que me había ocurrido en la estación de autobuses de Madrid Sur, manifesté la existencia de una inquietud. Dije que esta preocupación, a pesar de no constituir directamente el interrogante principal de la investigación, de alguna manera simbolizaba el trasfondo político y hasta emocional en el que ésta se había desenvuelto. Las preguntas de fondo eran las siguientes: ¿Cómo es posible la existencia de realidades tan divergentes? ¿Cómo se compagina el discurso universalista de la Unión Europea sobre los derechos humanos con la muy dispar realidad vivida por millones de personas migrantes en los estados miembros? ¿Con los internamientos en los CIE? ¿Con las “devoluciones” masivas?

¿Con la negación del derecho a la atención sanitaria para las personas indocumentadas? ¿Con las muertes en el Mediterráneo, de las que el reciente asesinato de 15 migrantes subsaharianos a manos de la Guardia Civil española en Ceuta (véase Cúe y Jiménez Gálvez, 2014) representa el último trágico desenlace? O, sin la necesidad de remitir a sucesos, ¿qué tipo de relación existe (si es que existe) entre el discurso políticamente correcto de la Unión Europea sobre la anti-discriminación y la igualdad de trato con la creciente difusión del racismo estructural en diferentes países miembros? Analizar a fondo las razones de esta desconexión sería ir mucho más allá de los objetivos de esta tesis. Podría debatirse en qué medida los planteamientos jurídicos de la UE son efectivos a la hora de hacer frente a prácticas perjudiciales para los derechos de las personas migrantes, pero socialmente aceptadas o toleradas. Podría discutirse en qué medida las legitiman. Podría atribuirse la responsabilidad a las políticas restrictivas de algunos países miembros. Finalmente, podría observarse que gran parte de los ejemplos por mí traídos remiten a asuntos de políticas migratorias y no de integración. Sólo con respecto de esta última cuestión, me atrevo a hacer una breve consideración, para a continuación lanzar una pregunta.

La reflexión es la siguiente: hemos visto que a partir de los años setenta el desarrollo de las políticas de integración se ha fundamentado en el origen extranjero de sus destinatarios; básicamente, transmitiendo la idea de que la integración es cosa de inmigrantes. Por otra parte, y a pesar de la conexión instituida, se ha operado una diferenciación funcional entre las políticas migratorias y aquéllas de integración. En el ámbito de la Unión Europea, esta distinción se ha dado hasta en términos de alcance legal, siendo las primeras comunitarizadas y las segundas objeto de un intercambio voluntario de buenas prácticas basado en la *soft policy*. A la vez que se ha sancionado esta diferenciación, se ha establecido una subordinación de las políticas de integración a las medidas de control migratorio, especialmente: condicionando la obtención del estatus de residente de larga duración, la reagrupación familiar y más recientemente hasta el derecho a emigrar “legalmente” a la demostración de una integración exitosa (o cuando menos bien encaminada), principalmente a través de los tests de integración. Por un lado se ha impulsado una lógica discursiva que diferencia explícitamente entre políticas migratorias -dirigidas idealmente a los que aún están *alli-* y políticas de integración -enfocadas a quienes ya han llegado *aquí-*; por el otro se han creado conexiones “subterráneas” y menos aparentes entre las dos, en el contexto de un claro predominio de las primeras ante las segundas. De allí la pregunta: ¿es atrevido afirmar que la propia noción “políticas de integración”, al establecer una diferenciación que limita los márgenes de pensamiento y acción ante dos vertientes que en la realidad empírica (es decir: en las vivencias de quienes sufren sus consecuencias) se presentan fuertemente conexos, puede considerarse una

tecnología de poder?

Me aclararé con un ejemplo: una vez, durante una entrevista, pregunté a mi interlocutor por algunos aspectos de la Directiva 2008/115/CE, una medida fuertemente criticada que uniforma los procedimientos de retorno de los nacionales de terceros países en condiciones de residencia “irregular” -entre otras cosas, permitiendo el internamiento previo a la expulsión durante un período de hasta 18 meses-. Antes de contestarme, él dijo: “¿Qué tiene que ver la Directiva de retorno con la integración?” (Entrevista al representante de una ONG, 11/6/2012. Traducción propia). La objeción es correcta desde un punto de vista formal. Aun así, sería difícil sostener que una medida como ésta, al afectar las condiciones de vida y la seguridad cotidiana de determinados colectivos de personas, no influye en sus posibilidades sustanciales de integración. Desde luego: a no ser que se acepte el marco hegemónico, el alcance jurídico y la definición política hoy día vigente del susodicho concepto. En esta línea, distinguir tan netamente entre “políticas de integración” y “políticas migratorias” equivale a forzar una separación discursiva entre dos realidades cuyas fronteras son muy borrosas. Conlleva naturalizar el hecho, históricamente innegable pero producto de actores concretos, de que las políticas de control migratorio son *hoy día* el cimiento sobre el que se construyen las demás intervenciones dirigidas a la migración no comunitaria²⁰⁰. De allí uno de los riesgos más insidiosos e implícitos en la noción hegemónica de integración: el de validar el statu quo de las políticas migratorias.

Una última cuestión. En el anterior capítulo he discutido el conjunto de los resultados emergentes de mi análisis. Considero que el conocimiento producido atiende de manera satisfactoria a los interrogantes que se han ido formulando. Eso no quita que algunos temas hayan sido abordados con más profundidad que otros, evidenciando la existencia de algunos “cabos sueltos” que podrán retomarse para investigaciones futuras. En ese mismo sentido, algunos materiales de campo no han sido aprovechados totalmente. De ahí la intención de llevar a cabo ulteriores estudios en un futuro próximo. Especialmente, me propongo analizar más detalladamente los mecanismos del Sitio Web Europeo sobre la Integración y recorrer el debate sobre la implantación de los indicadores. Si el primer tema tiene que ver con la intención de profundizar en el conocimiento y la práctica de la etnografía de Internet (véase Estalella y Ardévol, 2007), el segundo remite al importante papel de los números y las ciencias estadísticas en la construcción de regímenes de verdad específicos, una

200 Siendo a su vez supeditado el *gobierno de la movilidad laboral* (sobre este aspecto véanse Mezzadra, 2005 y Moulier-Boutang, 2006) a las exigencias económicas y demográficas de la Unión Europea, bien ejemplificadas en un documento como la Comunicación de la Comisión sobre la estrategia “Europa 2020” (véase COM(2010) 2020 final). Sobre esta conexión argumenté abundantemente en mi trabajo para la obtención del DEA (véase Sebastiani, 2010).

cuestión intrigante y merecedora de la máxima atención (véanse Rose, 1999: 197-233; Walters y Haahr, 2005 y Liu, 2013). También sería interesante analizar más esmeradamente las problematizaciones de la integración llevadas a cabo desde otros marcos políticos comunitarios -como por ejemplo el de la DG “Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión” o la DG “Educación y Cultura”- , tanto mediante la lectura de otras fuentes como a través de ulteriores entrevistas y observaciones centradas en estas perspectivas. Finalmente, otra posible directriz de investigación remite a las prácticas participativas desarrolladas por actores no pertenecientes a la sociedad civil organizada y situados en planos diferentes del comunitario. En particular, sería interesante profundizar -a lo mejor escogiendo un caso de estudio concreto- en los patrones de agencia fomentados en términos individuales, un aspecto que en este trabajo ha sido tenido en cuenta solamente en su vertiente discursiva -analizando las problematizaciones construidas en diferentes textos como los Manuales, la Agenda Europea para la Integración o el Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo-. Con todo, espero haber proporcionado unas claves de lectura interesantes y unas herramientas útiles. Observa Ibáñez lo siguiente:

La función de la ideología consiste en hacer deseables por los individuos las necesidades de la sociedad, para lo cual tiene que producir una representación de ella que rellene los huecos y aplane las contradicciones (el orden social aparece, a la luz de la ideología, como continuo y coherente) [...]. No se puede preguntar por leyes: el orden social, para que sea efectivo, ha de ser inconsciente para los ciudadanos (1989: 53).

Con este trabajo espero haber contribuido a la visibilización de la ideología hegemónica, mostrando su existencia, señalándola, y ojalá dando instrumentos para su mejor crítica.

7. Conclusions and future prospects

The previous chapter focused on the effects of the problematisations and practices structured by the European Integration Framework. However, I cannot conclude without putting this analysis into context. Notwithstanding the importance of the foregoing, it is essential to be aware that integration policies, despite the establishment of an EU framework based on soft policies, are primarily a state issue. Although the way we understand integration has undergone a process of increasing homogenization in terms of content –for example, regarding migrant people’s need to know the language or the civic values of the receiving country– , its specific articulation in each context is still a national prerogative, and it is understood as such by Member States and Community institutions.

The above does not undermine the relevance or interest of analyzing the newly built trans-scalar political apparatus, not only because it makes the relational scheme more complex by introducing new actors in the dispute, but also because its establishment may be an indicator of a trend towards a communitarisation in this policy area. After all, no one knows what is going to happen in the forthcoming years, as no one thought in the seventies that migration and asylum policies –which were at that time a state level competence– would end up being communitarised in the late nineties, as part of the first pillar of the European Union. As an interviewed actor put it:

We are currently in a European process, meaning that we are in a step-by-step process, and if you have a look to what has been achieved so far you will be astonished [...]. Who would have imagined in 1985 that in 2005, meaning 20 years after, visa policy would be an exclusive competence of the EU? No one would bet one euro on that idea [...]. We are also in a process that has to be looked at with caution, because this is a slow process, but to a certain extent it goes very rapidly (Interview to a think tank representative, 23/3/2011).

It is important to pay attention to future dynamics and emerging political frameworks in this trans-scalar context, being not only a useful exercise for questioning methodological nationalism, but also an analytical necessity.

The anecdote of Madrid Sur bus station contained in the prologue hereof discloses a second concern, which, although not directly constituting the main research question, somehow symbolizes the political and even emotional background of my research. The fundamental questions around such concern are: how can two such divergent realities coexist? How can the European Union universalist discourse on human rights be reconciled with the very different reality of millions of migrants within Member States, with internments in detention centres, massive and forced returns, with denial of the right to health care to undocumented migrants, or with the deaths in the Mediterranean sea, of which the recent killing of 15 African migrants by the Spanish “Guardia

Civil” in Ceuta (see Jimenez Cue and Gálvez, 2014) is just the ultimate tragic event? Without the need to refer to such tragic events, what is the relationship (if any) between the politically correct discourse of the European Union on anti-discrimination and equal treatment and the increasing spread of structural racism in different member countries? A deep analysis of the reasons of such lack of coherence would go far beyond the scope of this thesis. However, it could be called into question to what extent EU legal measures are effective when it comes to face detrimental -but socially accepted or tolerated- practices affecting migrants’ rights; or to what extent they legitimize such practices. Many responsibilities could be also attributed to the restrictive policies of some member countries. Besides, it could be observed that most of the examples mentioned here refer to immigration issues rather than to integration policies.

Only with regard to the last observation, I dare to make a brief consideration, which will be followed by a question: we have seen that from the seventies on, the development of integration policies has been based on the foreign origin of the recipients, basically transmitting the idea that integration is a matter of immigrants. On the other side, and in spite of the established connection, a functional difference between immigration and integration policies has also been found. In the context of the European Union, this distinction has been operating even in the legal scope, being the first policies communitarised and the second ones subject to a voluntary exchange of best practices based on soft policy. While this distinction has been established, integration policies have been subordinated to measures of migration control, particularly making the status of long-term resident, the family reunification and, more recently, the right to emigrate “legally” conditional on the achievement of a successful (or at least on track) integration, what has been mainly assessed through integration tests. On the one hand this has prompted a discursive logic that explicitly differentiates between migration policy –ideally aimed at those who are still “there”– and integration policies –aimed at those who have already arrived in “here”– ; on the other hand it has created an “underground” and less apparent connection between the two in the context of a clear predominance of the former over the latter. Therefore, is it daring to consider the notion of “integration policy” as a *technology of power*, taking into account that it establishes a clear-cut distinction between two policy areas, which are strongly related in empirical reality (i.e.: in the experiences of those who suffer their consequences)?

I will clarify this with an example: during an interview, I asked the interviewed person about some aspects of Directive 2008/115/EC, a heavily criticized measure that unifies procedures for the return of third country nationals in an “irregular” status, allowing, among other, a pre-expulsion

detention of up to 18 months. Before answering, my interlocutor asked: “What has the Return Directive got to do with integration?” (Interview with an NGO representative, 11/6/2012). The objection was correct from a formal point of view. Yet it would be difficult to argue that such a measure, which strongly affects the lives and safety conditions of certain groups of people, does not have a substantial influence on their chances of integration. At least, it would be difficult unless the hegemonic framework, the legal scope and the prevailing political definition of integration are acknowledged and accepted. Then, distinguishing clearly between “immigration” and “integration” policies is establishing a discursive separation between two realities with blurred and intertwined limits. It implies naturalizing the fact that immigration control policies are *nowadays* the foundation on which other interventions addressed to non-EU migration are built; a fact that is historically undeniable but also the product of the moves of particular actors²⁰¹. Hence one of the most insidious implicit risks in the hegemonic notion of integration is that of validating the status quo of migration policies.

In the previous chapter I have introduced the outcomes of my analysis. In my opinion, the knowledge produced addresses satisfactorily the questions posed here. However, some issues have been covered with more detail than others, evidencing the existence of some “loose ends”, which may be thoroughly addressed in future research. Furthermore, some field materials have not been fully exploited, hence the intention to carry out further studies in the near future. I particularly intend to analyze the mechanisms of the European Web Site on Integration and to look over the debate on the implementation of the indicators. While the first issue aims at enlarging the knowledge and practice of the ethnography of Internet (see Estalella and Ardévol, 2007), the second addresses the important role of numbers and statistical sciences in building specific systems of truth, an intriguing question that deserves full attention (see Rose, 1999: 197-233; Walters and Haahr, 2005 and Liu, 2013).

It would also be stimulating to conduct a thorough analysis of the problematizations of integration derived from other EU policy frameworks –such as the DG Employment, Social Affairs and Inclusion or the DG Education and Culture– both by reading other sources and through subsequent interviews and observations. Lastly, another potential research guideline would draw attention to participatory practices by actors unconnected with civil society organizations and located in

²⁰¹ In turn, the *government of labor mobility* (on this point see Mezzadra, 2005 and Moulrier-Boutang, 2006) is subordinated to the economic and demographic requirements of the European Union, as well exemplified in a document like the Communication from the Commission on the strategy “Europe 2020” (see COM (2010) 2020 final). I deepened extensively into this connection in my work for the obtaining of the “DEA” (see Sebastiani, 2010).

political spaces other than the EU one. In particular, it would be interesting to look into agency measures addressed to non organized individuals –probably through a particular case study– , an aspect that has been only addressed here from a discursive perspective, analyzing the problematizations built in different texts such as the Handbooks, the European Agenda for Integration or the European Pact on Immigration and Asylum. Despite the above, I hope to have successfully provided some interesting reading keys and useful tools. Ibáñez notes the following:

The function of ideology is to make the needs of society desirable to individuals, and to such end it has to produce a representation of society being able to fill in gaps and to flatten contradictions (social order is shown, in light of ideology, as continuous and coherent) [...]. We cannot ask for laws: social order, to be effective, must be unconscious for citizens (1989: 53. Own translation).

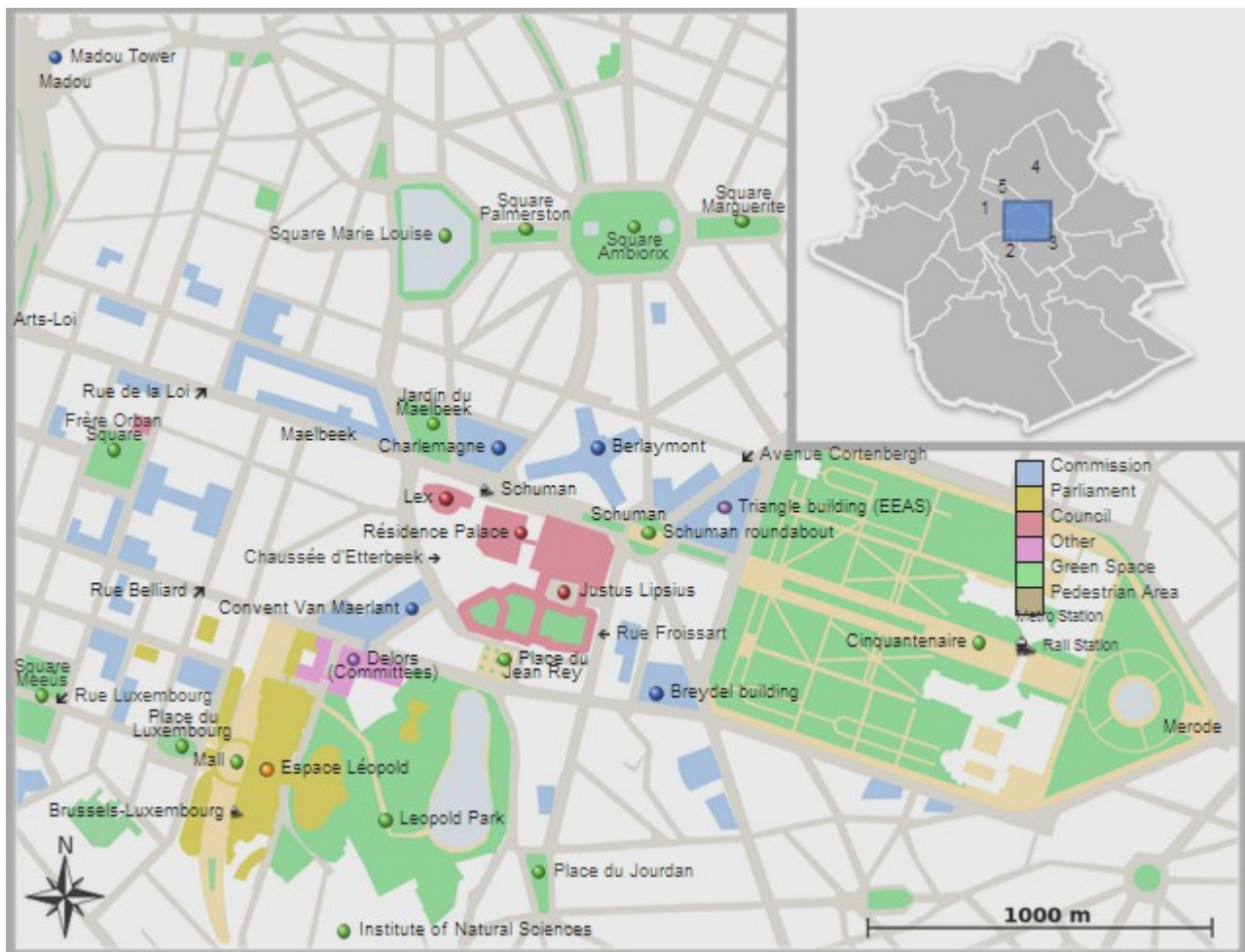
I hope the present thesis has contributed to the visibilisation of the hegemonic ideology, unveiling its existence, marking it out, and trustfully providing tools for enhanced criticism.

Anexos

Anexo 1 – Imágenes

Nota: salvo en los casos expresamente señalados, soy el autor de todas las fotos reproducidas.

↓ **Imagen A:** Mapa del barrio europeo y su ubicación dentro de la región de Bruselas (referencia en el texto: p. 55).



Fuente: http://en.wikipedia.org/wiki/Brussels_and_the_European_Union#Quarter.

→ **Imagen B:** Rue Belliard.
Ejemplo de los grises complejos administrativos típicos del barrio europeo, no muy diferentes de los de cualquier otra gran ciudad (referencia en el texto: p. 55).



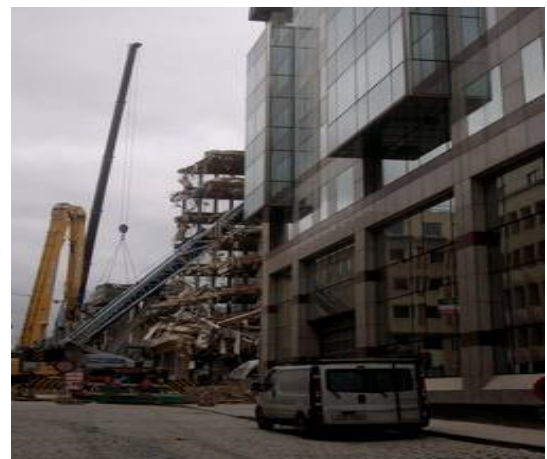


→ **Imagen C:** barrio europeo. Contraste entre los complejos administrativos y las construcciones residenciales que aún permanecen (referencia en el texto: p. 55).

↓ **Imagen D:** barrio europeo. Presencia de numerosos espacios vacíos para alquilar y convertir en oficinas (referencia en el texto: p. 56).



↓ **Imagen E:** obras en el barrio europeo (referencia en el texto: p. 56).



↓ **Imagen F:** rotonda Schuman, el “centro de Europa” (Lazzarini, 2011: 14). En el fondo, el edificio Berlaymont, sede central de la Comisión Europea (referencia en el texto: p. 56).



↓ **Imagen G:** el edificio Justus Lipsius, sede del Consejo de la Unión Europea (referencia en el texto: p. 56).



↓ **Imagen H:** otra vista del Berlaymont (referencia en el texto: p. 56).



↓↑ **Imagen I:** un bar enfrente del Berlaymont y otros comercios en el barrio europeo y las zonas aledañas utilizando la simbología de la UE como instrumento publicitario (referencia en el texto: p. 56).



↓ **Imagen J:** el complejo de edificios sede del Comité Económico y Social Europeo y el Comité de las Regiones. Aspectos de la estructura arquitectónica que recuerdan el *Ponte dei Sospiri* en Venecia (referencia en el texto: p. 57).



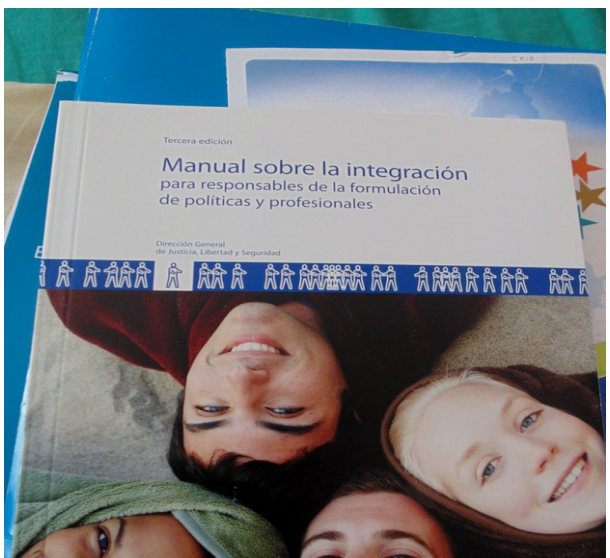
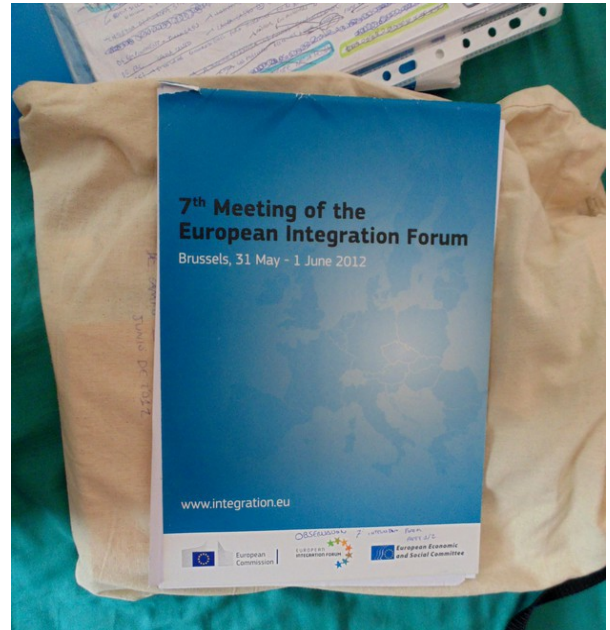
↓ **Imagen K:** la delegación ante la UE de la *Generalitat de Catalunya*, ejemplo de la creciente y llamativa presencia en Bruselas de numerosas administraciones de nivel subestatal (referencia en el texto: p. 60).



←**Imagen L:** tarjetas de participación en el “Foro Europeo sobre la Integración”. En la 5º reunión iba de observador externo, por lo que mi presencia fue muy discreta (no tenía una identificación nominativa). Siendo la 7º sesión una consultación abierta, mi presencia consta oficialmente en los registros de participantes (referencia en el texto: p. 82).

→ **Imagen M:** tarjeta de visitante de la Comisión Europea (referencia en el texto: p. 83).

↓ **Imagen N:** diferentes materiales recogidos durante el trabajo de campo en Bruselas u ofrecidos por los propios entrevistados (referencia en el texto: p. 99).



→ **Imagen O:** exterior del edificio del Comité Económico y Social en el que tienen lugar las sesiones del Foro Europeo sobre la Integración durante la celebración de una (referencia en el texto: p. 216).



↓ **Imagen P:** interior del local en el que se está celebrando una sesión plenaria del Foro. Puede observarse la estructura con forma de hemiciclo (referencia en el texto: p. 216).



↑→ Las últimas dos fotos (fuente: <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.photo-galleries.18665>) muestran las sesiones introductoria y plenaria del 5º Encuentro del Foro. Puede observarse la presencia de la Comisaria Europea de Asuntos de Interior Cecilia Malmström (segunda de la izquierda en la mesa de ponentes).



Anexo 2 - Prototipo de mail para la toma del primer contacto con los interlocutores (referencia en el texto: p. 89). Obviamente el borrador sufría pequeñas modificaciones dependiendo de la organización a contactar y de su papel específico en el Marco Europeo de la Integración.

To the attention of:

[name of the organisation + “to whom it may concern” /
name of the person in charge, if known]

Object: inquiry about an interview on immigration and integration

Dear Sir/Madam,

my name is Luca Sebastiani and I'm a PhD student in [Social Anthropology, Cultural Diversity and Migrations / Social Sciences] by the University of Granada. Also I'm a scholar at the Migration Institute (University of Granada) and I'm a graduate in Political Sciences by the University of Bologna. I'm currently staying at the Institute d'Etudes Européennes in Bruxelles as a visiting researcher until March 31st.

I've been interested for a long time in issues related to migrations; in particular, my PhD project, whose Director is Professor Aurora Álvarez Veinguer, deals with the integration of immigrant people within the EU political frame, with special attention to some new important tools that have been recently established, like the Common Agenda for Integration, the Ministerial Conferences on Integration, the National Contact Points on Integration, the Website, the Handbooks, and of course, the European Integration Forum, in which your network participates.

You'll certainly agree on the importance of these issues. I think that your contribution on them is really relevant, because [...]. I'd like to know more about your way of thinking about integration, your experience and your practices. That's why I'm enquiring you about the possibility of having an interview with [you / a member of your network] during my stay in Brussels. The interview could be in English, Spanish or Italian.

Waiting for your reply I hopefully greet you and thank you for your attention.

Looking forward to hear from you, best regards

[Brussels, date]

Luca Sebastiani (University of Granada)

lucaseba78@ugr.es

[Mobile telephone number]

Anexo 3- Dos diferentes versiones del protocolo de entrevista (referencia en el texto: p. 102). A continuación reproduciré dos borradores de protocolo de entrevista, incluyendo la “cabeza” (que es igual para ambos). Se trata *grosso modo* de la estructura utilizada respectivamente durante la primera y la segunda estancia. Tanto la cabeza como el “cuerpo” del protocolo eran impresos y llevados físicamente al lugar de la entrevista. Con respecto del segundo, puede verse que se trata de un documento muy minucioso, en el que incluía hasta indicaciones dirigidas a mi mismo (en cursiva), con el objetivo de facilitar un desarrollo más fluido de la interacción sin olvidarme nada. Esto se debe a las inseguridades e inexperiencia iniciales (también con respecto de mi inglés): prefería poner un listado de ítems que contuviera todo el abanico de los posibles temas a tratar antes de que se me escapara alguno durante el desarrollo de la entrevista. Si de la cabeza del protocolo, sólo hay una versión en castellano (siendo un documento para uso “interno”), el cuerpo fue impreso tanto en inglés como en castellano (para el italiano no hacía falta, me sentía capaz de traducir las preguntas sobre la marcha); aquí reproduzco la versión en el primer idioma, siendo aquella utilizada más a menudo. En todo caso, en ninguna conversación se agotó el abanico de las preguntas ni mucho menos -sólo me centré en algunos ejes, variables dependiendo del interlocutor-. Además, la formulación específica de cada interrogante representa sólo un esquema hipotético, una suerte de recordatorio. Entrevista tras entrevista, aprendí a prescindir de la existencia de un rígido protocolo y me acostumbré a saltar de un tema a otro, a seguir el flujo de los pensamientos de los entrevistados, a centrarme en los temas que sobre la marcha se demostraran más interesantes.

En las últimas conversaciones, fui capaz de presentarme con una o dos hojas en las que apuntaba sólo algunas de las preguntas del protocolo, añadía otras más personalizadas (que debido a su variedad no están incluidas en las siguientes páginas) y trataba de abordar los diferentes ejes temáticos de la manera más flexible y fluida posible. Por otra parte, cabe observar que en el paso del primer al segundo protocolo de entrevista las temáticas “identitarias” y aquellas sobre “ciudadanía y nacionalidad” fueron progresivamente abandonadas. En definitiva: a pesar de la existencia de unos esquemas orientativos sobre cómo conducir las entrevistas, cada una de ellas representa una historia aparte, caracterizada por peculiaridades, dinámicas y variedades discursivas diferentes e irrepetibles.

Cabeza del protocolo de entrevista

Informaciones de contexto

Proyecto de investigación: Tesis Doctoral de Luca Sebastiani sobre políticas de inmigración e integración de inmigrantes de la UE.

Fecha de la entrevista:

Lugar de la entrevista (no sólo en general, sino también el despacho específico):

Descripción del lugar:

Horas de comienzo y de fin de la entrevista:

Documentación estudiada para la preparación de la entrevista:

Documentación que aporta la persona entrevistada:

Condiciones de accesibilidad del contacto:

Cómo voy vestido, cómo me he presentado a la persona entrevistada, mi actitud:

Comentarios (si te parecieron las respuestas abiertas y espontáneas o si encontraste problemas, dificultades o reticencias; anécdotas, estado de humor de la persona entrevistada, referencias del transcurso de la entrevista importantes a la hora de analizar su contenido. Otros datos significativos):

Datos personales de la persona entrevistada

Nombre y apellido de la persona entrevistada:

Sexo:

Edad:

Lugar de nacimiento/nacionalidad:

Organización de pertenencia:

Responsabilidad/cargo específico en la organización:

Formación o trabajo específico en temas de inmigración/integración:

Profesión y formación:

Lugar de residencia habitual:

Rellenar al final

Aspectos que se hayan dicho con la grabadora apagada, tanto antes de la entrevista como después (las conversaciones informales son muy relevantes). Obviamente, las informaciones obtenidas así tienen que estar bajo total anonimato:

Preguntas surgidas a última hora o durante la entrevista:

Body of the interview [1st version]

Introduction

[Esto es lo que más o menos decía para introducir la entrevista]: “Good afternoon and thank you very much for letting me have this meeting with you. This interview is part of my doctoral research on immigration and integration policies in the EU. Its objective is to analyse the vision that different actors have on this issue, such as political, social, economic agents and civil society. I have contacted you and your organisation because I think you are an important stakeholder in this process. This is an open interview, there is not a question-answer dynamics, rather I ask you to speak freely, to comment and to add whatever you may want to add, whatever you may consider relevant. I am here basically to listen. I'd like to know your opinion on general issues, but also I would like you to deepen into your organisation's specific experience, for example [...]. When the interview is over I will ask you to tell me if I have the permit to mention you in my thesis, if you prefer me to just mention the name of your organisation or if you want to remain anonymous. You decide. Also I'm asking you the possibility to record the interview, it would be very helpful for me [...]. With regard to the duration, [...] min. will be enough / is that okay with you? Very well, thank you, let's start”.

Turn on the recorder and put it on the table. Look at the face but don't be invasive.

Issue 1 (optional): the representation of migration and diversity, the need to intervene on immigration in order to “manage” it

Possible questions:

- ¿Why do immigrants come to Europe and why should they be received?
- Please tell me about the positive and negative features of immigration.
- You have mentioned diversity as a factor of cultural enrichment / problematical factor / both things. Could you deepen into this issue, I mean: what are we talking about when we say “diversity”? What should or shouldn't policies do in order to maximize the positive consequences of

diversity and minimize the negative ones?

**Issue 2: the idea of integration, civic-political or culturalist values,
the idea of the individual, the governance of integration**

Possible questions:

- Tell me briefly about integration policies: why do we need them? Which is their importance? What categories of immigrants should they be applied to? What does the integration process consist of? Basically, tell me about the features that you consider most relevant about integration.
- Should integration policies be addressed to European citizens residing in another EU country? To undocumented migrants? To refugees and asylum seekers?
- What are the most important factors for the integration process to be successful? What specific aspects of integration should be prioritized (for instance: employment, training, language or knowledge about the receiving country's habits)? Which are the risks of failed integration and what is it due to? What are the advantages and the disadvantages of integration policies?
- Many European countries developed introduction programmes for newcomers, integration contracts and tests of different kinds, based on the knowledge of the language or the civic and political values of the receiving countries. What do you think about them?
- Which is the role of the migrant's personal will and commitment in successful integration?
- How should the various competences and tasks on integration policies be distributed among the existing stakeholders (for instance: the European Union, nation states, local actors, employers, trade unions, NGOs, etc.)?
- What do you think of the current financial instruments at EU level, especially the European Integration Fund 2007-2013? Which, in your opinion, will be the future for the funding of integration?

Issue 3: the government of the social sphere

Possible questions:

- How does your organisation deal with integration issues? Is there a specific work-group or department on immigration and integration? Is there any official in charge of this task? If the answer is yes, when were they created and why?

- Do you think that certain aspects of integration should be left out of the political debate? Is there any technical aspect that shouldn't be politicized?
- What do you think about the European modules on integration and the debate on indicators? What kind of indicators would you prioritize?
- What do you think about best practices? What is the importance of their exchange? Please mention some best practices that you know, possibly undertaken by your organisation.
- Which, in your opinion, are the causes of racism and xenophobia?
- I'd like to talk about participation. EU institutions emphasize the importance of social dialogue, the importance of civil society's participation in round-tables and debates, inter-cultural platforms, forums such as the national integration forums that exist in some countries or the EU Integration Forum. Could you please tell me what you think about these issues? Has your organisation had a role in any participative process? To what extent? Tell me more about your experience.

Issue 4 (optional): Europe and the European identity

Possible questions:

- What is your opinion on the future scenario of integration policies at EU level? Could a hypothetical failure of integration policies affect the European construction process, its identity, and its legitimacy?
- Would you defend the existence of a transnational European citizenship based on residence (and not on the possession of the nationality of a member state)?
- What is Europe? Where are its limits (geographically, politically, historically, etc.)? Has Europe peculiar or exclusive values and identities? Are there any cultural practices developed by migrants that could come into conflict with them?

Issue 5 (optional): citizenship and nationality

Possible questions:

- Please tell me about citizenship and its link with integration. Are you in favour of more open/strict requirements for the naturalization of long-term residents at nation state level? What do you think about dual citizenship?
- Would you prioritise the granting of nationality or the broadening of political rights (for example

the right to vote in national elections even not being a member of the national community)? Tell me more about this.

Personal questions

- Tell me about your personal background. How did you get here? How long have you been working on migration and integration issues? What was your job/occupation before? Where do you come from? Are you permanently living in Brussels?

- Have I forgotten to mention anything important? Do you want to make any comment? Is there any loose end? Is there any anecdote that you would like to tell? General assessments on the best and worst things done by the EU in the field of immigration and integration policies?

Conclusion

Check list: there must be a space, a sheet or something where you have written down new aspects that have come up along the way, or some specific questions that have emerged after this protocol was printed. Verify that you've asked about these issues before you finish.

“Thank you very much. I have finished. Have you got anything to add? Please, feel free to do it.”

The interview finishes, you turn off the recorder and put it away.

You thank the interviewee and negotiate the quotations.

“Well, thank you very much. It has been a very interesting and useful interview. We only have a couple of things left. First, as I said, please, tell me how I should quote you in my thesis. Can I mention your name and surname / organisation? Do you prefer a stronger anonymity?”

Write down the agreement (remember that from now on nothing is going to be recorded).

Snowball

“Would you be so kind to give me any contact? To mention any interesting interlocutor I could interview? Can you help me to find / contact with [...]?”

Specific contacts requested to the interviewee:

Contacts given by the interviewee:

Ask permission to contact him/her again if you have forgotten some specific question, if he/she can provide you with some more documents, or grant you access to other spaces / events / debates you could participate in.

Check if you have write down all personal details of the interviewee, if something is missing, ask for it. Say goodbye and go away. Sit down as soon as you can, go back to the head of the protocol and write down all the relevant comments and impressions that you couldn't write before.

Body of the interview [2nd version]

Introduction [...]

Issue 1 (optional): The representation of immigration and diversity, the need to manage it.

Possible questions:

- What does “to be an immigrant” mean? And with regard to non-EU nationals (to whom the great majority of integration policies are addressed): why do they come to Europe? Why should they be integrated?
- Please deepen into positive and negative aspects of immigration.
- What are we talking about when we say “diversity”? Should diversity be managed through policies? Why? Positive and negative aspects of diversity.

Issue 2: Integration and its governance

Possible questions:

- What is integration for you? How would you define it?

- How would you define/describe the integration process? Which categories of immigrants/people should integration be applied to (undocumented immigrants, refugees, seasonal workers, European citizens, other categories of non-immigrant people...)?
- What are the most important factors in order to achieve a successful integration? What specific issues should be prioritized (employment, skills, language, knowledge of the receiving country's habits...)?
- In your opinion, which is the role of integration policies within the broader context of DG Home policies, for example, with regard to security and border control policies?
- What's your opinion on the “integration test”? Should it be binding and compulsive?
- The multi-level governance of integration implies the involvement of many different actors: the EU, nations states, regional and local authorities, civil society, migrant-led associations, the migrant as an individual, the citizens of the receiving societies, the private sector and so on. How should this responsibility be distributed among the aforementioned actors?

Issue 3. Assessment of recent events:

the Integration Forum, the new Common Agenda, the consultation on the Fund

Possible questions:

- How do you assess and which are your impressions about the last session(s) of the European Integration Forum (anecdotes, interesting things that have taken place...)? What do you think about the change of format between the 5th and the 7th edition of the Forum?
- How do you assess the involvement of civil society in the European Integration Forum? Is there a positive and effective participatory process? Do you consider it a useful tool? Is civil society heard and listened to?
- How do you assess the new Common Agenda approved in the second half of 2011? I'm referring both to its content and the consultation process. Why did the Second Common Agenda come out so late? Do you find it satisfactory? Has the Civil Society Input been endorsed to the Second Agenda?
- The new Common Agenda defines integration as a “three-way process” among receiving countries, immigrants and countries of origin. Why is there so much emphasis on the external dimension of integration? Is it a priority of civil society? Which is your assessment about it?
- Is there any evolution of the first CBP definition from a “two-way” to a “three way” process? More generally, what do you think about the Common Basic Principles?
- Let's talk about the funding of integration policies: do you agree with the structure of the new

funding of Home Affairs for the period 2014-2020? Have your demands been listened to on this issue? Tell me more about this.

Issue 4: The government of the social sphere, political rationalities, technologies of government

Possible questions:

- What about best practices and the exchange of information among the stakeholders? Is there some example of good practices you can mention? Has the exchange of good practices carried out so far (for example through the EWSI or the Handbooks) been effective? Has it contributed to create a common understanding of integration? Has it achieved specific results?
- The European framework emphasizes the need to develop common indicators on integration. A recent Communication from the Commission mentions a study carried out by EUROSTAT on this issues. The MPG has developed the MIPEX indicators... The question is: are indicators being used on a large scale? Are they being spread all over Europe? What's your evaluation on indicators and its practical use so far?
- The European framework also emphasizes the importance of modules, which are being developed in three fields: 1) introduction courses; 2) strong involvement of the receiving society; 3) participation of migrants in all aspects of collective life. Tell me more about this process. Have you participated in the expert conferences? Have they been useful? Which is your experience and assessment?
- I'd like to know a bit better how your organisation directly deals with integration issues. Is there any specific work-group or department on immigration and integration? Are there any officials in charge of this responsibility? If the answer is yes, when were they created and why? Tell me more about your organisation's involvement in the construction of the European Integration Framework and its different tools.

Personal questions

- Tell me more about your background and your personal experience. How did you get here? How long have you been working on migration / integration issues? What was your job/occupation before? Where do you come from? Are you permanently living in Brussels?
- Have I forgotten to mention anything important? Do you want to make any comment? Is there any

loose end? Is there any anecdote you would like to tell? General assessments on the best and worst things done by the EU in the field of integration policies?

Conclusion [...]

Referencias bibliográficas

- Abélès, Marc (2000). «Virtual Europe». En: Bellier, Irène y Wilson, Thomas (eds.). *An anthropology of the European Union*, 31-52. Oxford-New York: Berg.
- Abélès, Marc (2009). «The Practitioners of Europe». En: Kastoryano, Riva (ed.). *An Identity for Europe. The Relevance of Multiculturalism in EU Construction*, 27-44. New York: Palgrave Macmillan.
- Abélès, Marc; Bellier, Irène y McDonald, Maryon (1993). *An Anthropological Approach to the European Commission*. Brussels: European Commission. http://halshs.archives-ouvertes.fr/docs/00/46/77/68/PDF/ABELES_BELLIER_McDONALD_EUROPEAN_COMMIS SION_HAL.pdf.
- Agamben, Giorgio (2011). «¿Qué es un dispositivo?». *Sociológica*, 26(73), 249-264. <http://www.revistasociologica.com.mx/pdf/7310.pdf>.
- Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2010). *Por una actuación policial más eficaz. Guía para entender y evitar la elaboración de perfiles étnicos discriminatorios*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1133-Guide-ethnic-profiling_ES.pdf.
- Agrela, Belén (2002). «La política de inmigración en España: reflexiones sobre la emergencia del discurso cultural». *Migraciones Internacionales*, 1(2), 93-121.
- Agrela, Belén (2005). «El efecto dominó del levantamiento de fronteras: la política española de extranjería e inmigración en el marco de la Unión Europea». En: Santibañez, Jorge y Castillo, Manuel Ángel (coords.). *Nuevas tendencias y nuevos desafíos de la migración internacional*, 103-151. México: Colegio de la Frontera Norte.
- Agrela, Belén (2006). *Análisis antropológico de las políticas sociales dirigidas a la población inmigrante. Tesis Doctoral*. Granada: Departamento de Trabajo Social y Servicios Sociales. <http://digibug.ugr.es/bitstream/10481/1091/1/16430232.pdf>.
- Agrela, Belén (2008). «De los significados de género e inmigración (re)producidos en las políticas sociales y sus consecuencias para la acción e integración social». En Cachón, Lorenzo y Laparra, Miguel (eds.). *Inmigración y Políticas Sociales*, 239-267. Barcelona: Bellaterra.
- Aixelà Cabré, Yolanda (2003). «La perspectiva de género en la antropología social clásica». *Revista de Occidente*, 261, 79-95. [http://digital.csic.es/bitstream/10261/34487/1/Aixel %C3%A0_03_01_perspectiva.pdf](http://digital.csic.es/bitstream/10261/34487/1/Aixel%C3%A0_03_01_perspectiva.pdf).
- Albert, María; Lacomba, Joan y Moncusí, Albert (2011). «La participación social en la integración

- de inmigrantes africanos en la Comunitat Valenciana: ¿fetiche o instrumento de cambio?». En: AA.VV.. *Actas del Congreso "Lugares, Tiempos, Memorias. La Antropología Ibérica en el siglo XXI"*, 2299-2312. León: Universidad de León.
- Allegretti, Giovanni (2010). «Europa e democrazia partecipativa: dagli attuali limiti alle opportunità per il futuro». En: Vallinoto, Nicola y Vannuccini, Simone (coords.). *Europa 2.0: prospettive ed evoluzioni del sogno europeo*, 30-43. Milano: Ombre Corte.
- Alonso, Luis Enrique (1998). *La mirada cualitativa en sociología*. Madrid: Fundamentos.
- Álvarez, Aurora (2011). «Multiplicando saberes. De la doble reflexividad a la etnografía colaborativa». En: AA.VV.. *Actas del Congreso "Lugares, Tiempos, Memorias. La Antropología Ibérica en el siglo XXI"*, 843-851. León: Universidad de León.
- Amnistía Internacional (2011). *Parad el racismo, no a las personas. Perfiles raciales y control de la inmigración en España*. Madrid: Amnistía Internacional. http://gestionpolicialediversidad.org/PDFdocumentos/Parad_el_racismo_no_a_las_personas.pdf.
- Anthias, Floya (2013). «Moving beyond the Janus face of integration and diversity discourses: towards an intersectional framing». *The Sociological Review*, 61(2), 323-343. <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1467-954X.12001/pdf>.
- Armstrong, Kenneth (2011). «Civil Society and the White Paper – Bridging or Jumping the Gaps?». En: *Symposium: Mountain or Molehill? A Critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance, Jean Monnet Working Paper No.6/01*. <http://centers.law.nyu.edu/jeanmonnet/archive/papers/01/011601.html>.
- Arribas, Alberto (2011). «Coteorización y relevancia. Aproximaciones a la etnografía colaborativa». En: A.A.V.V.. *Actas del Congreso "Lugares, Tiempos, Memorias. La Antropología Ibérica en el siglo XXI"*, 2241-2250. León: Universidad de León.
- Arribas, Alberto (2011b). «Contradicción, contingencia, y deseo. Micropolítica de (mi) investigación». En A.A.V.V.. *Actas del Congreso "Lugares, Tiempos, Memorias. La Antropología Ibérica en el siglo XXI"*, 787-791. León: Universidad de León.
- Arribas, Alberto (2013). «Cinco años preguntando y preguntándome. La reflexividad en la etnografía de los movimientos sociales». *Comunicación presentada en el Seminario de Investigación en Antropología Social y Diversidad Cultural*. Granada: Universidad de Granada.
- Arribas, Alberto (2014). *Formas de hacer. Experimentación y prácticas emergentes en los*

movimientos sociales. Una etnografía de las Oficinas de Derechos Sociales. Tesis doctoral.
Granada: Universidad de Granada.

Arribas, Alberto; García-González, Nayra; Sebastiani, Luca; Álvarez, Aurora y Gil, Sandra (en prensa). «Revisiting the EU Framework on Immigrant Integration: the European Integration Forum as a Technology of Agency». *Ethnicities*.

Augé, Marc (2009). *Nonluoghi. Introduzione a una antropologia della surmodernità*. Milano: Elèuthera. Primera edición: 1993.

Balbi, Fernando y Boivin, Mauricio (2008). «La perspectiva etnográfica en los estudios sobre política, Estado y gobierno». *Cuadernos de Antropología Social*, 27, 7–17.

Balibar, Étienne (1988). «La forma nación: historia e ideología». En Wallerstein, Immanuel y Balibar, Étienne (eds.). *Raza, Nación y Clase*, 135-168. Madrid: Iepala.

Balibar, Étienne (1988b). «¿Existe un neorracismo?». En Wallerstein, Immanuel y Balibar, Étienne (eds.). *Raza, Nación y Clase*, 31-48. Madrid: Iepala.

Balibar, Étienne (2003). «Homo nationalis. Boceto antropológico de la forma nación». En: Balibar, Étienne. *Nosotros ¿ciudadanos de Europa? Las fronteras, el estado, el pueblo*, 35-60. Madrid: Técnos. Primera edición: 2001.

Balibar, Étienne (2003b). *Nosotros, ¿ciudadanos de Europa? Las fronteras, el estado, el pueblo*. Madrid: Técnos. Primera edición: 2001.

Banulescu-Bogdan, Natalia (2011). *The Role of Civil Society in EU Migration Policy: Perspectives on the European Union's Engagement in its Neighbourhood*. Washington DC: Migration Policy Institute. www.migrationpolicy.org/pubs/EUcivilsociety.pdf.

Barrot, Jacques (2009). *Speech/09/191. Intervención del Vice-presidente de la Comisión Europea en la primera reunión del Foro sobre la Integración*. http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/static_38_304398314.pdf.

Barrot Jacques y Sepi, Mario (2009). *Exchange of letters and rules of procedure. European Integration Forum*. http://ec.europa.eu/ewsi/en/resources/detail.cfm?ID_ITEMS=10413.

Bassols, Mario (2011). «Gobernanza: una mirada desde el poder». En: Bassols, Mario y Mendoza, Cristóbal (coords.). *Gobernanza. Teoría y prácticas colectivas*, 7-35. Barcelona: Anthropos.

Bauman, Zygmunt (2003). «De peregrino a turista, o una breve historia de la identidad». En: Hall, Stuart y Du Gay, Paul (coords.). *Cuestiones de identidad cultural*, 40-68. Buenos Aires:

Amorrortu.

- Bellier, Irène (1997). «The Commission as an Actor: an Anthropologist's View». En: Wallace, Helen y Young, Alasdair (eds.). *Participation and Policy-making in the European Union*. Oxford: Clarendon Press.
- Bellier, Irène (2000). «The European Union, Identity Politics and the Logic of Interests' Representation». En: Bellier, Irène y Wilson, Thomas (eds.). *An anthropology of the European Union*, 53-73. Oxford-New York: Berg.
- Bellier, Irène (2002). «De lo lejano a lo cercano: reflexiones sobre el pasaje de un campo exótico al campo de las instituciones políticas». En: Ghasarian, Christian et al.. *De la etnografía a la antropología reflexiva: nuevos campos, nuevas prácticas, nuevas apuestas*, 53-73. Buenos Aires: Sol.
- Bellier, Irène y Wilson, Thomas (2000). «Building, Imagining and Experiencing Europe: Institutions and Identities in the European Union». En: Bellier, Irène y Wilson, Thomas (eds.). *An anthropology of the European Union*, 1-27. Oxford-New York: Berg.
- Bertaux, Daniel (1993). «De la perspectiva de la historia de vida a la transformación de la práctica sociológica». En: Marinas, José Miguel y Santamarina, Cristina. *Historia oral: métodos y experiencias*. Madrid: Debate.
- Bertaux, Daniel (2005). *Los relatos de vida: perspectiva etnosociológica*. Barcelona: Bellaterra.
- Bertozi, Stefano (2008). «Política migratoria europea: ¿una estrategia global o un acuciante problema doméstico?». En: Pinyol, Gemma (ed.). *La dimensión exterior de las políticas de inmigración en la Unión Europea*, 19-38. Barcelona: CIDOB. www.cidob.org/en/content/download/8363/85312/file/03_bertozi_cast.pdf+&cd=1&hl=es&ct=c&gl=es.
- Bhaba, Homi (2003). «El entre-medio de la cultura». En: Hall, Stuart y Du Gay, Paul (coords.). *Cuestiones de identidad cultural*, 94-106. Buenos Aires: Amorrortu.
- Bildt, Carl (2009). *Intervención de la Presidencia Sueca de la UE en la segunda reunión del Foro Europeo sobre la Integración*. http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/static_38_755064442.pdf.
- Bourdieu, Pierre (2003). *El oficio de científico. Ciencia de la ciencia y reflexividad*. Barcelona: Anagrama.

- Bourdieu, Pierre y Wacquant, Loïc (2005). *Una invitación a la sociología reflexiva*. Madrid: Siglo XXI.
- Bravo-Moreno, Ana (2003). «Power Games between the Researcher and the Participant in the Social Inquiry». *The Qualitative Report*, 8(4), 624-639. <http://www.nova.edu/ssss/QR/QR8-4/bravo.pdf>.
- Brigadas Vecinales de Observación de Derechos Humanos (2012). *Cuando la vulneración de derechos se normaliza. Controles de identidad racistas en Madrid*. Madrid: Brigadas Vecinales de Observación de Derechos Humanos. <http://brigadasvecinales.org/wp-content/uploads/2012/12/Informe-Brigadas-Vecinales-2011-2012.pdf>.
- Brown, Wendy (2003). «Neo-liberalism and the End of Liberal Democracy». En: *Theory & Event*, 7 (1). http://muse.jhu.edu/journals/theory_and_event/v007/7.1brown.html.
- Brown, Wendy (2006). *Regulating aversion. Tolerance in the Age of Identity and Empire*. Princeton: Princeton University Press.
- Brubaker, Rogers (1999). *Citizenship and Nationhood in France and Germany*. Cambridge MA: Harvard University Press.
- Brussels-Europe liaison Office (2011). *Brussels - Europe, the figures. A study by the Brussels-Europe Liaison Office*. http://www.blbe.be/sites/default/files/blbe/files/Studies/Europe_-_Brussels_the_figures_november_2011_EN.pdf.
- Burchell, Graham (1991). «Peculiar interests: civil society and governing 'the system of natural liberty'». En: Burchell, Graham; Gordon, Colin y Miller, Peter (eds.). *The Foucault Effect. Studies in governmentality. With two lectures by and an interview with Michel Foucault*, 119-150. Chicago: University of Chicago Press.
- Burchell, Graham; Gordon, Colin y Miller, Peter (eds.) (1991). *The Foucault Effect. Studies in governmentality. With two lectures by and an interview with Michel Foucault*. Chicago: University of Chicago Press.
- Callejo, Javier (1999). «La reflexividad empírica: notas para un proyecto». En: García Selgas, Fernando y Ramos Torre, Ramón (comps.). *Globalización, riesgo, reflexividad*, 449-482. Madrid: CIS.
- Carrera, Sergio y Wiesbrock, Anja (2009). *Civic Integration of Third-Country Nationals. Nationalism versus Europeanisation in the Common EU Immigration Policy*. Brussels: CEPS. www.ceps.be/ceps/dld/2179/pdf.

- Carrera, Sergio y Parkin, Joanna (2010). «The Place of Religion in European Union Law and Policy. Competing Approaches and Actors inside the European Commission». *RELIGARE Working Document*, 1. <http://www.ceps.be/book/place-religion-european-union-law-and-policy-competing-approaches-and-actors-inside-european-co>.
- Carrera, Sergio y Faure Atger, Anaïs (2011). *Integration as a two-way process in the EU? Assessing the relationship between the European Integration Fund and the Common Basic Principles on Integration*. Brussels: Centre for European Policy Studies. <http://www.ceps.be/book/integration-two-way-process-eu-assessing-relationship-between-european-integration-fund-and-com>.
- Castel, Robert (1984). *La gestión de los riesgos. De la anti-psiquiatría al post-análisis*. Barcelona: Anagrama.
- Castel, Robert (1997). *Las metamorfosis de la cuestión social: una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós. Primera edición: 1995.
- Clifford, James (1999). *Itinerarios interculturales*. Barcelona: Gedisa. Primera edición: 1997.
- Colectivo Ioé (2002). «¿Cómo abordar el estudio de las migraciones? Propuesta-metodológica». En: Checa, Francisco (ed.). *Las migraciones a debate. De las teorías a las prácticas sociales*, 17-54. Barcelona: Icaria.
- COM(2001) 387 final. *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a un método abierto de coordinación de la política comunitaria en materia de inmigración*. Bruselas: Comisión Europea. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0387&qid=1397640124153&from=ES>.
- COM(2001) 428 final. *La gobernanza europea. Un libro blanco*. Bruselas: Comisión Europea. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0428&qid=1397640215090&from=ES>.
- COM(2004) 508 final. *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Primer informe anual sobre migración e integración*. Bruselas: Comisión Europea. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004DC0508&qid=1397640276274&from=ES>.
- COM(2005) 184 final. *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Programa de La Haya: diez prioridades para los próximos cinco años. Una asociación para la renovación europea en el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia*. Bruselas: Comisión Europea. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?>

[uri=CELEX:52005DC0184&qid=1397640323886&from=ES](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005DC0184&qid=1397640323886&from=ES).

COM(2005) 389 final. *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Programa Común para la Integración. Marco para la integración de los nacionales de terceros países en la Unión Europea*. Bruselas: Comisión Europea. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005DC0389&qid=1397640417881&from=ES>.

COM(2006) 194 final. *Libro Verde. Iniciativa europea en favor de la transparencia (presentado por la Comisión)*. Bruselas: Comisión Europea. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0194:FIN:ES:PDF>.

COM(2007) 501. *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la política de instalación de los servicios de la Comisión en Bruselas y Luxemburgo*. Bruselas: Comisión Europea. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0501:FIN:ES:PDF>.

COM(2007) 512 final. *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Tercer informe anual sobre inmigración e integración*. Bruselas: Comisión Europea. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007DC0512&qid=1397640474893&from=ES>.

COM(2007) 780 final. *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Una Política Común de Inmigración*. Bruselas: Comisión Europea. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007DC0780&qid=1397640536215&from=ES>.

COM(2010) 2020 final. *Comunicación de la Comisión. Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*. Bruselas: Comisión Europea. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC2020&qid=1397640590451&from=ES>.

COM(2011) 455 final. *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Agenda Europea para la Integración de los Nacionales de Terceros Países*. Bruselas: Comisión Europea. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0455&qid=1397640636068&from=ES>.

COM(2011) 749 final. *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al*

Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Construir una Europa abierta y segura: el presupuesto de asuntos de interior para 2014-2020. Bruselas: Comisión Europea.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0749&qid=1397640677689&from=ES>.

COM(2011) 751 final. *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea el Fondo de Asilo y Migración.* Bruselas: Comisión Europea.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011PC0751&qid=1397640774747&from=ES>.

COM(2011) 752 final. *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen disposiciones generales sobre el Fondo de Asilo y Migración y sobre el instrumento de apoyo financiero a la cooperación policial, la prevención de y la lucha contra la delincuencia, y la gestión de crisis.* Bruselas: Comisión Europea.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011PC0752&qid=1397640822632&from=ES>.

COM(2011) 847 final. *Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre los resultados obtenidos y sobre los aspectos cualitativos y cuantitativos de la aplicación del Fondo Europeo para la integración de nacionales de terceros países durante el periodo 2007-2009.* Bruselas: Comisión Europea.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0847&qid=1397640898467&from=ES>.

Comisión europea (2004). *Manual sobre la integración para responsables de la formulación de políticas y profesionales.* Bruselas, Comunidades Europeas.

http://ec.europa.eu/spain/pdf/integracion_inmigrantes_es.pdf.

Comisión Europea (2007). *Manual sobre la integración para responsables de la formulación de políticas y profesionales. Segunda edición.* Bruselas: Comunidades Europeas.

http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/docl_1214_530310905.pdf.

Comisión Europea (2010). *Manual sobre la integración para responsables de la formulación de políticas y profesionales. Tercera edición.* Bruselas: Unión Europea.

http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/docl_12892_284541909.pdf.

Comisión Europea (2014). *Direcciones generales y servicios.* http://ec.europa.eu/about/ds_es.htm.

Comité de las Regiones (2012). *Dictamen del Comité de las Regiones. Nueva agenda europea para la integración (2012/C 113/04).* <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?>

[uri=OJ:C:2012:113:0011:0016:ES:PDF.](#)

Comité Económico y Social Europeo (1999). *El papel y la contribución de la sociedad civil organizada en la construcción europea.*

[http://eescopinions.eesc.europa.eu/EESCopinionDocument.aspx?identifier=ces\sous-comite\s-c%20societe%20civile%20organisee\ces851-1999_ac.doc&language=ES.](http://eescopinions.eesc.europa.eu/EESCopinionDocument.aspx?identifier=ces\sous-comite\s-c%20societe%20civile%20organisee\ces851-1999_ac.doc&language=ES)

Consejo Europeo (1999). *Consejo Europeo de Tampere, 15 y 16 de octubre de 1999. Conclusiones de la Presidencia.* http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_es.htm.

Consejo de la Unión Europea (2004). *Sesión número 2618 del Consejo de Justicia y Asuntos de Interior, 19/11/2004.*

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/jha/82875.pdf.

Consejo de la UE (2007). *Decisión del Consejo del 25 de junio de 2007 por la que se establece el Fondo Europeo para la Integración de Nacionales de Terceros Países para el período 2007-2013 como parte del programa general “Solidaridad y gestión de los flujos migratorios” (2007/435/CE).* [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:168:0018:0036:ES:PDF)

[uri=OJ:L:2007:168:0018:0036:ES:PDF.](#)

Corporate Europe observatory (2011). *Bruselas. El barrio europeo. La guía.* Bruselas: CEO.

http://corporateeurope.org/sites/default/files/lobby_planet_es.pdf.

Cruikshank, Barbara (1999). *The will to empower. Democratic citizens and other subjects.* Ithaca-London: Cornell University Press.

Cúe, Carlos y Jiménez Gálvez, José María (2014). «La Guardia Civil ocultó en sus informes la carga con pelotas de goma en el agua». *El País, edición online del 20/2/2014.*

http://politica.elpais.com/politica/2014/02/19/actualidad/1392845602_918392.html.

Davies, Jonathan (2011). «Repensando las redes: gobernanza como hegemonía». En: Bassols, Mario y Mendoza, Cristóbal (coords.). *Gobernanza. Teoría y prácticas colectivas*, 37-65. Barcelona: Anthropos.

Dean, Mitchell (2010). *Governmentality. Power and Rule in a Modern Society.* London: Sage. Primera edición: 1999.

De Lucas, Javier (2003). «La inmigración, como res política». En: AA.VV.. *Movimientos de personas e ideas y multiculturalidad (vol. II)*, 193-225. Bilbao: Universidad de Deusto.

De Lucas, Javier (2004). «Identidad y Construcción Europea. ¿Es la identidad cultural europea la

clave del proyecto europeo?». *Pasajes*, 1.

- Dema Sandra (2008). «Las desigualdades de género en las ONG de desarrollo: discursos, prácticas y procesos de cambio». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (REIS)*, 122, 119-144. <http://www.redalyc.org/comocitar.oa?id=99715236004>.
- De Marinis, Pablo (1999). «Gobierno, gubernamentalidad, Foucault y los anglofoucaultianos». En: García Selgas, Fernando y Ramos Torre, Ramón (comps.), 73-103. *Globalización, riesgo, reflexividad*. Madrid: CIS.
- De Sousa Santos, Boaventura (2010). *Descolonizar el saber, reinventar el poder*. Montevideo: Trilce-Universidad de la República.
- DG Home (2011). *Draft European Modules on Migrant Integration*. http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/doc1_25494_793453556.pdf.
- Díaz de Rada, Ángel (2008). «¿Dónde está la frontera? Prejuicios de campo y problemas de escala en la estructuración étnica en Sápmi». *Revista de Dialectología y Tradiciones Populares*, 63(1), 187-235. <http://rdtp.revistas.csic.es/index.php/rdtp/article/viewFile/52/53>.
- Díaz de Rada, Ángel (2010). *Cultura, antropología y otras tonterías*. Madrid: Trotta.
- Dietz, Gunther (2011). «Hacia una Etnografía doblemente Reflexiva: una propuesta desde la Antropología de la Interculturalidad». *Revista de Antropología Iberoamericana*, 6(1), 3-26. <http://www.aibr.org/antropologia/06v01/articulos/060101.pdf>.
- EESC - European Economic and Social Committee (2008). *EU-level promotion of policies to integrate third-country nationals*. <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.soc-opinions.14352>.
- ENAR - European Network Against Racism (2010). *EU Integration Policy – How to move forward? Preliminary comments of ENAR on the Second European Agenda for Integration*. Brussels: ENAR. <http://cms.horus.be/files/99935/MediaArchive/policy/ENAR%20preliminary%20comments%20-%20second%20EU%20integration%20strategy%20Final.pdf>.
- EPAM (2011). *European NGO Platform on EU Asylum and Migration Policy*. http://www.caritas.eu/sites/default/files/ngoplatformleafletjune2009_3.pdf.
- Eppink, Derk-Jan (2007). *Life of a European Mandarin: Inside the Commission*. Tiel: Lannoo.
- EPSO (2013). *Careers with the European Union. Permanent contracts*. http://europa.eu/epso/apply/how_apply/permanent/index_en.htm.
- Errejón, Iñigo (2011). «El 15-M como discurso contrahegemónico». *Encrucijadas. Revista de*

Ciencias Sociales, 2, 120-145. dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3819589.pdf.

Estalella, Adolfo y Ardévol, Elisenda (2007). «Ética de campo: hacia una ética situada para la investigación etnográfica de internet». *Forum: Qualitative Social Research*, 8(3). <http://www.qualitative-research.net/index.php/fqs/article/view/277/609>.

EUbusiness (2007). *European Commission buildings policy - questions and answers*. <http://www.eubusiness.com/topics/institutions/ec-buildings.qa/>.

European Commission (2007). *Commission Decision of 21/viii/2007. Implementing Council Decision 2007/435/EC as regards the Adoption of Strategic Guidelines for 2007 to 2013*. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/pdf/comm_native_c2007-3926_f_acte_en.pdf.

European Commission (2008). *European Commission Directorate-General Justice, Freedom and Security Final Report. Final Revised Version. The Evaluation of the INTI Program*. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/pdf/integration/report_2009_en.pdf.

European Commission (2008b). *Commission Decision of 5 March 2008 Laying Down Rules for the Implementation of Council Decision 2007/435/EC Establishing the European Fund for the Integration of Third-Country Nationals for the Period 2007 to 2013 as part of the General Programme 'Solidarity and Management of Migration Flows' as regards Member States' Management and Control Systems, the Rules for Administrative and Financial Management and the Eligibility of Expenditure on Projects Co-Financed by the Fund*. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:167:0069:0134:EN:PDF>.

European Commission (2009). *INTI - Integration of Third-Country Nationals. Preparatory Actions Report On 2005-2006 Projects*. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/pdf/integration/report_2005_2006_en.pdf.

European Commission (2010). *European Commission Directorate-General for Justice, Freedom and Security. Final report June 2010. Synthesis Of The Multiannual and Annual Programmes of the Member States: Priorities and Actions of the European Fund for the Integration of Third-Country Nationals*. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/pdf/integration/priorities_and_actions_of_the_eif_2007_2009_final_report_16_7_10.pdf.

European Commission (2011a). *Programme. Expert Seminar on European Modules: Strong Commitment by the Host Society. Vienna, 3-4 February 2011*.

http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/even_17859_242831054.pdf.

European Commission (2011b). *Draft European Modules on Migrant Integration*.
http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/doc1_25494_793453556.pdf.

European Commission (2013). *HR Key Figures Card. Staff members*.
http://ec.europa.eu/civil_service/docs/hr_key_figures_en.pdf.

European Commission (2014). *Regulation N. 31 (EEC), 11 (EAEC), laying down the staff regulations of officials and the conditions of employment of other servants of the European Economic Community and the European Atomic Energy Community*. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1962R0031:20140101:EN:PDF>.

European Commission (2014b). *Statistical Bulletin - Off & TA*.
http://ec.europa.eu/civil_service/docs/europa_sp2_bs_sexe_x_age_en.pdf.

European Commission (2014c). *Statistical Bulletin*.
http://ec.europa.eu/civil_service/docs/europa_sp2_bs_dist_staff_en.pdf.

European Commission y Belgian Presidency (2001). *Brussels, capital of Europe. Final report*.
http://ec.europa.eu/dgs/policy_advisers/archives/publications/docs/brussels_capital.pdf.

European Fund for the Integration of Third Country Nationals 2007-2013. Community actions. Annual work programme 2007. Including budgetary implications and selection criteria.
http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/pdf/integration/work_programme_2007_en.pdf.

European Fund for the Integration of Third-Country Nationals 2007-2013. Community Actions. Call for proposals 2007. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/funding/integration/call_10181/call_proposals_2007_en.pdf.

European Fund for the Integration of Third-Country Nationals. 2007. Community Actions. Selected Projects. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/pdf/integration/projects_2007_en.pdf.

European Fund for the Integration of Third Country Nationals 2007-2013. Community Actions. Annual work programme 2008. Including budgetary implications and selection criteria.
http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/pdf/integration/work_programme_2008_en.pdf.

European Fund for the Integration of Third-Country Nationals 2007-2013. Community Actions.

Call for proposals 2008. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/docs/call_10198/call_proposals_2008_en.pdf.

European Fund for the Integration of Third-Country Nationals. 2008. Community Actions. Selected Projects. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/pdf/integration/projects_2008_en.pdf.

European Fund for the Integration of Third Country Nationals 2007-2013. Community Actions. Annual work programme 2009. Including budgetary implications and selection criteria. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/pdf/integration/work_programme_2009_en.pdf.

European Fund for the Integration of Third-Country Nationals 2007-2013. Community Actions. Call for proposals 2009. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/docs/call_10172/call_proposals_2009_en.pdf.

European Fund for the Integration of Third-Country Nationals. 2009. Community Actions. Awarded Projects. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/pdf/integration/summaries_eif_ca_2009_awarded_projects.pdf.

European Fund for the Integration of Third Country Nationals 2007-2013. Community Actions. Work programme for 2010. http://ec.europa.eu/home-affairs/funding/integration/work_programme_2010_en.pdf.

European Fund for the Integration of Third-Country Nationals 2007-2013. Community Actions. Call for proposals 2010. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/integration-fund/calls/call-20101108/index_en.htm.

European Fund for the Integration of Third Country Nationals. Community Actions. Call for proposals 2010. List of proposals selected for funding. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/pdf/integration/eif_ca_2010_call_for_proposals_list_of_proposals_selected_for_funding.pdf.

European Fund for the Integration of Third Country Nationals 2007-2013. Community Actions. Work programme for 2011. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/pdf/integration/awp_2011.pdf.

European Fund for the Integration of Third-Country Nationals 2007-2013. Community Actions. Call for proposals 2011. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/integration-fund/calls/call-2011-01/index_en.htm.

European Fund for the Integration of Third Country Nationals. Community Actions. Call for proposals 2011. List of proposals selected for funding. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/pdf/integration/eifca2011callforproposalslistofproposalsselectedforfunding_en.pdf.

European Fund for the Integration of Third Country Nationals 2007-2013. Community Actions. Work programme for 2012. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/integration-fund/transnational-actions/docs/annex_to_nonsubstantial_modification_of_07_10_2013_-_ares_2013_3205191_en.pdf.

European Fund for the Integration of Third-Country Nationals 2007-2013. Community Actions. Call for proposals 2012. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/integration-fund/calls/call_20121213/index_en.htm.

European Fund for the Integration of Third Country Nationals 2007-2013. Community Actions. Work programme for 2013. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/pdf/awp_2013_eif.pdf.

European Fund for the Integration of Third Country Nationals. Community Actions. Annex 1 - List of Awarded Proposals (2013). http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/pdf/annex_awarded_en.pdf.

European Integration Forum (2010). Civil Society Input To The Second EU Agenda For Integration. Contributions from the European Integration Forum. http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/static_38_785681578.pdf.

European Working Conditions Observatory (2012). Gender equality in non governmental organisations. <http://www.eurofound.europa.eu/ewco/2012/10/PL1210039I.htm>.

Favell, Adrian (1997). «Citizenship and immigration: pathologies of a progressive philosophy». *New Community* (23)2, 173-195.

Favell, Adrian (2000). *Philosophy of integration: immigration and the idea of citizenship in France and Britain*. Houndmills Basingstoke: Macmillan.

Favell, Adrian (2001). «Integration Policy and Integration Research in Europe: A Review and Critique». En: Aleinikoff, Alexander y Klusmeyer, Douglas (eds.). *Citizenship Today. Global Perspective and Practices*, 349-399. Washington: Carnegie Endowment for International Peace.

Favell, Adrian (2001b). «Multicultural nation-building: 'integration' as a public philosophy and

- research paradigm in Western Europe». *Swiss Political Science Review*, (7)2, 116-124.
- Favell, Adrian (2006). «The nation-centered perspective». En: Giugni, Marcos y Passy, Florence (eds.). *Dialogues on Migration Policy*, 45-56. Lanham (MD): Lexington.
- Favell, Adrian (2008). *Eurostars and Eurocities. Free movement and mobility in an integrating Europe*. Malden (MA): Blackwell.
- Favell, Adrian y Guiraudon, Virginie (2009). «The Sociology of the European Union: An Agenda». *European Union Politics*, 10, 550-576.
<http://www.sscnet.ucla.edu/soc/faculty/favell/eupolitics.pdf>.
- Feldman, Gregory (2011). «Illuminating the Apparatus: Steps toward a Nonlocal Ethnography of Global Governance». En: Shore, Cris; Wright, Susan y Però, Davide (eds.). *Policy worlds. Anthropology and the Analysis of Contemporary Power*, 32-49. New York-Oxford: Berghahn Books.
- Feyerabend, Paul (1987). *Contra el método. Esquema de una teoría anarquista del conocimiento*. Barcelona: Ariel.
- Finke, Barbara (2007). «Civil society participation in EU governance». *Living Reviews in European Governance*, 2(2). <http://www.livingreviews.org/lreg-2007-2>.
- Flear, Mark (2009). «Together for health? How EU governance of health undermines active biological citizenship». *Wisconsin International Law Journal*, 26 (3), 868-907.
<http://hosted.law.wisc.edu/wordpress/wilj/files/2012/02/flear.pdf>.
- Foucault, Michel (1985). *Saber y verdad*. Madrid: La Piqueta.
- Foucault, Michel (1991). «Governmentality». En: Burchell, Graham; Gordon, Colin y Miller, Peter (eds.). *The Foucault Effect. Studies in governmentality. With two lectures by and an interview with Michel Foucault*. Chicago: University of Chicago Press. Primera edición: 1978.
- Foucault Michel (2006) *Seguridad, territorio y población*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Foucault, Michel (2009). *Las palabras y las cosas: una arqueología de las ciencias humanas*. Madrid: Siglo XXI. Primera edición: 1966.
- Freire, Paulo (2012). *Pedagogía del oprimido*. Madrid: Siglo XXI. Primera edición: 1970.
- García, Francisco Javier; Álvarez, Aurora y Rubio, María (2011). «Prismas transescalares en el estudio de las migraciones». *Revista de Antropología Social*, 20, 203-228.

revistas.ucm.es/index.php/RASO/article/download/36267/35116.

- García-Borrego, Iñaki (2008). «Del revés y del derecho: un paseo epistemológico por la sociología de las migraciones». En: Santamaría, Enrique (ed.). *Retos epistemológicos de las migraciones transnacionales*, 109-129. Barcelona: Anthropos.
- García Fanlo, Luis (2011). «¿Qué es un dispositivo? Foucault, Deleuze, Agamben». *A Parte Rei*, 74. <http://serbal.pntic.mec.es/~cmunoz11/fanlo74.pdf>.
- Geddes, Andrew (1998). «The Representation of Migrants' Interests in the European Union». *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 24(4), 695-713. http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/1369183X.1998.9976661#.U00ONPI_uuI.
- Geddes, Andrew (2000). «Lobbying for Migrant Inclusion in the European Union: New Opportunities for Transnational Advocacy?». *Journal of European Public Policy*, 7(4), 632-649. http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/13501760050165406#.U00OfPI_uuI.
- Ghasarian, Christian (2002). «Por los caminos de la etnografía reflexiva». En: Ghasarian, Christian et al.. *De la etnografía a la antropología reflexiva: nuevos campos, nuevas prácticas, nuevas apuestas*, 9-42. Buenos Aires: Sol.
- Giddens, Anthony (1995). *La constitución de la Sociedad. Bases para la teoría de la estructuración*. Buenos Aires: Amorrortu. Primera edición: 1984.
- Gil, Sandra (2002). «Extranjeros bajo sospecha. Lucha contra el terrorismo y política migratoria en Estados Unidos y la Unión Europea». En: Aguirre, Mariano y González, Mabel (coords.). *De Nueva York a Kabul. Anuario CIP 2002*, 127-144. Barcelona: CIP/Icaria.
- Gil, Sandra (2003). «Las migraciones en las políticas de la fortaleza». En: Gil, Sandra y Dahiri, Mohammed (eds.). *Movimientos migratorios en el Mediterráneo Occidental. ¿Un fenómeno o un problema?* Córdoba: Ayuntamiento de Córdoba.
- Gil, Sandra (2006). *Las argucias de la integración. Tesis doctoral*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- Gil, Sandra (2009). «Inmigración, Integración y Ciudadanía. A propósito de los exámenes de integración de inmigrantes en Europa». *VI Congreso sobre Migraciones en España*. La Coruña: Universidad de La Coruña.
- Gil, Sandra (2010). «The Coloniality of Power and Ethnic Affinity in Migration Policy: The Spanish Case». En: Gutiérrez-Rodríguez, Encarnación; Boaticá, Manuel y Costa, Sergio (eds.).

Decolonizing European Sociology. Transdisciplinary approaches, 179-193. Surrey: Ashgate.

Gil, Sandra (2011). *Las argucias del concepto de integración. Una exploración por el paisaje europeo*. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1831111.

Giroux, Henry (2008). Beyond the Biopolitics of Disposability: Rethinking Neoliberalism in the New Gilded Age. *Social Identities*, 14(5), 587-620. <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/13504630802343432>.

Gobierno Danés - Ministerio de Asuntos Sociales e Integración (2012). *Enhancing democratic values, promoting social cohesion, and furthering intercultural dialogue: Sharing of best European practices*. <http://eu2012.dk/en/Meetings/Conferences/Apr/~~/media/Files/Conferences/April/Udbredelse%20af%20demokratiske%20v%C3%A6rdier/Concept%20paper%20for%20Vejele%20conference%20on%20integration.pdf>.

Goddard, Victoria; Llobera, Josep y Shore, Cris (1996). «Introduction: The Anthropology of Europe». En: Goddard, Victoria; Llobera, Josep y Shore, Cris. *The Anthropology of Europe. Identities and boundaries in conflict*, 1-40. Oxford: Berg.

Graham, Phil (2002). «Hypercapitalism: language, new media and social perceptions of value». *Discourse and Society*, 13(2), 227-249. <http://das.sagepub.com/content/13/2/227.full.pdf+html>.

Gregorio, Carmen (2006). «Contribuciones feministas a problemas epistemológicos de la disciplina antropológica: representación y relaciones de poder». *AIBR: Revista de Antropología Iberoamericana*, 1(1), 22-39.

Gregorio, Carmen; Arribas, Alberto; Morante, María Luz y Sánchez, Ariana (2010). «Ciudadanía, género e inmigración. Hacia una cartografía de buenas prácticas participativas». En: Monge, Ángel y Raya, Enrique (coords.). *Una Europa social y plural. Actas del VII Congreso Estatal de Escuelas Universitarias de Trabajo Social*. Granada: Universidad de Granada.

Grosfoguel, Ramón (2008). «Hacia un pluri-versalismo transmoderno decolonial». *Tabula Rasa*, 9, 199-215.

Guiraudon, Virginie (2000). «European Integration and Migration Policy: Vertical Policy-making as Venue Shopping». *Journal of Common Market Studies*, 38(2), 251-71. <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1468-5965.00219/pdf>.

Guiraudon, Virginie (2003). «The Constitution of a European Immigration Policy Domain: a Political Sociology Approach». *Journal of European Public Policy*, 10(2), 263-282.

<http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/1350176032000059035>.

- Guiraudon, Virginie (2011). «Mobilization, Social Movements and the Media». En: Favell, Adrian y Guiraudon, Virginie (eds.). *Sociology of the European Union*, 128-149. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Gupta, Akhil y Ferguson, James (1997). «Discipline and Practice: 'The Field' as Site, Method, and Location in Anthropology». En: Gupta, Akhil y Ferguson, James (eds.). *Anthropological locations: boundaries and grounds of a field science*, 1-46. Berkeley-Los Angeles: University of California Press.
- Hall, Stuart (2003). «Introducción: ¿quién necesita identidad?». En: Hall, Stuart y Du Gay, Paul (coords.). *Cuestiones de identidad cultural*, 13-39. Buenos Aires: Amorrortu.
- Hamer, Bent (2003). *Salmer fra kjøkkenet (Kitchen Stories)*. Noruega-Suecia: BOB Film Sweden AB, Bulbul Films y Svenska Filminstitutet (SFI) .
- Hammersley, Martyn (2013). *The myth of research-based policy & practice*. London: Sage.
- Hammersley, Martyn y Atkinson, Paul (1994). *Etnografía. Métodos de investigación*. Barcelona: Paidós.
- Haraway, Donna (1995). *Ciencia, cyborgs y mujeres. La reinención de la naturaleza*. Madrid: Cátedra. Primera edición: 1991.
- Hesse, Mary (1980). *Revolutions and reconstructions in the philosophy of science*. Brighton: Harvester Press.
- Holmes, Douglas y Marcus, George (2008). «Collaboration Today and the ReImagination of the Classic Scene of Fieldwork Encounter». *Collaborative Anthropologies*, 1, 81-101. http://muse.jhu.edu/journals/collaborative_anthropologies/v001/1.holmes.pdf.
- Huddleston, Thomas (2011). *Consulting immigrants to improve national policies*. Brussels: European Economic and Social Committee y Migration Policy Group. http://www.migpolgroup.com/public/docs/183.TH-EESC_study_on_consultative_bodies_29.11.10.pdf.
- Ibáñez, Jesús (1989). «Perspectivas de la investigación social: el diseño en las tres perspectivas». En: García Ferrando, Manuel; Ibáñez, Jesús y Alvira, Francisco (coords.). *El análisis de la realidad social. Métodos y técnicas de investigación social*, 49-83. Madrid: Alianza Universidad.
- Irwin, Rachel (2007). «Culture Shock: negotiating feelings in the field». *Anthropology Matters*,

9(1). http://www.anthropologymatters.com/index.php/anth_matters/article/view/64/123.

Jerez, Ariel; Ramos, Alfredo y Allegretti, Giovanni (2012). «Innovaciones participativas y deliberativas para la construcción de esferas públicas europeas». *Encrucijadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales*, 3, 50-64. dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3978097.pdf.

Joppke, Christian (2007). «Beyond national models: Civic integration policies for immigrants in Western Europe». *West European Politics*, 30(1), 1-22. <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/01402380601019613>.

Joppke, Christian y Morawska, Ewa (2003). «Integrating Immigrants in Liberal Nation-States: Policies and Practices». En: Joppke, Christian y Morawska, Ewa (eds.). *Toward Assimilation and Citizenship: Immigrants in Liberal Nation-States*, 1-36. Basingstoke: Macmillan.

Kastoryano, Riva (2004). «Estados, naciones y comunidades en la UE». En: Castells, Manuel y Serra, Narcís (eds.). *Europa en construcción: Unión, mestizaje y seguridad*, 61-80. Barcelona: Fundación CIDOB.

Kauppi, Niilo (2011). «EU Politics» En: Favell, Adrian y Guiraudon, Virginie (eds.). *Sociology of the European Union*, 150-171. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

King Baudouin Foundation y Migration Policy Groups (2012). *Immigrant Citizens Survey. How immigrants experience integration in 15 European cities*. http://www.immigrantsurvey.org/downloads/ICS_ENG_Full.pdf.

Kohler-Koch, Beate (2010). «Civil society and EU democracy: 'astroturf' representation?». *Journal of European Public Policy*, 17(1), 100-116. http://www.eui.eu/Personal/Researchers/pblokker/Week%204_Kohler%20Koch.pdf.

Koopmans, Ruud; Statham, Paul; Giugni, Marco y Passy Florence (eds.) (2005). *Contested Citizenship. Immigration and Cultural Diversity in Europe*. Minneapolis: Minnesota University Press.

Kröger, Sandra (2008). «Nothing but consultation: the place of organised civil society in EU policy-making across policies». *European Governance Papers (EUROGOV)*, C-08-03. http://edoc.vifapol.de/opus/volltexte/2011/2471/pdf/egp_connex_C_08_03.pdf.

Kuhn, Thomas (1975). *The Structure of Scientific Revolutions*. Chicago: University of Chicago.

Langa Rosado, Delia (2003). *Los estudiantes y sus razones prácticas. Heterogeneidad de estrategias de estudiantes universitarios según clase social. Tesis doctoral*. Madrid: Universidad

Complutense.

- Lassiter, Luke Eric (2005). *The Chicago Guide to Collaborative Ethnography*. Chicago: University of Chicago Press.
- Latour, Bruno (2005). *Re-Assembling the Social. An Introduction to Actor-Network Theory*. Oxford: Oxford University Press.
- Lazzarini, Matteo (2011). *Eurolobbisti. Come orientarsi a Bruxelles tra lobby e istituzioni europee*. Milano: Mursia.
- Lemke, Thomas (2000). «Foucault, Governmentality, and Critique». *Rethinking Marxism Conference*. Amherst (MA): University of Amherst. <http://www.andosociology.net/resources/Foucault%2C+Governmentality%2C+and+Critique+I+V-2.pdf>.
- Liu, Xin (2013). «El enigma de China». *Antípoda*, 16, 27-58. <http://antipoda.uniandes.edu.co/view.php/252/index.php?id=252>.
- Lopes, Mónica; Ferreira, Virginia; Ferreira, Silvia y Coelho, Lina (2008). «Civil society organisations and gender equality: mainstreaming and empowerment in the public policies towards civil society». En: AA.VV.. *Paper for the ISTR Eighth International Conference and 2nd EMES-ISTR European Conference, "The Third Sector and Sustainable Social Change: New Frontiers for Research"*. Barcelona: ISTR, EMES y CINEFOGO. <http://www.uc.pt/feuc/ceces/ficheiros/istr>.
- Mahoney, Christine (2004). «The power of institutions: state and interest group activity in the European Union». *European Union Politics*, 5(4), 441–466. <http://eup.sagepub.com/content/5/4/441.full.pdf+html>.
- Marcus, George (1995). «Ethnography in/of the World System: the Emergence of Multi-Sited Ethnography». *Annual Review of Anthropology*, 24, 95-117. <http://www.jstor.org/discover/10.2307/2155931?uid=3738296&uid=2&uid=4&sid=21104024720773>.
- Márquez Lepe, Esther (2006). *La gestión política de la diversidad cultural en España: análisis de los discursos parlamentarios sobre inmigración. Tesis Doctoral*. Granada: Universidad de Granada.
- Márquez Lepe, Esther (2007). «La gestión parlamentaria del discurso político sobre la inmigración en España». En: Zapata-Barrero, Ricard y Van Dijk, Teun. *Discursos sobre la inmigración en*

- España: los medios de comunicación, los parlamentos y las administraciones*, 93-128. Barcelona: Cidob.
- Marshall, Thomas Humphrey (2002). *Cittadinanza e classe sociale*. Roma-Bari: Laterza. Primera edición: 1949.
- Martiniello, Marco (2007). *Towards a Coherent Approach to Immigrant Integration Policy(ies) in the European Union*. <http://www.oecd.org/dev/38295165.pdf>.
- Mato, Daniel (2000). «Not “Studying the Subaltern”, but Studying with “Subaltern” Social Groups, or, at Least, Studying the Hegemonic Articulations of Power». *Nepantla: Views from the South*, 1(3), 479-502. <http://libcom.org/files/mato.pdf>.
- Mérand, Frédéric (2011). «EU Policies». En: Favell, Adrian y Guiraudon, Virginie (eds.). *Sociology of the European Union*, 172-192. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Mezzadra, Sandro (2005). *Derecho de fuga. Migraciones, ciudadanía y globalización*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- Mignolo, Walter (2009). «Epistemic Disobedience, Independent Thought and De-Colonial Freedom». *Theory, Culture & Society*, 26(7-8), 1-23. <http://waltermignolo.com/wp-content/uploads/2013/03/epistemicdisobedience-2.pdf>.
- Migration Policy Group (2007). *From principles to practice. The Common Basic Principles on Integration and the Handbook Conclusions*. Brussels: Migration Policy Group.
- Miller, Peter y Rose, Nikolas (2008). «Governing Economic Life». En: Miller, Peter y Rose, Nikolas. *Governing the Present*. Cambridge: Polity Press.
- Ministerio de Inmigración, Integración, Identidad Nacional y Codesarrollo (2008). *Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo*. París: República Francesa. <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=ES&f=ST%2013440%202008%20INIT>.
- Montañés, Manuel (2007). «Más allá del debate cuantitativo/cualitativo: la necesidad de aplicar metodologías participativas conversacionales». *Política y Sociedad*, 44(1), 13-29. <http://revistas.ucm.es/index.php/POSO/article/viewFile/POSO0707130013A/22332>.
- Moraes Mena, Natalia (2010). *Transnacionalismo político y nación: el papel del estado y la sociedad civil en la construcción de la trans-nación uruguaya. Tesis Doctoral*. Granada: Universidad de Granada. digibug.ugr.es/bitstream/10481/4927/1/18673880.pdf.
- Morin, Edgar (2004). «La epistemología de la complejidad». *Gazeta de Antropología*, 20.

<http://www.gazeta-antropologia.es/?p=2841>.

- Moro Abadía, Óscar (2003). «¿Qué es un dispositivo?». *Empiria. Revista de Metodología de Ciencias Sociales*, 6, 29-46. <http://e-spacio.uned.es/revistasuned/index.php/empiria/article/viewFile/933/854>.
- Moulier-Boutang, Yann (2006). *De la esclavitud al trabajo asalariado. Economía histórica del trabajo asalariado embridado*. Madrid: Akal. Primera edición: 1998.
- Nanz, Patrizia (2009). *Europolis. Un'idea controcorrente di integrazione politica*. Milano: Feltrinelli.
- Neveu, Catherine (2000). «European Citizenship, Citizens of Europe and European Citizens». En: Bellier Irène y Wilson, Thomas (eds.). *An anthropology of the European Union*, 119-136. Oxford-New York: Berg.
- Niessen, Jan y Kirchberger, Alexandre (2010). *Integration Modules: New Tools for European Cooperation. A concept paper prepared at the request of the Belgian EU Presidency as an input for the Conference on Integration Modules*. Brussels: MPG. http://www.migpolgroup.com/public/docs/182.MPG_Concept-paper_Integration-modules_09.11.10.pdf.
- OECD (2010). *International Migration Outlook*. OECD Publishing. http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/social-issues-migration-health/international-migration-outlook-2010_migr_outlook-2010-en.
- Ortí, Alfonso (1989). «La apertura y el enfoque cualitativo o estructural: la entrevista abierta semidirectiva y la discusión de grupo». En: García Ferrando, Manuel; Ibáñez, Jesús y Alvira, Francisco (coords.). *El análisis de la realidad social. Métodos y técnicas de investigación social*, 171-203. Madrid: Alianza Universidad.
- Pariza Castaños, Luis Miguel (resumen de su intervención) (2011). *European Commission Directorate-General Home Affairs. Report on the Stakeholder Conference "The future of EU Funding for Home Affairs: a Fresh Look"*. Brussels, 8 April 2011. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/funding-home-affairs-beyond-2013/funding_future/event/docs/mff_conference_report_11-5-2011_final_participants.doc.pdf.
- Pascouau, Yves (2011). *Mandatory Integration Schemes in the UE Member States: Overview and Trends*. www.ulb.ac.be/assoc/odysseus/PASCOUAU.pptx.
- Però, Davide (2011). «Subjects of policy: construction and contestation. Introduction». En: Shore,

- Cris; Wright, Susan y Però, Davide. *Policy worlds. Anthropology and the Analysis of Contemporary Power*, 223-226. New York-Oxford: Berghahn Books.
- Piñon, Josefina (2010). *Invisibles, precarios y solidarios: lo que el genero desvela: empleo y trabajo voluntario en organizaciones de intervención social y de cooperación al desarrollo. Tesis Doctoral*. Madrid: Universidad de Madrid. <http://eprints.ucm.es/10305/1/T31372.pdf>.
- Porras, Francisco (2011). «¿Sistema, continuum, modo o marco general?: la anglo-gobernanza en México». En: Bassols, Mario y Mendoza, Cristóbal (coords.). *Gobernanza. Teoría y prácticas colectivas*, 67-96. Barcelona: Anthropos.
- Pulido, Rafael (2003). «Una visión sobre la etnografía educativa a través del caso de unos alumnos que se burlaron del etnógrafo que sustituía a la maestra». *Ágora digital*, 6. <http://rabida.uhu.es/dspace/bitstream/handle/10272/3520/b15761794.pdf?sequence=1>.
- Pumares, Pablo (1998). «¿Qué es la integración? Reflexiones sobre el concepto de integración de los inmigrantes». En: Checa, Francisco (ed.). *Africanos en la otra orilla: Trabajo, cultura e integración en la España Mediterránea*, 289-318. Barcelona: Icaria.
- Rabinow, Paul (2003). *Anthropos Today: reflections on modern equipment*. Princeton (NJ): Princeton University Press.
- Rahnema, Majid (1996). «Participación». En: Sachs, Wolfgang (ed.). *Diccionario del desarrollo. Una guía del conocimiento como poder*, 194-215. Perú: Pratec. <http://www.uv.mx/mie/files/2012/10/SESSION-6-Sachs-Diccionario-Del-Desarrollo.pdf>.
- Rappaport, Joanne (2008). «Beyond Participant Observation: Collaborative Ethnography as Theoretical Innovation». *Collaborative Anthropologies*, 1, 1-31. https://muse.jhu.edu/journals/collaborative_anthropologies/v001/1.rappaport.pdf.
- Ribas, María Antonia (2005). *Mujer y trabajo en la economía social*. Madrid: Consejo Económico y Social.
- Rose, Nikolas (1999). *Powers of freedom. Reframing political thought*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rose, Nikolas y Miller, Peter (1990). «Governing economic life». *Economy and Society*, 19(1), 1-31. <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/03085149000000001>.
- Rose, Nikolas y Miller, Peter (1992) «Political power beyond the State: problematics of government». *British Journal of Sociology*, 43(2), 173-205.

<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-4446.2009.01247.x/pdf>.

- Rotolo, Thomas y Wilson, John (2007). «Sex segregation in volunteer work». *The Sociological Quarterly*, 48, 559–585. doi: [10.1111/j.1533-8525.2007.00089.x](https://doi.org/10.1111/j.1533-8525.2007.00089.x).
- Rudolph, Christopher (2006). *National Security and Immigration. Policy Development in the United States and Western Europe Since 1945*. Stanford: Stanford University Press.
- Rules of procedures of the European Integration Forum* (2009). http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/docl_10413_377068598.pdf.
- Santamaría, Enrique (2002). *La incógnita del extraño. Una aproximación a la significación sociológica de la inmigración no comunitaria*. Barcelona: Anthropos.
- Santamaría, Enrique (2002b). «Imaginación sociológica y migraciones transnacionales». García-Castaño, Francisco Javier y López, Muriel. *La inmigración en España: contextos y alternativas (Volumen II). Ponencias. Actas del III Congreso sobre la Inmigración en España*, 371-380. Granada: Laboratorio de Estudios Interculturales.
- Sassen, Saskia (1999). *La ciudad global: Nueva York, Londres, Tokio*. Buenos Aires: Eudeba.
- Sayad, Abdelmalek (2000). «Imigração de trabalho e imigração de povoamento». *Travessia. Revista do migrante*, Special Issue, 24-26.
- Sayad, Abdelmalek (2002). *La doppia assenza. Dalle illusioni dell'emigrato alle sofferenze dell'immigrato*. Milano: Cortina Editore. Primera edición: 1999.
- Sciortino, Giuseppe y Pastore, Ferruccio (2004). «Immigration and European Immigration Policy: Myths and Realities». En: Apap, Joanna (ed.). *Justice and Home Affairs in the EU. Liberty and Security Issues after Enlargement*, 191-209. Brussels: CEPS.
- Sebastiani, Luca (2010). *Inmigración e Integración de Inmigrantes: Políticas Comunitarias y Proceso de Construcción Identitaria de la UE*. Trabajo para la obtención del DEA. Granada: Universidad de Granada.
- Sebastiani, Luca (2011). «El gobierno de lo social en las políticas de integración de inmigrantes de la Unión Europea». En: Fernández Avilés, José Antonio y Moreno Vida, María Nieves (eds.). *Inmigración y crisis económica: retos políticos y de ordenación jurídica*, 269-283. Granada: Comares.
- Sebastiani, Luca (2013). «Despolitizando y tecnificando: la construcción del 'objeto' integración en el marco de la Unión Europea». Comunicación presentada en el “Seminario de Investigación en

Antropología Social y Diversidad Cultural” celebrado en la Universidad de Granada el 5 y 6 de marzo de 2013. Futura publicación como capítulo de libro (Granada: Comares. En prensa).

Sebastiani, Luca (2014). «El Marco Europeo de la Integración y la sociedad civil organizada: prácticas participativas, patrones de agencia y producción de saberes». *Papeles del CEIC*, 102(1). <http://papeles.identidadcolectiva.es/index.php/CEIC/article/view/154/152>.

Sebastiani, Luca (2014b, en prensa). «La integración de inmigrantes en el marco de la Unión Europea: el campo, los actores y las estrategias». *Migraciones*.

SEC(2006) 892. *Commission Staff Working Document. Second Annual Report on Migration and Integration*. Brussels: European Commission. <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2011526%202006%20INIT>.

SEC(2008) 2626. *Commission Staff Working Document. Strengthening actions and tools to meet integration challenges. Report to the 2008 Ministerial Conference on Integration*. Brussels: European Commission. <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&t=PDF&gc=true&sc=false&f=ST%2014311%202008%20INIT>.

Shore, Cris (1993). «Inventing the 'People's Europe': Critical Perspectives on European Community Cultural Policy». *Man*, 28, 779-800.

Shore, Cris (2000). *Building Europe. The Cultural Politics of European Integration*. London-New York: Routledge.

Shore, Cris (2001). *European Union and the Politics of Culture, Occasional Paper, n° 43*. London: Bruges Group. <http://www.brugesgroup.com/mediacentre/index.live?article=13>.

Shore, Cris (2002). «Introduction. Towards an anthropology of elites». En: Shore, Cris y Nugent, Stephen (eds.). *Elite Cultures. Anthropological perspectives*, 1-21. London-New York: Routledge.

Shore, Cris (2010). «La antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la formulación de las políticas». *Antípoda*, 10, 21-49. <http://antipoda.uniandes.edu.co/view.php/147/index.php?id=147>.

Shore, Cris y Black, Annabel (1996). «Citizens' Europe and the Construction of European Identity». En: Goddard, Victoria; Llobera, Josep y Shore, Cris. *The Anthropology of Europe. Identities and boundaries in conflict*, 275-298. Oxford: Berg.

Shore, Cris y Wright, Susan (1997). *Anthropology of Policy. Critical perspectives on Governance*

and power. London: Routledge.

Shore, Cris y Wright, Susan (1997b). «Policy: A new field of anthropology». En: Shore, Cris y Wright, Susan (eds.). *Anthropology of Policy. Critical perspectives on Governance and power*, 3-39. London: Routledge.

Shore, Cris y Wright, Susan (2011). «Conceptualising Policy: Technologies of Governance and the Politics of Visibility». En: Shore, Cris; Wright, Susan y Però, Davide (eds.). *Policy worlds. Anthropology and the Analysis of Contemporary Power*, 1-25. New York-Oxford: Berghahn Books.

Shore, Cris; Wright, Susan y Però, Davide (eds.) (2011). *Policy worlds. Anthropology and the Analysis of Contemporary Power*. New York-Oxford: Berghahn Books.

Silverstein, Paul (2005). «Immigrant Racialization and the New Savage Slot: Race, Migration, and Immigration in the New Europe». *Annual Review of Anthropology*, 34, 363-384. <http://www.annualreviews.org/doi/pdf/10.1146/annurev.anthro.34.081804.120338>.

Sintomer, Yves (2010). «Saberes dos cidadãos e saber político». *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 91, 135-153. <http://rccs.revues.org/4185?lang=es>.

Smismans, Stijn (2008). «New Modes of Governance and the Participatory Myth». *West European Politics*, 31(5), 874-895. <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/01402380802234540>.

Smith, Robert (2005). *Mexican New York: Transnational Lives of New Immigrants*. California: University of California Press.

Statham, Paul (2010). «What Kind of Europeanized Public Politics?» En: Koopmans, Ruud y Statham, Paul (eds.). *The Making of a European Public Sphere*, 277-306. Cambridge: Cambridge University Press.

Stolcke, Verena (1995). *La nueva retórica de la exclusión en Europa*. <http://www.cholonautas.edu.pe/modulo/upload/NUEVA%20RETORICA%20DE%20LA%20EXCLUSION-STOLCKE.pdf>.

Taibo, Carlos (2006). *Crítica de la Unión Europea. Argumentos para la izquierda que resiste*. Madrid: Catarata.

The Stockholm Programme: an open and secure Europe serving and protecting the citizens (2010). <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:EN:PDF>.

Transparency Register - Weekly Evolution of Registrations (2014).

http://ec.europa.eu/transparency/docs/reg/new_statistiques_en.pdf.

- UNHCR (2012). *Funding for International Protection in Europe. UNHCR Comments to the proposals for funding in the area of Home Affairs 2014-2020*. <http://www.unhcr.org/50e6e0099.pdf>.
- Van Öers, Ricky; Ersbøll, Eva y Kostakopoulou, Dora (2010). *A redefinition of belonging? Language and Integration Tests in Europe*. Leiden: Martinus Nijhoff.
- Villasante, Tomás; Montañés, Manuel y Martí, Joel (coords.) (2000). *La Investigación social participativa. Construyendo ciudadanía: 1*. Barcelona: El Viejo Topo/Red CIMS.
- Villasante, Tomás; Montañés, Manuel y Martí, Joel (coords.) (2001). *La Investigación social participativa. Construyendo ciudadanía: 2*. Barcelona: El Viejo Topo/Red CIMS.
- Villasante, Tomás (2006). *Desbordes creativos. Estilos y estrategias para la transformación social*. Madrid: Catarata.
- Vucheva, Elitsa (2007). *EU quarter in Brussels set to grow*. <http://euobserver.com/news/24707>.
- Wachowski, Andy y Wachowski, Lana (1999). *Matrix*. Estados Unidos: Warner Bros, Village Roadshow Pictures y Groucho II Film Partnership.
- Wallerstein, Immanuel (1996). «El eurocentrismo y sus avatares: los dilemas de las ciencias sociales». *Coloquio: "El futuro de la sociología en el este de Asia"*, 22-23/11/1996. Seúl: Asociación Coreana de Sociología y Asociación Internacional de Sociología. http://newleftreview.es/article/download_pdf?language=es&id=1934%E2%80%8E.
- Wallerstein, Immanuel (1997). *The Time of Space and the Space of Time: the Future of Social Science*. <http://www2.binghamton.edu/fbc/archive/iwtynesi.htm>.
- Walters, William y Haahr, Jens Henrik (2005). *Governing Europe. Discourse, governmentality and European integration*. London-New York: Routledge.
- Wimmer, Andreas y Glick Schiller, Nina (2002). «Methodological nationalism and beyond: nation-state building, migration and the social sciences». *Global Networks*, 2(4), 301-334. <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1471-0374.00043/pdf>.
- Wolcott, Harry (2003). *Mejorar la escritura de la investigación cualitativa*. Medellín: Editorial Universidad de Antioquia.
- Wolcott, Harry (2007). «Etnografía sin remordimientos». *Revista de Antropología Social*, 16, 279-296. <http://revistas.ucm.es/index.php/RASO/article/view/RASO0707110279A/9172>.

- Wright, Susan (2011). «Studying policy: methods, paradigms, perspectives». En: Shore, Cris; Wright, Susan y Però, Davide (eds.). *Policy worlds. Anthropology and the Analysis of Contemporary Power*, 27-31. Nueva York-Oxford: Berghahn Books.
- Zapata-Barrero, Ricard (2004). *¿Existe una cultura de la acomodación en España? Inmigración y procesos de cambio en España a partir del 2000*. Barcelona: Cidob. <http://www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Publications/Detail/?ots591=0c54e3b3-1e9c-be1e-2c24-a6a8c7060233&lng=en&id=91721>.
- Zapata-Barrero, Ricard y Pinyol, Gema (eds.) (2008). *Los gestores del proceso de inmigración. Actores y redes de actores en España y Europa*. Barcelona: Fundación CIDOB.
- Žižek, Slavoj (2008). *Bienvenidos al desierto de lo real*. Madrid: Akal. Primera edición: 2002.
- Žižek, Slavoj (2010). *En defensa de la intolerancia*. Madrid: Biblioteca de Pensamiento Crítico (Diario Público).