

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*

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*

* Universidad de Granada, Departamento de Antropología Social; Universidad de Granada, Instituto de Migraciones.

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 migratoria. 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*¹ 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».

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 movilizado 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 resaltarán que el desenlace

¹ 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.

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 (véase Guiraudon, 2011; Kauppi, 2011; Merand, 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 campo².

3. NOTA METODOLÓGICA

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);
- una ONG de nivel estatal.

² Para los debates terminológicos el autor remite al trabajo de otros estudiosos como Pumares, 1998; Favell, 2001; Zapata-Barrero, 2004; García Borrego, 2008.

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 (véase Stolcke, 1995; Balibar, 1998; Santamaría, 2002; Sayad, 2002; 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, 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»³.

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

³ 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.

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 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 unánime⁴. 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. 13⁵ 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»⁶. En particular, estos últimos 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

⁴ 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.

⁵ 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.

⁶ 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 en tanto categoría relevante para los actores interesados.

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 entonces⁷.

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 países⁸. 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 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, 1994:1999 en Geddes, 1998:704).

⁷ Siendo ahora la Dirección General de Justicia.

⁸ 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).

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; 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 asistiría a una (re)definición del campo —aún «magmático» 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»⁹. Además, se crea una DG «Asuntos Interiores»¹⁰. 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

⁹ Posteriormente la cartera será renombrada «Justicia, Libertad y Seguridad» (2004) y «Asuntos Interiores» (2010).

¹⁰ 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.

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 hegemónico¹¹.

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

- 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; 2009). De ahí el creciente recurso al lenguaje contractual y la difusión de contratos de integración en

¹¹ 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).

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; 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), éstas 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 véase también OECD, 2010:75-76; Van Oers 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 precondiciones 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)¹². 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).

¹² 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).

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 geoméricamente variables con otros «jugadores». Así pues, al lado del «oportunismo intencionado» 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 planteamientos¹³. 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,

¹³ Este encuentro será seguido por los de Potsdam (2007), Vichy (2008) y Zaragoza (2010).

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 (véase Martiniello, 2007; Carrera y Atger, 2011; 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 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.

6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BALIBAR, E. (1998): ¿Existe un neotracismo? . E. BALIBAR e I. WALLERSTEIN (eds.), *Raza, Nación y Clase*. Madrid, Iepala.
- BOURDIEU, P. y L. WACQUANT (2005): *Una invitación a la sociología reflexiva*. Madrid, Siglo XXI.
- CARRERA, S. y J. PARKIN (2010): *The Place of Religion in European Union Law and Policy. Competing Approaches and Actors inside the European Commission*. <http://www.ceps.be/book/place-religion-european-union-law-and-policy-competing-approaches-and-actors-inside-european-co>.
- CARRERA, S. y A. F. ATGER (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 (CEPS).
- 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 .
- 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».
- 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».
- COM(2005) 389: 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.

- 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».
- 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».
- COMISIÓN EUROPEA (2004): *Manual sobre la integración para responsables de la formulación de políticas y profesionales*. Bruselas, Comunidades Europeas.
- COMISIÓN EUROPEA (2010): *Manual sobre la integración para responsables de la formulación de políticas y profesionales. Tercera edición*. Bruselas, Unión Europea.
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2004): Sesión número 2618 del Consejo de Justicia y Asuntos de Interior, 14615/04.
- FAVELL, A. (2001): «Integration Policy and Integration Research in Europe: A Review and Critique». T.A. ALEINIKOFF y D. KLUSMEYER (eds.), *Citizenship Today. Global Perspective and Practices*. Washington, Carnegie Endowment for International Peace.
- GARCÍA BORREGO, I. (2008): Del revés y del derecho: un paseo epistemológico por la sociología de las migraciones. E. SANTAMARÍA (ed.), *Retos epistemológicos de las migraciones transnacionales*. Barcelona, Anthropos.
- GEDDES, A. (1998): «The Representation of Migrants' Interests in the European Union». *Journal of Ethnic and Migration Studies* (Reino Unido), 24(4), pp. 695-713.
- GEDDES, A. (2000): «Lobbying for Migrant Inclusion in the European Union: New Opportunities for Transnational Advocacy?». *Journal of European Public Policy* (Reino Unido), 7(4), pp. 632-649.
- GIL, S. (2006): *Las argucias de la integración. Tesis doctoral*. Madrid, Universidad Complutense de Madrid.
- GIL, S. (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.
- GUIRAUDON, V. (2000): «European Integration and Migration Policy: Vertical Policy-making as Venue Shopping». *Journal of Common Market Studies* (Reino Unido), 38(2), pp. 251-71.
- GUIRAUDON, V. (2003): «The Constitution of a European Immigration Policy Domain: a Political Sociology Approach». *Journal of European Public Policy* (Reino Unido), 10(2), pp. 263-282.
- GUIRAUDON, V. (2011): «Mobilization, Social Movements and the Media». A. FAVELL y V. GUIRAUDON (eds.). *Sociology of the European Union*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.

- KAUPPI, N. (2011): «EU Politics», en A. FAVELL y V. GUIRAUDON (eds.), *Sociology of the European Union*. Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- MARTINIELLO, M. (2007): *Towards a Coherent Approach to Immigrant Integration Policy(ies) in the European Union*. <http://www.oecd.org/dev/38295165.pdf>.
- MÉRAND, F. (2011): EU Policies. A. FAVELL y V. GUIRAUDON (eds.), *Sociology of the European Union*. Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- 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.
- PASCOUAY, Y. (2011): *Mandatory Integration Schemes in the UE Member States: Overview and Trends*. Bruselas, Universidad Libre de Bruselas.
- PUMARES, P. (1998): ¿Qué es la integración? Reflexiones sobre el concepto de integración de los inmigrantes. F. CHECA (ed.), *Africanos en la otra orilla: Trabajo, cultura e integración en la España Mediterránea*. Barcelona, Icaria.
- ROSE, N. (1999): *Powers of Freedom. Reframing Political Thought*. Cambridge, Cambridge University Press.
- SANTAMARÍA, E. (2002): *La incógnita del extraño. Una aproximación a la significación sociológica de la inmigración no comunitaria*. Barcelona, Anthropos.
- SAYAD, A. (2002): *La Doppia Assenza. Dalle Illusioni dell'Emigrato alle Sofferenze dell'Immigrato*. Milano, Cortina Editore.
- SEC(2006) 892: «Annual Report on Migration and Integration».
- SHORE, C. y S. WRIGHT (1997): *Anthropology of Policy. Critical perspectives on Governance and Power*. London, Routledge.
- SILVERSTEIN, P. (2005): «Immigrant Racialization and the New Savage Slot: Race, Migration, and Immigration in the New Europe». *Annual Review of Anthropology* (Estados Unidos), 34, pp. 363-384.
- STOLCKE, V. (1995): *La nueva retórica de la exclusión en Europa*. <http://www.cholonautas.edu.pe/modulo/upload/NUEVA%20RETORICA%20DE%20LA20EXCLUSION-STOLCKE.pdf>.
- VAN ÖERS, R., E. ERSBOLL y D. KOSTAKOPOULOU (2010): *A Redefinition of Belonging? Language and Integration Tests in Europe*. Leiden, Martinus Nijhoff.
- ZAPATA-BARRERO, R. (2004): *¿Existe una cultura de la acomodación en España? Inmigración y procesos de cambio en España a partir del 2000*. Barcelona, Cidob.