

Desenredando las políticas públicas de la Unión Europea: el conjunto “Principios Básicos Comunes” / “Fondo Europeo para la Integración” como una tecnología de gobierno

Luca SEBASTIANI
Universidad de Granada
lucaseba78@ugr.es

Recibido: 04-07-2014

Aceptado: 09-02-2015

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), Unión Europea, políticas públicas, gubernamentalidad, gobernanza, Principios Básicos Comunes, Fondo Europeo para la Integración.

Unraveling EU Policies: the “Common Basic Principles” and the “European Integration Fund” as a Technology of Government

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 Union; Public Policies; Governmentality; Governance; Common Basic Principles; European Integration Fund.

Referencia normalizada

SEBASTIANI, Luca (2015): “Desenredando las políticas públicas de la Unión Europea: el conjunto ‘Principios Básicos Comunes’ / ‘Fondo Europeo para la Integración’ como una tecnología de gobierno”, *Política y Sociedad*, 52 (1), pp. 205-232.

Sumario: 1. Introducción. 2. Las políticas públicas como “ensamblajes”. 3. Breve apunte metodológico. 4. Los Principios Básicos Comunes y el Fondo Europeo para la Integración como tecnología de gobierno. 5. Reflexiones conclusivas. ¿Un fracaso gubernamental? 6. Bibliografía.

1. Introducción

En este artículo presento algunos resultados de mi investigación doctoral, la cual es un análisis socio-antropológico del marco de la Unión Europea (UE) para la integración de inmigrantes no comunitarios.¹ Para empezar, cabe recordar que las susodichas políticas son una prerrogativa estatal, dado que la UE no tiene competencias directas en esta materia. En efecto, el art. 79.4 del Tratado de Lisboa (2009) sanciona que las instituciones comunitarias sólo pueden establecer medidas de apoyo a los gobiernos nacionales, excluyendo su armonización. De allí que las políticas implementadas por estas últimas sean definidas “blandas”, en tanto en cuanto no están plasmadas en textos legislativos de obligado cumplimiento, sino que sus objetivos son perseguidos mediante acuerdos voluntarios entre las partes implicadas.

Ahora bien, a pesar de los constreñimientos de este marco legal, puede observarse que en los últimos quince años un conjunto de actores variados y dispares (instituciones europeas, estatales, administraciones regionales y locales, representantes de organizaciones internacionales y de la “sociedad civil”,² expertos académicos y *think tank*, fundaciones, etc.) ha estado crecientemente activo en la implementación de instrumentos enfocados a una mayor coordinación de las políticas de integración al nivel comunitario. Mediante políticas blandas basadas en la cooperación voluntaria y el intercambio de buenas prácticas se ha abierto un espacio político novedoso que ha generado nuevas dinámicas, algunas veces convergentes y otras discordantes con respecto de los diferentes marcos nacionales, cuya relevancia bajo ningún concepto puede ser menoscabada. De ahí el interés y el reto supuesto por una aproximación a las políticas de integración desde el contexto “anómalo”, y diferenciado del más tradicionalmente estudiado ámbito estatal, de la Unión Europea.

En el presente artículo me centraré en un aspecto específico de las políticas comunitarias de integración, el de su financiación. Sin embargo, no lo haré desde la perspectiva del “cuánto”, preguntándome si se debería invertir más o menos en determinadas actuaciones. Más bien, indagaré sobre el “cómo”, en su relación con un “qué”. Recurriendo a las perspectivas de la “antropología de las políticas públicas” y de los “estudios sobre gubernamentalidad”, analizaré el funcionamiento de la financiación comunitaria de

¹ El trabajo se titula: “Análisis etnográfico de un dispositivo político transescalar: el marco de la Unión Europea para la integración de nacionales de terceros países”. Ha sido dirigido por Aurora Álvarez Veinguer y Francisco Javier García Castaño y financiado por el Programa 6A del Plan Propio de la Universidad de Granada.

² Desde una perspectiva emic, asumiré la definición de sociedad civil proporcionada por las instituciones europeas: “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 este contexto, las organizaciones de la sociedad civil más relevantes son organizaciones no gubernamentales (ONG) “paraguas” europeas, es decir redes compuestas por ONG de diversos países y con una sede central en Bruselas.

proyectos transnacionales y estatales. Asimismo, ilustraré los mecanismos establecidos por la UE con el objetivo de conseguir el cumplimiento de sus prioridades políticas por parte de los diferentes protagonistas implicados en las medidas de integración.

Sostendré que en un contexto de “gobernanza multinivel”³ como el analizado, marcado por la presencia de actores representativos de diferentes escalas territoriales que a veces tienen posicionamientos distintos y competidores, las partidas financieras (con sus reglas de funcionamiento y sus mecanismos de reparto) pueden jugar un papel crucial, yendo mucho más allá de la mera eficacia “técnica”. Tal como ilustraré, ciertos instrumentos financieros pueden llegar a tener hasta una especie de “agencia” impersonal, una capacidad para influir en las voluntades implicadas y alinearlas con el cumplimiento de objetivos particulares, una trascendencia a la hora de conferir homogeneidad al conjunto de las políticas afectadas.

Más específicamente, me centraré en dos instrumentos fundamentales del marco comunitario para la integración de inmigrantes: los “Principios Básicos Comunes” y el “Fondo Europeo para la Integración”. Utilizando los materiales empíricos de mi investigación, ilustraré su contexto de nacimiento, su lógica de funcionamiento e implementación y el nexo existente entre ambas herramientas. Argumentaré que en su conjunto pueden ser considerados como una “tecnología de gobierno”, vertebradora de prácticas y agencias concretas, y a la vez no exenta de contradicciones, ambigüedades y resignificaciones.

2. Las políticas públicas como “ensamblajes”

La perspectiva teórica adoptada en este estudio remite ampliamente a la “antropología de las políticas públicas”, que se muestra 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 solucionar problemas “realmente existentes” y donde 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 descienden verticalmente de arriba abajo. Las decisiones no suelen tomarse en el vacío de la objetividad científica,

³ 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 (Porrás, 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).

buscando de manera “clínica” las “mejores” soluciones (¿mejores para quién?). Más bien, son el producto de prácticas socioculturales emprendidas por actores situados, que tienen intereses y han interiorizado *habitus*, 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, las políticas públicas *construyen* realidad (son performativas), la ordenan y la dotan de una “legibilidad” (Shore, 2010). Producen problematizaciones que facilitan la apertura o el cierre de abanicos de posibilidades para el pensamiento/acción. Impulsan clasificaciones, categorías y procesos de subjetivación (Dean, 2010: 193). Proporcionan herramientas para legitimar/subvertir el orden existente (Shore, 2010).

Otra referencia han sido los “estudios sobre gubernamentalidad”, que originan de la elaboración última de Michel Foucault y 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” (dado que puede hablarse de gobierno de un barco, del alma, de la familia, etc., véase Foucault, 1991) y evidenciando la idea de orientar, dirigir o guiar. Otra definición es:

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 varios actores, con finalidades definidas pero cambiantes y con un conjunto de consecuencias, efectos y resultados relativamente impredecible (Dean, 2010: 18. Traducción propia).

Este concepto permite indagar sobre la estrecha relación existente entre procesos de subjetivación y relaciones de poder. Pues estas últimas no se ejercen necesariamente mediante el dominio o la coacción. Por el contrario, en muchas sociedades actuales tienden a darse principalmente a través de la libertad,⁴ reconociendo la capacidad de acción de los “dominados” (Rose, 1999: 4), moldeando sus prácticas y encauzando sus “libres” elecciones dentro de un abanico restringido de opciones (véase Lemke, 2000: 5; Dean, 2010: 21); en definitiva, aprovechando las energías aportadas por los gobernados (De Marinis, 1999). Esta noción no contrapone la autonomía de personas y organizaciones al poder político, siendo ésta un término constitutivo de su ejercicio (Rose y Miller, 1992: 1). Otro concepto es el de “gubernamentalidad”, que remite al “cómo” del gobierno, a las “mentalidades” de gobierno vigentes en un momento dado (Foucault, 1991).

⁴ No estoy menoscabando otras formas de trato coercitivas hacia ciertas categorías poblacionales (Dean, 2010: 11), ni de métodos más tradicionales de ejercicio del dominio al lado de las formas más “blandas” (Shore y Wright, 2011: 17). Sin embargo no me centraré en ellas, porque no remiten a mi caso de estudio.

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. Debe tener lugar una *traducción* de los objetivos gubernamentales en los términos propios de los objetivos de los demás actores (Rose y Miller, 1992: 14-15; Rose, 1999: 48). Esta operación se realiza a través del *gobierno a distancia*, que conecta una pluralidad de actores alejados en el espacio, tanto políticos como “no políticos”, mediante los cálculos realizados en el centro (Rose, 1999: 50). Es el caso de ciertas formas neoliberales de gobierno, caracterizadas por la proliferación de agencias, autoridades, centros de gastos, ONG, etc., y puestos en relación (dentro de un equilibrio frágil) mediante acuerdos, partenariados, objetivos, estándares, monitoreos, auditorías, consultaciones, mecanismos de corresponsabilidad financiera, etc. (Rose, 1999: 146; Walters y Haahr, 2005: 199). Estas prácticas extienden la lógica de cálculo a todo espacio (Dean, 2010: 223), celebran la “excelencia” y fomentan la competición por los recursos, en aras de maximizar el rendimiento de la actividad gubernamental (Walters y Haahr, 2005: 119). Aquí 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 gobernantes). 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 entiende las políticas públicas contemporáneas como *ensamblajes* (véanse Latour, 2005; Shore y Wright, 2011), es decir como un conjunto de elementos humanos y no humanos, conectados y atravesados por un deseo de “coherencia” y aun así caracterizado por resultados contradictorios. Es este el caso de ciertos estilos de gobierno como la “gobernanza multinivel” o el “método abierto de coordinación” (OMC),⁵ donde a menudo es difícil entender cuál es el “comienzo” de una política o qué autoridad la ha impulsado; sin embargo, dichas políticas tienen una agencia “propia” e

⁵ 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

“impersonal” que va más allá de las intenciones de los actores (Cruikshank, 1999), así como efectos imprevistos, incoherencias y ambigüedades (Shore, 2010). Cabe resaltar que las políticas públicas aspiran al éxito y la racionalidad, pero muchas veces fracasan, pues una regulación impecable de intereses contrastantes es imposible. Las *tecnologías de gobierno* no funcionan perfectamente, producen resultados inesperados y pueden utilizarse para finalidades diferentes a las originales (Rose y Miller, 1992: 22). Pueden sufrir recortes de financiación, rivalidades profesionales o la inexistencia de condiciones técnicas adecuadas, incluso pueden ser trasladadas a otros ámbitos políticos (Miller y Rose, 2008: 35). La gubernamentalidad, planteando la posibilidad de un encuentro entre intenciones y resultados de la acción política, tiene un elemento utópico (Dean, 2010: 43) y “optimista”, pero el gobierno en tanto práctica concreta es “una operación destinada al fracaso de modo congénito” (Miller y Rose, 2008: 35. Traducción propia).

La antropología de las políticas públicas⁶ y los estudios sobre gubernamentalidad resultan muy útiles para el análisis de algunos procesos políticos actuales, especialmente aquéllos caracterizados por métodos de decisión “blandos”, donde es fundamental canalizar la agencia de los actores y sus esfuerzos “voluntarios” dentro de un marco y unos objetivos comunes. Ayudan a entender las políticas, y especialmente los estilos gubernamentales del neoliberalismo, como una configuración específica de la relación saber/poder,⁷ una “política de la verdad” productora de nuevas formas de conocimiento y nuevos ámbitos de intervención/regulación (Lemke, 2000: 8). Permiten desmontar supuestos presentados como naturales y auto-evidentes, como la idea ampliamente difundida de que las políticas públicas deberían asemejarse a técnicas de gestión de lo existente, orientadas a su administración “científico-racional” y fundamentadas en la mera aplicación de “recetas” que “funcionan” (véase De Marinis, 1999; Hammersley, 2013). Proporcionan herramientas para analizar las transformaciones de la relación entre sociedad y Estado, entre lo “público” y lo “privado”.

(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).

⁶ En todo caso, enfoques muy parecidos al utilizado en este texto han sido impulsados desde diferentes disciplinas y áreas temáticas; sin ir más lejos, en el contexto español se han producido estudios desde la sociología del trabajo que también han analizado las políticas europeas desde la perspectiva de la gubernamentalidad, resaltando entre otras cosas las luchas alrededor del significado de conceptos, la performatividad de los discursos políticos y su vertiente subjetivadora (véanse Crespo y Serrano, 2002; Serrano, 2009; Crespo, Revilla y Serrano, 2009).

⁷ Sobre esta noción véase Foucault (2009).

3. Breve apunte metodológico

Los materiales de campo en los que se basa la elaboración del presente artículo son los siguientes:

- » 37 entrevistas semidirigidas, hechas casi todas en Bruselas entre 2011 y 2012 a los principales protagonistas del marco europeo de la integración: representantes institucionales comunitarios (procedentes sobre todo de la Comisión Europea-Dirección General de Asuntos Interiores, el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones) y, en menor medida, de algunos gobiernos nacionales, redes de administraciones locales, portavoces de ONG “paraguas” así como algunos representantes de organizaciones estatales, expertos de *think tank*, responsables de organizaciones internacionales y fundaciones; en conclusión, todos sujetos activos en este ámbito de políticas públicas. El contenido de las entrevistas ha versado sobre diferentes aspectos del marco comunitario de la integración, como las experiencias participativas de los actores en el proceso de elaboración o de consulta sobre las políticas y en la evaluación de los diferentes instrumentos existentes. Particularmente útiles han resultado algunos fragmentos de entrevistas hechas a actores directamente involucrados en las dinámicas del Fondo Europeo para la Integración y los Principios Básicos Comunes, o con un conocimiento directo y muy cercano de sus objetivos y mecanismos de funcionamiento;
- » varias observaciones de conferencias y encuentros sobre las políticas de integración comunitarias, como por ejemplo la quinta y la séptima edición del “Foro Europeo sobre la Integración”, una plataforma de la sociedad civil que se reúne en Bruselas dos veces al año;
- » la lectura de documentos escritos de varios tipos, especialmente los siguientes: decisiones del Consejo, informes institucionales, convocatorias de subvenciones y resoluciones, planes de trabajo y evaluaciones del Fondo, propuestas de reforma, actas de consultaciones y conferencias, tomas de posiciones de organizaciones, etc...

El uso de diferentes fuentes me ha permitido complementar las informaciones obtenidas, alcanzar cierta saturación de las variantes discursivas y contrastar los enunciados formales de las disposiciones institucionales con las experiencias concretas vividas por los actores implicados, resaltando así límites y ambigüedades ínsitos en el proceso político. De ahí la alternancia entre algunas partes descriptivas, necesarias para aclarar el funcionamiento de mecanismos muy complicados, y otras más interpretativas, orientadas a desentrañar la lógica política del conjunto, que es el producto de la interacción entre las prescripciones formales y las prácticas situadas de los actores.

4. Los Principios Básicos Comunes y el Fondo Europeo para la Integración como tecnología de gobierno

4.1. El marco comunitario de la integración. Una contextualización histórica

La integración de inmigrantes se puso al orden del día en algunos países europeos, a partir de los setenta, inicialmente como cuestión política estatal. Desde ese momento se fueron desarrollando diferentes “filosofías nacionales” de integración, influidas por las narraciones identitarias, las vicisitudes históricas y las experiencias coloniales de cada país (véanse Brubaker, 1999; Favell, 2000; Koopmans *et al.*, 2005; Gil, 2006 y 2010). Por consiguiente, hoy día no existe un consenso sobre la definición de integración, ni tampoco sobre los resultados que deberían conseguirse mediante las relativas políticas (Martiniello, 2007: 5). No obstante, se ha dado una tendencia general por la cual, si antes era considerada un *proceso* para cuyo desenvolvimiento hacía falta otorgar algunos derechos a los ciudadanos extranjeros (como un estatus de residencia seguro), últimamente se ha vuelto un *requerimiento* a exigir (Carrera y Atger, 2011: 50). Así, es ahora necesario demostrar una integración *acontecida y exitosa*, a menudo entendida como identificación con la Nación, para acceder a prestaciones y servicios anteriormente garantizados (Favell, 1997; Gil, 2006). De esta manera, algunas medidas de integración se han convertido en instrumentos de políticas migratorias (Carrera y Atger, 2011: 54), como es el caso de los “tests de integración” implementados por numerosos 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).

Es en este contexto, caracterizado por la preocupación de numerosos gobiernos por perder sus prerrogativas y por la posible afirmación de un concepto de integración divergente del propio, que se ha dado un creciente esfuerzo de algunas instituciones comunitarias por asentar una noción de integración que, aun no siendo uniforme, cuando menos se construyera sobre unos ejes comunes. Sin embargo, a lo largo de este proceso no ha tenido lugar ningún enfrentamiento abierto o explícitamente hostil entre los actores que abogaban por una definición proactiva de la integración (Comité Económico y Social Europeo, ONG más relevantes, redes de administraciones locales y sectores de la Comisión Europea) y aquéllos caracterizados por una acepción más restrictiva (numerosos Estados, representados en el Consejo).

Más bien, el marco comunitario de la integración se ha ido elaborando mediante un procedimiento de políticas blandas, llamado por algunos “cuasi-OMC” (Carrera y Atger, 2011: 3), donde a falta de competencias directas la Comisión ha procurado establecer mecanismos de *alineación* “voluntaria” entre sus propios objetivos políticos y la conducta de los actores de la gobernanza multinivel. Para conseguirlo, ha implementado tecnologías que permitieran la *traducción* de sus planteamientos en la práctica

concreta de los actores implicados, situados en diferentes lugares y niveles. 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 de la integración y desglosan sus características;
- 2) tres ediciones del “Manual sobre la Integración para responsables de políticas y profesionales” (2004, 2007, 2010), que contienen buenas prácticas recopiladas por los Puntos de Contacto Nacionales (PCNI), representantes de los Estados ante la UE;
- 3) las comunicaciones de la Comisión “Programa Común para la Integración” (2005) y “Agenda Europea para la Integración de Nacionales de Terceros Países” (2011), que representan el marco programático-estratégico de implementación de los diferentes instrumentos;
- 4) el “Fondo Europeo para la Integración” (EIF) (2007-2013), destinado a apoyar proyectos transnacionales y nacionales enfocados a la implementación de los PBC;
- 5) plataformas participativas como el “Foro Europeo sobre la Integración” o herramientas *online* como el “Sitio Web Europeo sobre la Integración”, ambas de 2009.

4.2. Los Principios Básicos Comunes

Las Conclusiones del Consejo de Justicia y Asuntos Interiores de noviembre de 2004 instituyen once “Principios Básicos Comunes para la política de integración de inmigrantes en la Unión Europea”. Su finalidad declarada es la de “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” (Dirección General de Justicia, Libertad y Seguridad, 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: 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 todo ámbito y nivel (n. 10) y el desarrollo de indicadores para valorar los avances de las políticas (n. 11) (Consejo de la UE, 2004). La importancia de esta declaración es tal que los PBC han sido retomados por numerosos documentos, como la Comunicación de la Comisión de 2005 “Programa Común para la Integración” (que intenta plasmarlos en unas orientaciones más detalladas) o los Manuales sobre la Integración, repletos de buenas prácticas para su implementación en la práctica cotidiana de administraciones públicas y profesionales.

Este instrumento ha sido objeto de diferentes críticas. Se ha resaltado la contradicción existente entre el principio n. 1 y los n. 2 y 4, puesto que el primero al hablar de “proceso bidireccional” parece fundamentarse en una concepción inclusiva de la integración⁸, mientras que los segundos proponen una interpretación más restrictiva de la misma, manifestando además cierto “paternalismo” hacia las personas migrantes. En este sentido va la ambigua noción de “valores europeos” (PBC n. 2), presentada sin ulteriores especificaciones e interpretada en otros documentos en términos de “herencia” o “identidad cultural” (Carrera y Parkin, 2010: 18). Este enfoque centrado en los valores ha sido impulsado especialmente por algunos gobiernos, como la Presidencia francesa de la UE con ocasión del “Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo” y la “Conferencia Ministerial sobre Integración” de Vichy (2008). En cambio, durante una consulta del Foro Europeo sobre la Integración las organizaciones de la sociedad civil más relevantes han considerado como prioritarios los principios número 1, 3, 5, 7, 9 y 10, básicamente invirtiendo el orden establecido por los susodichos gobiernos (Foro Europeo sobre la Integración, 2010). Como puede verse, las tensiones subyacentes en los PBC no remiten solamente a una cuestión de polisemia discursiva; también son el producto de la contradictoria genealogía histórica del concepto de integración y de las diferentes resignificaciones a las que éste ha sido sometido.

Ante las reseñadas disyuntivas, la eficacia de este instrumento ha sido debatida y a veces cuestionada por algunos interlocutores. En algunos casos, los PBC han sido considerados un instrumento que puede 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*, 18/3/2011⁹); incluso han sido definidos poco más que una declaración de principios (entrevista a un representante de una fundación, 7/3/2011). Aun así, no puede olvidarse que la simple existencia de los PBC, así como su vinculación a un instrumento financiero, representan un hecho productor de estilos de *gobierno a distancia* y de formas de interacción entre los actores implicados. Lo cual sugiere que los PBC, lejos de ser un mero instrumento técnico para la *ayuda* a la elaboración de las políticas estatales, pueden ser considerados (al menos parcialmente) como una herramienta política pensada para el alcance de ciertos objetivos. Conforme con esta interpretación he registrado valoraciones más positivas de los PBC, que los consideran un instrumento muy potente a pesar de sus contradicciones y cuya conexión con un presupuesto comunitario permite utilizarlos 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). Analizaré ahora los instrumentos financieros relacionados con los PBC.

⁸ También se ha señalado el simplismo insito en la definición de dos partes supuestamente homogéneas, la sociedad receptora y las personas inmigrantes (Martiniello, 2007: 7).

⁹ Las fechas de realización de las entrevistas y el sexo de cada persona entrevistada han sido modificados aleatoriamente para anonimizar las fuentes.

4.3. El programa Inti, antecedente del Fondo

Para analizar el funcionamiento del Fondo resulta útil conocer el Programa “Acciones preparatorias para la integración de nacionales de terceros Países-Inti” (2003-2006). Este instrumento puede considerarse 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 objetivos principales que este programa se proponía eran:

- 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 y 5) redes europeas (Comisión Europea, 2008: 39).

El programa ha financiado 64 proyectos mediante convocatorias anuales, 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 (Comisión Europea, 2008: 5). Las actividades promovidas han sido principalmente el establecimiento de redes de cooperación transnacional sobre la integración y el intercambio de buenas prácticas, confirmando el carácter preliminar del programa (véase Comisión Europea, 2009). Entre las organizaciones solicitantes hay una gran variedad de actores: regiones, ONG, redes de ciudades, organizaciones internacionales, fundaciones, *think tank* e instituciones estatales, etc...

Un documento de evaluación del programa Inti afirma que éste ha representado una experiencia útil, la cual ha contribuido a aumentar el conocimiento sobre la integración y a fomentar la cooperación entre los actores interesados (Comisión Europea, 2008: 15). Sin embargo, considera necesario establecer líneas directrices más claras para la definición y operacionalización de las buenas prácticas, subrayando la necesidad de desarrollar un conocimiento fundamentado en una base científica más sólida (Comisión Europea, 2008: 14-15). Estas valoraciones muestran la estrecha conexión existente entre el proceso de implementación del marco comunitario y lo que sería más correcto llamar, en lugar de “un mejor conocimiento”, la *construcción* de un saber “científico” alrededor de la integración. También se observa, incluso antes del establecimiento del Fondo para la Integración, la existencia de una estrategia claramente orientada a crear mecanismos de *alineación* entre los proyectos implementados por las organizaciones y las prioridades políticas comunitarias. En efecto, el citado documento valora positivamente que los objetivos generales del programa Inti se correspondan con el contenido de los PBC, así como con las medidas propuestas para su implementación incluso en las convocatorias de 2003 y 2004, anteriores a la aprobación de los principios (Comisión Europea, 2008: 8). En la misma línea, lamenta una excesiva dispersión de los pro-

yectos a lo largo de diferentes áreas y objetivos, la exagerada flexibilidad e indefinición de algunos y los márgenes de interpretación demasiados amplios para las organizaciones líderes de proyectos (Comisión Europea, 2008: 8). De cara al futuro Fondo para la Integración, sugiere un enfoque más esmerado, por ejemplo estableciendo prioridades anuales en las convocatorias de los proyectos (Comisión Europea, 2008: 9). En consonancia con estas críticas, las “Acciones Comunitarias” establecidas en el ámbito del EIF retomarán muchos elementos y sugerencias esbozados en el presente documento, profundizando aún más en la búsqueda de mecanismos financieros que favorezcan la implementación de los PBC.

4.4. El Fondo Europeo para la Integración

El presente apartado se divide en dos bloques: en el primero presentaré las principales reglas constitutivas del Fondo y resaltaré los mecanismos de *traducción* y *alineación* de/ con los objetivos comunitarios ínsitos en su lógica de funcionamiento; en el segundo, ilustraré las ambigüedades encontradas y los límites de su eficacia, lo cual me conducirá a una reflexión conclusiva sobre la naturaleza del fracaso en las políticas públicas.

4.4.1. Objetivos, funcionamiento y mecanismos de *alineación* subyacentes en el conjunto Fondo/PBC

El “Fondo Europeo para la Integración de Nacionales de Terceros Países” es instituido por la Decisión 2007/435 del Consejo de la UE. Está bajo la responsabilidad de la Dirección General de Asuntos Internos de la Comisión Europea, en el marco del Programa General “Solidaridad y Gestión de los Flujos Migratorios” (SOLID).¹⁰ Según relatan los propios protagonistas, la negociación para su establecimiento no ha sido fácil, debido a las previsibles divergencias entre algunos actores estatales y otros comunitarios (véase Pariza Castaños, 2011: 22), estando los primeros más celosos de las prerrogativas nacionales sobre la integración y los segundos empujando hacia una mayor coordinación europea, en aras de ganar más cuotas de poder. El objetivo de este instrumento financiero, tal como enuncia la exposición de motivos, es el de “promover la integración de los nacionales de terceros países en las sociedades de acogida de los Estados miembros en el marco de los PBC” (Consejo de la UE, 2007: 3), asumiendo como punto de partida la

¹⁰ Este programa también incluye el “Fondo Europeo para los Refugiados” (628 millones), el “Fondo Europeo para las Fronteras Exteriores” (1.820 millones) y el “Fondo Europeo para el Retorno” (676 millones). Para profundizar, véase: <http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/index_en.htm>.

definición de integración en tanto que proceso “bidireccional”, a tener lugar entre inmigrantes no comunitarios¹¹ y miembros de la sociedad receptora (PBC n. 1).

Resulta muy evidente que el Fondo procura contribuir al desarrollo de las políticas nacionales dentro de un marco determinado: el de los Principios Básicos Comunes. Según afirma el documento fundacional, deberá contribuir a los siguientes fines específicos (art. 3): 1) facilitar la elaboración y aplicación de procedimientos de admisión adecuados; 2) fomentar la integración de los inmigrantes recién llegados a la UE; 3) mejorar la capacidad de los Estados miembros para implementar y evaluar las medidas; 4) alentar la cooperación entre y en los Estados miembros a la hora de intercambiar buenas prácticas.

El presupuesto total para el periodo 2007-2013 es de 825 millones de euros (art. 11), a repartir entre dos diferentes tipos de programas:

1) Las “Acciones Comunitarias”¹² (7% del presupuesto total), llamadas así por ser administradas autónomamente por la Comisión Europea. La relevancia de este instrumento no debería ser minusvalorada, pues a pesar de representar una partida pequeña sobre el total del Fondo, al ser gestionado sin la interferencia de los Estados se convierte en una herramienta muy coherente y en cierto sentido “vanguardista”, indicativa de las prioridades y las tendencias que las instituciones comunitarias quieren alentar. Para utilizar las palabras de un interlocutor institucional, la importancia de las acciones radica en el siguiente aspecto:

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 Comisión Europea, 18/2/2011. Traducción propia).

El objetivo declarado de las Acciones Comunitarias es fomentar el desarrollo de campañas y redes de cooperación transnacionales, así como la realización de estudios y proyectos pilotos (art. 5), un *aspecto que* remite al esfuerzo por producir un saber “europeo” sobre la integración, caracterizado por cierto nivel de homogeneidad y efectivo para des-

¹¹ En realidad, no todos los nacionales de terceros países están incluidos en el alcance del Fondo. Serán destinatarios solamente los inmigrantes residentes legalmente en la UE (con una especial atención a los recién llegados, art. 2) y aquéllos que estén cumpliendo medidas previas a la emigración en los países de origen (art. 1). La integración de los solicitantes de asilo será abordada por el Fondo para los Refugiados y las personas en condición de residencia irregular serán objeto de medidas de retorno, financiadas por el Fondo Europeo correspondiente.

¹² Para el análisis de las Acciones Comunitarias se han consultado y analizado todos los programas de trabajo anuales, las convocatorias y las resoluciones del periodo 2007/2013.

potenciar algunos enfoques “Estado-céntricos”. En cuanto a la gestión de las acciones, ésta se hará mediante programas de trabajo anuales a concretar de dos maneras diferentes:

- *mediante la implementación directa por parte de la Comisión, 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, los Manuales, la Web Europea sobre la Integración, estudios sobre indicadores y módulos, el portal de la UE sobre inmigración, actividades de comunicación, mítines y conferencias oficiales, consultaciones, etc... Para esta modalidad se ha erogado un conjunto de 15 millones de euros;*

- *adjudicando subvenciones a varios actores: 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 a las que los proyectos tendrán que vincularse, además de cumplir ciertos prerequisites, como incluir un partenariado activo entre organizaciones procedentes de diferentes Estados miembros y tener una clara dimensión transnacional. Serán evaluados teniendo en cuenta su valor añadido para la política europea, la difusión de los resultados, el impacto y la sostenibilidad financiera del proyecto. Una vez seleccionadas las propuestas ganadoras, se les entregará una cofinanciación de parte de la Comisión, que tendrá tanto unos umbrales mínimo y máximo (que han variado en el tiempo, siendo los dos extremos respectivamente 80.000 y un millón de euros) como un porcentaje límite sobre el coste total del proyecto (según los años del 80/90%). Ahora bien, el hincapié en el desarrollo de redes y partenariados transnacionales remite a la exigencia de construir un contexto de actores menos influidos por las dinámicas de cada gobierno, que en cierto sentido pueda “puentear” las dinámicas de los países de procedencia de cada organización y atienda de manera más eficaz y orgánica a las prioridades de la UE. No de casualidad, casi todas las principales ONG europeas implicadas en las políticas de integración, tendencialmente afines a los planteamientos comunitarios, han estado recibiendo alguna subvención a sus proyectos a lo largo de las diferentes convocatorias anuales (algunas también han sido beneficiarias de otros fondos comunitarios).¹³ Lo mismo cabe decir de relevantes think tank y otros actores de la sociedad civil europea. En este sentido, el Fondo puede entenderse como una potente herramienta orientada a la construcción del consenso y el establecimiento de relaciones privilegiadas con protagonistas no institucionales estratégicamente relevantes. No por casualidad, algunos actores critican la tendencia de la Comisión Europea de financiar cada vez más a “gente amiga” (entrevista a una experta, 15/6/2012. Traducción propia).*

¹³ Al nivel europeo, diferentes fondos tienen algún componente relacionado con la integración, si bien el EIF es el único expresamente dedicado a ella. Cabe mencionar el Fondo Social Europeo (FSE) y el programa Progress. Para más información, véase: <http://ec.europa.eu/ewsi/en/funding/index.cfm>.

Analizando la documentación relativa a la implementación de los proyectos puede concluirse que los 68 financiados durante los 7 años de vigencia del Fondo han conllevado actuaciones coherentes y básicamente alineadas con las prioridades de la Comisión, como por ejemplo: medidas socio-económicas y laborales (incluyendo acciones dirigidas a grupos específicos), cooperación con los países de origen en medidas de integración previas a la salida, estudios sobre la migración o el desarrollo de indicadores, módulos y buenas prácticas, herramientas de participación y diálogo intercultural, etc... En términos generales, las Acciones Comunitarias han atendido a las recomendaciones presentes en los documentos de evaluación del programa Inti, permitiendo su continuación coherente y desembocando en una ulterior puesta a punto del anterior instrumento financiero.

2) Los programas nacionales (93% del presupuesto total), que diversamente de las Acciones Comunitarias serán administrados conjuntamente por los Estados y por la Comisión. En este caso, al tratarse de una gestión compartida con cada Estado miembro, la Comisión tiene muchas más dificultades para conseguir que los proyectos se encaucen y se desarrollen dentro de un marco predeterminado. De allí que los mecanismos de funcionamiento, al tener que pasar por el “tamiz” de los diferentes gobiernos, sean bastante más complejos y den lugar a una mayor diversidad de herramientas y resultados. En primer lugar, la Comisión publicará unas orientaciones estratégicas, que (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 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, también sometidos a la aprobación de la Comisión y para cuya implementación se entregará la cantidad de dinero correspondiente (art. 17).

La decisión de la Comisión del 21/8/2007 establece las susodichas orientaciones estratégicas, debiendo los Estados abordar al menos 3 prioridades de entre las 4 enunciadas, siendo las dos primeras obligatorias:

- 1) Actuaciones dirigidas a la implementación de los PBC, puesto que “se anima particularmente a los Estados miembros a integrar los Principios Básicos Comunes en sus políticas y legislaciones nacionales” (Comisión Europea, 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.

Como puede verse, 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, un instrumento encaminado a otorgar un mayor papel a la Comisión en tanto que evaluadora de las políticas nacionales. Por ende, ambas prioridades intentan establecer mecanismos de *gobierno a distancia* y aspiran a encauzar las acciones estatales dentro del marco comunitario. Con respecto de la aplicación, las autoridades estatales responsables tendrán dos modalidades para implementar el programa: la de “organismo de adjudicación”, que consiste en encargar la realización a otros actores institucionales o de la sociedad civil (finalmente adoptado en el 95% de los casos, véase COM(2011) 847 final: 17) y la de “cuerpo ejecutivo”, poniéndolas en práctica directamente (véase Comisión Europea, 2008b: 7-8).

Al igual que en las Acciones Comunitarias, la Comisión no financiará la totalidad del importe de cada proyecto, pues las acciones subvencionadas serán 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%, del 75% si el Estado en cuestión es beneficiario del Fondo de Cohesión (art. 13) o si los proyectos abordan una de las siguientes prioridades específicas, contenidas en el documento de orientaciones estratégicas:

1) Incluir actividades orientadas a la participación de los nacionales de terceros países; 2) abordar las necesidades de grupos específicos de inmigrantes (mujeres, jóvenes, mayores, personas con diversidad funcional); 3) desarrollar programas de introducción innovadores; 4) fomentar el diálogo intercultural; 5) implicar a la sociedad receptora en el proceso de integración. Una vez más, las prioridades específicas remiten a límites que ya habían sido señalados en la evaluación del programa Inti, y marcadamente la escasa participación de organizaciones lideradas por inmigrantes (véase Comisión Europea, 2008: 7).

Para continuar, cabe una observación válida tanto para las Acciones Comunitarias como para los programas nacionales: el establecimiento de dinámicas de cofinanciación previsto en ambos casos, al fomentar un partenariado entre la Comisión y otros actores en aras de alcanzar objetivos comunes (ya sea en un plano transnacional o dentro de los Estados miembros) remite a una idea de colaboración, responsabilización y participación de los sujetos que también es típica del *gobierno a distancia*. En efecto, lejos de representar un simple *cash flowing* de arriba abajo destinado a receptores pasivos, el mecanismo de erogación de las subvenciones aspira a movilizar energías y recursos en los territorios, o más bien a través de ellos, generando mecanismos de activación. En el conjunto, los diferentes instrumentos predispuestos por el Fondo aspiran a fomentar un proceso capaz de influir en ciertos contenidos políticos, bien descrito en la siguiente cita:

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 Comisión Europea, 18/2/2011. Traducción propia).

Para concluir, el análisis de los mecanismos de funcionamiento del Fondo y la estrecha relación observada con los PBC y con las prioridades de la UE muestran cómo algunas instituciones comunitarias, vinculando la concesión de subvenciones a la aplicación de sus directrices, fomentan una lógica de *traducción* y *alineación* entre éstas y los proyectos a financiar en diferentes planos y lugares. Por eso considero legítimo hablar del conjunto Fondo/PBC como una *tecnología de gobierno*, todo esto sin perjuicio de los límites, las ambigüedades y los fracasos que serán afrontados en el próximo apartado.

4.4.2. Ambigüedades, límites y resignificaciones

Como es lógico, las probabilidades de “éxito” de la estrategia de la Comisión son mucho menores a nivel estatal. 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. En este sentido, un estudio del Centro para el Estudio de las Políticas Públicas Europeas (CEPS) ha subrayado que las normas del Fondo no proporcionan instrucciones estrictas sobre cómo los PBC han de ser implementados (sólo 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 programas plurianuales, la citada investigación ha llegado a la conclusión de que, si bien algunos Estados han tratado de implementarlos de manera amplia, la mayoría ha adoptado un enfoque “minimalista” y se ha centrado sólo en algunos principios. Además, es llamativo que el único PBC mencionado en todos los programas haya sido el n. 4, implementado básicamente mediante la realización de tests de integración. En la opinión de los autores del estudio, 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, el principal grupo destinatario de los 1949 proyectos aprobados hasta 2009¹⁴ (básicamente actividades de in/formación, aprendizaje del idioma, “orientación cívica”, etc.) había sido con creces el de los nacionales de terceros países antes que la sociedad receptora (COM (2011) 847 final: 17-19). Por tanto, no es

¹⁴ 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.

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 (Comisión Europea, 2010: 6). La contradicción aparentemente existente entre las dos prioridades parece estar superada en la práctica por la resignificación en sentido restrictivo del PBC n. 1.

Es más: algunos gobiernos habrían utilizado el Fondo para apoyar políticas que son la expresión de prioridades estatales, no necesariamente 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 respectivas agencias para el control de las fronteras (Carrera y Atger, 2011: 39). Así pues, puede decirse que el Fondo en cierta medida ha sido “aprovechado” y reutilizado para alcanzar objetivos propios de los Estados, más aún después de la crisis económica y los recortes de gasto en las políticas nacionales.

Todas estas observaciones remiten a que el conjunto PBC/Fondo, lejos de ser un mecanismo infalible, está atravesado por tensiones y elementos contradictorios, especialmente en lo que respecta a los programas estatales. Los resultados concretos de su implementación son también el producto de relaciones de poder, de “luchas” internas y contrastes sobre su aplicación y de procesos de resignificación de algunos contenidos. En esta “batalla” entre interpretaciones pueden coexistir lecturas muy diferentes sobre la eficacia de estos instrumentos, desde la “optimista” del funcionario de la Comisión citado al final del anterior apartado hasta la mucho más “escéptica” de otros actores implicados en el proceso, como se refleja en la siguiente cita:

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, diferentes propuestas de reforma del Fondo han sido avanzadas en consultas, encuentros y documentos oficiales. Dos de éstas merecen particular interés, ya que pueden interpretarse como un intento por responder a los límites actuales y por producir una mejor *alineación* de los proyectos con las prioridades comunitarias, tratando de obviar los “atascos” existentes y generando un *gobierno a distancia* más eficaz:

- 1) Numerosos documentos oficiales afirman que la Unión Europea, después de haber apoyado a los Estados en el desarrollo de sus capacidades y estrategias, debería dirigir la financiación futura de la integración principalmente hacia el plano local-regional (véanse COM(2011) 749 final y COM(2011) 751 final).

Es legítimo preguntarse si esta estrategia responde, al menos parcialmente, a un intento por “puentear” a los gobiernos o, cuando menos, por difuminar sus pretensiones mediante una mayor responsabilización de otros actores presentes en el escenario. 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, por las Acciones Comunitarias. A lo largo de mi investigación he podido refrendar que los actores locales, siendo quienes enfrentan las cuestiones “en el terreno”, suelen ser considerados más “pragmáticos” y cercanos a los planteamientos de la Comisión. No por 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 debate más general sobre la reforma de todos los instrumentos financieros de la DG de Asuntos Interiores para el período 2014/2020, se ha propuesto (y aprobado) la creación de un Fondo de Migración y Asilo que integre los anteriores Fondos para la Integración, los Refugiados y el Retorno.¹⁵ También se ha acordado suprimir los programas nacionales anuales, considerados demasiado complejos y burocráticos, para sustituirlos por un marco de programación plurianual, que 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 se acordarán 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 las prioridades políticas¹⁶. Todo apunta a que estas propuestas procuran solventar los límites y las ineficacias que han caracterizado los programas nacionales hasta ahora, cuando menos, desde la perspectiva del alcance de los objetivos comunitarios. Sin embargo, llama la atención que en el documento que establece las principales disposiciones sobre el nuevo fondo no

¹⁵ Para conocer todas las modificaciones propuestas, véanse COM(2011) 749 final, COM(2011) 751 final y COM(2011) 752 final.

¹⁶ Algunos interlocutores han subrayado el riesgo de que las negociaciones bilaterales generen resultados diferentes dependiendo de la capacidad de influencia de cada país miembro; también se ha criticado que algunos gobiernos podrían utilizar la mayoría de las subvenciones para políticas de retorno (entrevista a una representante de una ONG europea, 5/6/2012).

se aluda nunca a los PBC (véase COM (2011) 752 final). Esta “desaparición”, criticada por diferentes organizaciones (véase por ejemplo UNHCR, 2012: 12), plantea al menos dos preguntas: ¿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?, ¿hasta qué punto algunos actores estatales han conseguido “desarticular” su funcionamiento en la implementación práctica?

5. Reflexiones conclusivas. ¿Un fracaso gubernamental?

En este artículo he analizado la emergencia, el funcionamiento y los límites del conjunto Principios Básicos Comunes/Fondo Europeo para la Integración. He tratado de desenredar la estrecha relación que se produce entre los dos instrumentos, ilustrando la aspiración a la *alineación* y a la *traducción* que los atraviesa, resaltando cómo la lógica de cálculo (financiero) que sustenta este *ensamblaje*, lejos de limitarse a una racionalidad técnica, es productora de relaciones y estilos de conocimiento, conecta diferentes espacios y escalas de políticas públicas y afecta a las acciones de personas, organizaciones, instituciones, etc... He concluido, por tanto, que el entramado heterogéneo articulado por el conjunto PBC/EIF puede ser considerado una *tecnología de gobierno*.

Asimismo, he subrayado que el resultado de este proceso político no es la imposición lineal y de arriba abajo de un concepto unívoco de integración, puesto que a menudo, en el marco de los programas nacionales, algunos importantes actores consiguen resignificar el contenido de los PBC y logran aprovechar las contradicciones ínsitas en su ambigua definición. La *alineación* no siempre se da, la *traducción* no siempre es efectiva. El funcionamiento de esta tecnología de gobierno, pese al deseo de *alineación* y *traducción* que la atraviesa, está marcado por resultados contradictorios. Aunque las políticas públicas, en su funcionamiento “ideal”, aspiran a conseguir eficazmente los objetivos preestablecidos, los programas de gobierno están a menudo abocados al “fracaso congénito”, o cuando menos a un éxito muy parcial.

Sin embargo, cabe una última pregunta: ¿según qué criterios debería valorarse la eficacia de ciertas políticas públicas? Quizá debamos desmitificar/relativizar la existencia de un planteamiento “comunitario” a la integración coherente y alternativo al estatal. Es posible que esta afirmación, aun formando parte del repertorio discursivo de ciertos entrevistados, represente una construcción retórica con una utilidad instrumental: la de legitimar el papel de la Comisión (y otros actores) en una esfera política hasta hace poco totalmente monopolizada por la prerrogativa estatal. Desde esta perspectiva, 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 redes de gobernanza que han permitido a ciertos actores ejercer y fortalecer un rol anteriormente inexistente.

Además, estos mecanismos han contribuido a producir marcos de comprensión y saberes sobre la integración, que han tenido un efecto retroactivo en la ulterior legitimación de este espacio de diálogo transnacional. En este sentido, el conjunto de estos instrumentos blandos ha producido una problematización nada neutral de la integración y de los estilos de gobierno adecuados para “gestionarla”. Por ejemplo, la necesidad de la existencia de unos PBC para coordinar estas políticas e implementar ciertos mecanismos gubernamentales no ha sido cuestionada por ningún actor, independientemente de los matices de cada cual. Entonces, puede observarse un elemento de *alineación* muy importante, aunque ésta se dé principalmente en las “formas” (haciendo referencia a métodos y procedimientos típicos del “gobierno a distancia”) antes que en la totalidad de los contenidos. Así pues, las contradicciones del proceso pueden ser relativizadas y el “fracaso congénito” de ciertas políticas 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 un entendimiento “clínico” y “tecnicista” muy característico de este estilo gubernamental y ocultando su calado profundamente político. Si las cosas son planteadas así, el marco comunitario adquiere toda su merecida relevancia y el éxito de la tecnología de gobierno analizada, por muy parcial que sea, no debería ser subestimado.

6. Bibliografía

- ALBERT, M., J. LACOMBA y A. MONCUSI (2011): “La participación social en la integración de inmigrantes africanos en la Comunitat Valenciana: ¿fetiche o instrumento de cambio?”, en *Actas del Congreso Lugares, Tiempos, Memorias. La Antropología Ibérica en el siglo XXI*. León, Universidad de León.
- BRUBAKER, R. (1999): *Citizenship and Nationhood in France and Germany*. Cambridge (MA), Harvard University Press.
- CARRERA, S. y J. PARKIN (2010): “The Place of Religion in EU Law and Policy. Competing Approaches and Actors inside the European Commission”, *RELIGARE Working Document*, 1. Disponible en: <<http://www.ceps.be/book/place-religion-european-union-law-and-policy-competing-approaches-and-actors-inside-european-co>> [consulta: 19 de febrero de 2014]
- CARRERA, S. y A. FAURE 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.
- COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO (1999): *El papel y la contribución de la sociedad civil organizada en la construcción europea*. Disponible en: <http://eescopinions.eesc.europa.eu/EESCopinionDocument.aspx?identifier=ces\sous-comite\s-c%20societe%20civile%20organisee\ces851-1999_ac.doc&language=ES> [consulta: 19 de febrero de 2014]

- COM(2011) 749 final. *Construir una Europa abierta y segura: el presupuesto de asuntos de interior para 2014-2020*. Bruselas, Comisión Europea.
- 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.
- 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.
- 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.
- COMISIÓN EUROPEA (2007): *Commission Decision of 21/viii/2007. Implementing Council Decision 2007/435/EC as regards the Adoption of Strategic Guidelines for 2007 to 2013*. Disponible en:
<http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/pdf/comm_native_c2007-3926_f_acte_en.pdf> [consulta: 19 de febrero de 2014]
- COMISIÓN EUROPEA (2008): *European Commission Directorate-General Justice, Freedom and Security Final Report. Final Revised Version. The Evaluation of the INTI Program*. Disponible en:
<http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/pdf/integration/report_2009_en.pdf> [consulta: 19 de febrero de 2014]
- COMISIÓN EUROPEA (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*. Disponible en:
<<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:167:0069:0134:EN:PDF>> [consulta: 19 de febrero de 2014]
- COMISIÓN EUROPEA (2009): *INTI - Integration of Third-Country Nationals. Preparatory Actions Report On 2005-2006 Projects*. Disponible en:
<http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/pdf/integration/report_2005_2006_en.pdf> [consulta: 19 de febrero de 2014]

- COMISIÓN EUROPEA (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*. Disponible en:
<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> [consulta: 19 de febrero de 2014]
- COMITÉ DE LAS REGIONES (2012): *Dictamen del Comité de las Regiones — Nueva agenda europea para la integración (2012/C 113/04)*. Disponible en:
<<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:113:0011:0016:ES:PDF>> [consulta: 19 de febrero de 2014]
- CONSEJO DE LA UE (2004): Sesión número 2618 del Consejo de Justicia y Asuntos de Interior, 19/11/2004. Disponible en:
<http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-04-321_es.htm> [consulta: 19 de febrero de 2014]
- 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 periodo 2007-2013 como parte del programa general “Solidaridad y gestión de los flujos migratorios” (2007/435/CE)*. Disponible en:
<<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:168:0018:0036:ES:PDF>> [consulta: 19 de febrero de 2014]
- CRESPO, E. y A. SERRANO (2002): “El discurso de la Unión Europea sobre la sociedad del conocimiento”, *Reis: Revista española de investigaciones sociológicas*, 97, pp. 189-210. Disponible en:
<<http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=263527>> [consulta: 31 de enero de 2015]
- CRESPO, E., J.C. REVILLA y A. SERRANO (2009): “Del gobierno del trabajo al gobierno de las voluntades: El caso de la activación”, *Psicoperspectivas*, 8(2), pp. 82-101. Disponible en:
<<http://www.psicoperspectivas.cl/index.php/psicoperspectivas/article/viewFile/68/72>> [consulta: 31 de enero de 2015]
- CRUIKSHANK, B. (1999): *The will to empower. Democratic citizens and other subjects*, Ithaca-London, Cornell University Press.
- DE MARINIS, P. (1999): “Gobierno, gubernamentalidad, Foucault y los anglofoucaultianos”, en F. García Selgas y R. Ramos Torre, comps., *Globalización, riesgo, reflexividad*. Madrid, CIS.
- DEAN, M. (2010): *Governmentality, Power and Rule in a Modern Society*. London, Sage.
- DIRECCIÓN GENERAL DE JUSTICIA, LIBERTAD Y SEGURIDAD (2010): *Manual sobre la integración para responsables de la formulación de políticas y profesionales*. Bruselas, Unión Europea.

EUROPEAN FUND FOR THE INTEGRATION OF THIRD COUNTRY NATIONALS (2007-2013): Community actions. Annual work programme 2007. Disponible en:

<http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/pdf/integration/work_programme_2007_en.pdf> [consulta: 19 de febrero de 2014]

EUROPEAN FUND FOR THE INTEGRATION OF THIRD-COUNTRY NATIONALS (2007-2013): Community Actions. Call for proposals 2007. Disponible en:

<http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/funding/integration/call_10181/call_proposals_2007_en.pdf> [consulta: 19 de febrero de 2014]

EUROPEAN FUND FOR THE INTEGRATION OF THIRD-COUNTRY NATIONALS. (2007): Community Actions. Selected Projects. Disponible en:

<http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/pdf/integration/projects_2007_en.pdf> [consulta: 19 de febrero de 2014]

EUROPEAN FUND FOR THE INTEGRATION OF THIRD COUNTRY NATIONALS (2007-2013): Community Actions. Annual work programme 2008. Disponible en:

<http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/pdf/integration/work_programme_2008_en.pdf> [consulta: 19 de febrero de 2014]

EUROPEAN FUND FOR THE INTEGRATION OF THIRD-COUNTRY NATIONALS (2007-2013): Community Actions. Call for proposals 2008. Disponible en:

<http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/docs/call_10198/call_proposals_2008_en.pdf> [consulta: 19 de febrero de 2014]

EUROPEAN FUND FOR THE INTEGRATION OF THIRD-COUNTRY NATIONALS (2008): Community Actions. Selected Projects. Disponible en:

<http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/pdf/integration/projects_2008_en.pdf> [consulta: 19 de febrero de 2014]

EUROPEAN FUND FOR THE INTEGRATION OF THIRD COUNTRY NATIONALS (2007-2013): Community Actions. Annual work programme 2009. Disponible en:

<http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/pdf/integration/work_programme_2009_en.pdf> [consulta: 19 de febrero de 2014]

EUROPEAN FUND FOR THE INTEGRATION OF THIRD-COUNTRY NATIONALS (2007-2013): Community Actions. Call for proposals 2009. Disponible en:

<http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/docs/call_10172/call_proposals_2009_en.pdf> [consulta: 19 de febrero de 2014]

EUROPEAN FUND FOR THE INTEGRATION OF THIRD-COUNTRY NATIONALS (2009): Community Actions. Awarded Projects. Disponible en:

<http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/pdf/integration/summaries_eif_ca_2009_awarded_projects.pdf> [consulta: 19 de febrero de 2014]

EUROPEAN FUND FOR THE INTEGRATION OF THIRD COUNTRY NATIONALS (2007-2013): Community Actions. Work programme for 2010. Disponible en:

<http://ec.europa.eu/home-affairs/funding/integration/work_programme_2010_en.pdf> [consulta: 19 de febrero de 2014]

EUROPEAN FUND FOR THE INTEGRATION OF THIRD-COUNTRY NATIONALS (2007-2013): Community Actions. Call for proposals 2010. Disponible en:

<http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/integration-fund/calls/call-20101108/index_en.htm> [consulta: 19 de febrero de 2014]

EUROPEAN FUND FOR THE INTEGRATION OF THIRD COUNTRY NATIONALS. COMMUNITY ACTIONS. CALL FOR PROPOSALS (2010): List of proposals selected for funding. Disponible en:

<http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/pdf/integration/eif_ca_2010_call_for_proposals_list_of_proposals_selected_for_funding.pdf> [consulta: 19 de febrero de 2014]

EUROPEAN FUND FOR THE INTEGRATION OF THIRD COUNTRY NATIONALS (2007-2013): Community Actions. Work programme for 2011. Disponible en:

<http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/pdf/integration/awp_2011.pdf> [consulta: 19 de febrero de 2014]

EUROPEAN FUND FOR THE INTEGRATION OF THIRD-COUNTRY NATIONALS (2007-2013): Community Actions. Call for proposals 2011. Disponible en:

<http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/integration-fund/calls/call-2011-01/index_en.htm> [consulta: 19 de febrero de 2014]

EUROPEAN FUND FOR THE INTEGRATION OF THIRD COUNTRY NATIONALS. COMMUNITY ACTIONS. CALL FOR PROPOSALS (2011): List of proposals selected for funding. Disponible en:

<http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/pdf/integration/eifca2011/callforproposalslistofproposalsselectedforfunding_en.pdf> [consulta: 19 de febrero de 2014]

EUROPEAN FUND FOR THE INTEGRATION OF THIRD COUNTRY NATIONALS (2007-2013): Community Actions. Work programme for 2012. Disponible en:

<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> [consulta: 19 de febrero de 2014]

EUROPEAN FUND FOR THE INTEGRATION OF THIRD-COUNTRY NATIONALS (2007-2013): Community Actions. Call for proposals 2012. Disponible en:

<http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/integration-fund/calls/call_20121213/index_en.htm> [consulta: 19 de febrero de 2014]

EUROPEAN FUND FOR THE INTEGRATION OF THIRD COUNTRY NATIONALS (2007-2013): Community Actions. Work programme for 2013. Disponible en:

<http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/pdf/awp_2013_eif.pdf> [consulta: 19 de febrero de 2014]

EUROPEAN FUND FOR THE INTEGRATION OF THIRD COUNTRY NATIONALS. COMMUNITY ACTIONS. ANNEX 1 - LIST OF AWARDED PROPOSALS (2013): Disponible en:

<http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/pdf/annex_awarded_en.pdf> [consulta: 19 de febrero de 2014]

- FAVELL, A. (1997): “Citizenship and immigration: pathologies of a progressive philosophy”, *New Community*, 23(2), pp. 173-195.
- FAVELL, A. (2000): *Philosophies of Integration: Immigration and the Idea of Citizenship in France and Britain*. Houndmills Basingstoke, Macmillan.
- FORO EUROPEO SOBRE LA INTEGRACIÓN (2010): *Civil Society Input To The Second Eu Agenda For Integration. Contributions from the European Integration Forum*. Disponible en: <http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/static_38_785681578.pdf> [consulta: 19 de febrero de 2014]
- FOUCAULT, M. (1991): “Governmentality”, en Graham Burchell, Colin Gordon y Peter Miller, eds., *The Foucault Effect. Studies in governmentality. With two lectures by and an interview with Michel Foucault*. Chicago, University of Chicago Press.
- FOUCAULT, M. (2009): *Las palabras y las cosas: una arqueología de las ciencias humanas*. Madrid, Siglo XXI.
- GIL, S. (2006): *Las argucias de la integración. Tesis doctoral*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid.
- GIL, S. (2010): “The Coloniality of Power and Ethnic Affinity in Migration Policy: The Spanish Case”, en Encarnación Gutiérrez-Rodríguez, Manuel Boaticá y Sergio Costa, eds., *Decolonizing European Sociology. Transdisciplinary approaches*. Surrey, Ashgate.
- HAMMERSLEY, M. (2013): *The myth of research-based policy & practice*. London, Sage.
- KOOPMANS, R., P. STATHAM, M. GIUGNI & F. PASSY, eds. (2005): *Contested Citizenship. Immigration and Cultural Diversity in Europe*, Minneapolis, Minnesota University Press.
- KRÖGER, S. (2008): “Nothing but consultation: the place of organised civil society in EU policy-making across policies”, *European Governance Papers (EUROGOV)*, C-08-03. Disponible en: <http://edoc.vifapol.de/opus/volltexte/2011/2471/pdf/egp_connex_C_08_03.pdf> [consulta: 19 de febrero de 2014]
- LATOUR, B. (2005): *Re-Assembling the Social. An Introduction to Actor-Network Theory*. Oxford, Oxford University Press.
- LEMKE, T. (2000): “Foucault, Governmentality, and Critique”, en *Rethinking Marxism Conference*, Amherst (MA), University of Amherst.
- MARTINIELLO, M. (2007): *Towards a Coherent Approach to Immigrant Integration Policy(ies) in the European Union*. Disponible en: <<http://www.oecd.org/dev/38295165.pdf>> [consulta: 19 de febrero de 2014]
- MILLER, P. & N. ROSE (2008): “Governing Economic Life”, en P. Miller & N. Rose, *Governing the Present*. Cambridge, Polity Press.

- PARIZA CASTAÑOS, L.M. (2011): *Report on the Stakeholder Conference “The future of EU Funding for Home Affairs: a Fresh Look”*. Brussels, 8 April 2011. Disponible en: <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> [consulta: 19 de febrero de 2014]
- PORRAS, F. (2011): “¿Sistema, continuum, modo o marco general?: la anglo-gobernanza en México”, en Mario Bassols y Cristóbal Mendoza, coords., *Gobernanza. Teoría y prácticas colectivas*. Barcelona, Anthropos.
- ROSE, N. (1999): *Powers of freedom. Reframing political thought*. Cambridge, Cambridge University Press.
- ROSE, N. & P. MILLER (1992): “Political power beyond the State: problematics of government”, *British Journal of Sociology*, 43(2), pp. 173-205.
- SERRANO, A. (2009): “The battle of ideas in the European field: the combat to defeat unemployment and the struggle to give it a name”, *Transfer: European Review of Labour and Research*, 15(1), pp. 53-70.
- SHORE, C. (2010): “La antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la ‘formulación’ de las políticas”, *Antipoda*, 10, pp. 21-49. Disponible en: <<http://dx.doi.org/10.7440/antipoda10.2010.03>> [consulta: 19 de febrero de 2014]
- SHORE, C. & S. WRIGHT (2011): “Conceptualising Policy: Technologies of Governance and the Politics of Visibility”, en Cris Shore, Susan Wright y Davide Però, eds., *Policy worlds. Anthropology and the Analysis of Contemporary Power*. New York-Oxford, Berghahn Books.
- UNHCR (2012): *Funding for International Protection in Europe. UNHCR Comments to the proposals for funding in the area of Home Affairs 2014-2020*. Disponible en: <<http://www.unhcr.org/50e6e0099.pdf>> [consulta: 19 de febrero de 2014]
- VAN ÖERS, R., E. ERSBØLL & D. KOSTAKOPOULOU, (eds.) (2010): *A Redefinition of Belonging? Language and Integration Tests in Europe*. Leiden, Martinus Nijhoff.
- WALTERS, W. & J. H. HAAHR (2005): *Governing Europe. Discourse, governmentality and european integration*. London-New York, Routledge.