



Papeles del CEIC

E-ISSN: 1694-6495

papeles@identidadcolectiva.es

Universidad del País Vasco/Euskal Herriko

Unibertsitatea

España

Sebastiani, Luca

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

Papeles del CEIC, núm. 1, enero-junio, 2014, pp. 26-62

Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea

Vizcaya, España

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=76530482002>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto



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

Luca Sebastiani

Universidad de Granada<sup>1</sup>

E-Mail: [lucaseba78@ugr.es](mailto:lucaseba78@ugr.es)

Papeles del CEIC

ISSN: 1695-6494



**Volumen 2014/1**

**# 102**

**marzo 2014**

## Resumen

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

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

## Palabras clave

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

## Abstract

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

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

## Key words

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

## Índice

1) Introducción .....	2
2) La emergencia de dos problematizaciones: el paradigma de la gobernanza y la integración de inmigrantes.....	4
2.1. La gobernanza multinivel en el marco de la UE: sociedad civil y participación .....	4
2.2. La constitución del Marco Europeo de la Integración .....	11
3) Participación, poder y saber en el análisis de los tres dispositivos.....	16

<sup>1</sup> En este trabajo presento algunos datos de mi Tesis Doctoral en vías de realización, financiada por el Plan Propio de la Universidad de Granada (Programa 6A).



3.1. Las buenas prácticas, o: de la (aparente) despolitización/tecnificación de la agencia	17
3.2. La construcción del saber de la integración: los módulos europeos.....	21
3.3. Una participación encauzada y acotada: el Foro Europeo sobre la Integración .....	25
3.3.1. <i>Una panorámica general</i> .....	25
3.3.2. <i>De las prácticas participativas: el Foro como una tecnología de agencia</i> .....	26
4) Conclusiones .....	31
5) Bibliografía .....	34

## 1) INTRODUCCIÓN

Este artículo se centra en las prácticas participativas desarrolladas en el ámbito de las políticas blandas de integración de inmigrantes de la Unión Europea. Más concretamente, analizaré la producción de discursos y dispositivos<sup>2</sup> orientados a fomentar la implicación de la “sociedad civil organizada”<sup>3</sup> en el contexto del “Marco Europeo de la Integración”. He decidido enmarcar el estudio en este campo político porque su concepto vertebrador, al centrarse en las condiciones exigidas para que algunos colectivos puedan considerarse miembros a pleno título de la sociedad receptora, genera procesos de clasificación de poblaciones, de construcción de la otredad y dinámicas de inclusión/exclusión. Esta colocación “fronteriza” permite observar mejor determinados procesos, ya que al entrecruzarse, el discurso participativo y el de la integración generan una tensión que pone a prueba los límites de la participación misma y el alcance de su pretendida inclusividad.

Desde el enfoque deconstructivo adoptado en este trabajo considero que las políticas públicas, lejos de ofrecer una descripción “científica” u “objetiva” de la realidad, están condicionadas por los posicionamientos sociales, políticos y culturales de quienes las formulan. Por lo tanto tienen una naturaleza performativa al (re)producir

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

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



la realidad de una manera peculiar, proporcionándole sentidos específicos, creando ciertos horizontes de posibilidad y encerrando otros (Shore y Wright, 1997; Shore, 2010; Shore, Wright y Perú, 2011). En este sentido, al estudiar los conceptos de integración y participación no he asumido nociones previas, sino que he dejado “jugar” las diferentes resignificaciones desde las perspectivas de actores situados.

También he adoptado la noción foucaultiana de gobierno, que remite a la estrecha vinculación existente entre las relaciones de poder y los procesos de subjetivación (sin excluir las posibles resistencias). En lugar de darse a través de la pura dominación, el ejercicio del gobierno produce identidades, invita al sujeto a pensarse de maneras determinadas y se da, por lo tanto, a través de la libertad de este último, mediante su actitud activa de cara a la “conducción de la conducta” de uno mismo y de los demás, produciendo una alineación entre los objetivos gubernamentales y los deseos y las aspiraciones de individuos y grupos (Foucault, 1991). En este sentido, puede decirse que el presente texto analiza algunos aspectos del “gobierno de la integración” al nivel comunitario.

La estructura del trabajo es la siguiente: primero reseñaré la emergencia en la Unión Europea, en la última década del siglo XX, de los conceptos de participación y sociedad civil, estrechamente relacionados con la idea de “gobernanza multinivel” entonces en boga, para luego dirigirme a los principales dispositivos establecidos en el ámbito específico de la integración. A continuación, me centraré en las prácticas participativas llevadas a cabo por los actores de la llamada “sociedad civil organizada” en el Marco Europeo de la Integración. A través del análisis de tres dispositivos específicos mostraré: 1) que la implicación de las partes interesadas es concebida desde la UE como un ejercicio (aparentemente) despolitizado y reducido a técnica; 2) que a través de las mencionadas prácticas se construye un entendimiento de la



integración específico, que lejos de ser universal, constituye una configuración determinada de la relación saber/poder<sup>4</sup> y tiende a deslegitimar e impedir la emergencia de otras formas contra-hegemónicas de hablar sobre este tema; 3) que se trata de una participación limitada (no plenamente libre de establecer la agenda) y funcional (supeditada a unas exigencias de eficacia, eficiencia y legitimación política, especialmente de la Comisión Europea). En el último apartado recapitularé las principales conclusiones y proporcionaré ulteriores claves de lectura<sup>5</sup>.

## **2) LA EMERGENCIA DE DOS PROBLEMATIZACIONES: EL PARADIGMA DE LA GOBERNANZA Y LA INTEGRACIÓN DE INMIGRANTES**

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

Para entender el discurso de la UE sobre la participación es necesario enmarcarlo dentro de la emergencia del paradigma de la gobernanza. Este enfoque se difunde a finales de los años noventa, a raíz de los crecientes debates sobre el “déficit democrático” y la falta de legitimidad política de la UE, impulsados entre otras cosas por la crisis de la Comisión Santer en 1999. Ante el riesgo de que “Bruselas” fuera percibido como un lugar de burócratas alejados de la población, la Comisión Europea había planteado un mejor funcionamiento de las instituciones y procesos deci-

---

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

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



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

Dentro de este contexto, el dictamen del Comité Económico y Social (CESE) sobre el concepto de sociedad civil (1999) y el Libro Blanco de la Comisión sobre la Gobernanza Europea (2001) constituyen dos documentos fundamentales para analizar los modelos de participación fomentados por las instituciones europeas<sup>6</sup>. En el primero, la sociedad civil es definida como “un concepto colectivo que designa todas las formas de acción social (de individuos o grupos) que no emanan del Estado y que no son dirigidas por él” (CESE, 1999: 5). La “sociedad civil organizada”, en cambio, remite al “conjunto de todas las estructuras cuyos miembros prestan servicio al interés general [...] y sirven como mediadores entre las autoridades públicas y los ciudadanos” (CESE, 1999: 8), constituyendo por lo tanto una suerte de enlace entre el sistema de la gobernanza y la ciudadanía (Flear, 2009). Dentro de esta amplia definición (adoptada también por la Comisión) caben patronales y sindicatos, el mismo CESE y una pluralidad de organizaciones no gubernamentales, asociaciones

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



de base y comunidades religiosas. Además se añade que: “El modelo participativo de la sociedad civil presenta también la ventaja de reforzar la *confianza*<sup>7</sup> en el sistema democrático, por lo que crea de este modo un clima más positivo para las reformas y las innovaciones” (CESE, 1999: 5). El Libro Blanco sobre la Gobernanza, además, constata la existencia de una disposición positiva de la sociedad civil hacia las instituciones comunitarias y afirma en este sentido que ésta: “Brinda asimismo la oportunidad de lograr que los ciudadanos participen más activamente en la *realización de los objetivos de la Unión* y de ofrecerles una vía estructurada para *canalizar* sus reacciones, críticas y protestas” (Comisión Europea, 2001: 16).

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

- 1) una necesidad de legitimidad democrática de las instituciones de la UE;
- 2) una exigencia de eficacia de los procesos políticos. A través de la participación en la sociedad civil, la ciudadanía se predispondría a cumplir objetivos comunitarios, asumiendo en su propia conducta las aspiraciones del gobierno. Por ende, la participación de la sociedad civil en los mecanismos de gobernanza es vista como una garantía de la funcionalidad de los procesos (Kohler-Koch, 2010), de su mayor *legitimidad* y *eficacia* (este último término es repetido sendas veces en el Libro Blanco) y no parece ser considerada un valor en sí. De hecho, hasta la reivindicación de una mayor transparencia no parece estar enfocada a la búsqueda de una deliberación más democrática, sino a mostrar a la ciudadanía la superior racionalidad intrínseca en las decisiones comunitarias. A este respecto, el Libro Blanco en numerosas ocasiones plantea que los ciudadanos “tienen cada vez menos confianza en las Instituciones”, si bien “apenas entienden” su complejo funcionamiento (Comisión Europea, 2001: 3) y “*no son conscientes* de que la

---

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



mejora de sus derechos y su calidad de vida proceden en realidad de decisiones europeas, y no nacionales” (Comisión Europea, 2001: 8). Desde esta óptica instrumental, los llamamientos a una mayor transparencia son entendidos básicamente como iniciativas pedagógicas de tinte paternalista (Walters y Haahr, 2005: 75) y la sociedad es considerada como un “campo de energías” a *movilizar, orientar y encauzar* hacia el cumplimiento de fines gubernamentales (2005: 21).

Como puede verse, en el discurso comunitario el concepto de sociedad civil constituye una herramienta gubernamental, la cual, al crear una diferenciación entre determinados actores y repartir las funciones correspondientes a cada uno, permite y facilita el ejercicio del poder político. Es menester señalar que la acepción actualmente hegemónica del término, lejos de remitir a una realidad “dada” y “natural”, constituye el producto tanto de unas condiciones históricas específicas<sup>8</sup> como de una “lucha” por el sentido emprendida por actores diversamente posicionados. Formularé dos ejemplos al respecto: 1) la inclusión en la definición oficial comunitaria de realidades empresariales es disputada por las organizaciones reunidas en el “Grupo de Contacto de la Sociedad Civil”, que abogan por restringir su alcance a las actividades del tercer sector sin ánimo de lucro (Jerez, Ramos y Allegretti, 2012: 51); 2) el Libro Blanco plantea que “la propia sociedad civil debe aplicar los principios de buena gobernanza, entre los que se incluyen el de la responsabilidad y el de la transparencia” (Comisión Europea, 2001: 17) y propone elaborar una base de datos *online* con informaciones sobre las organizaciones activas al nivel europeo. Algunos estudiosos han criticado este planteamiento, al considerarlo una imposición de responsabilidades exageradas y un intento por moldear las formas organizativas de la sociedad civil (véase Armstrong, 2001: 10-11). Independientemente de esta crítica, tanto el último ejemplo como el anterior ponen de relieve la existencia de una suerte de

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





“normas de acceso” al escenario de la gobernanza europea e ilustran que el poder de definir quiénes son los actores incluidos en las relativas prácticas y cómo éstos han de estructurarse es fundamental. Es por estas razones que, en lugar de adoptar un enfoque prescriptivo al concepto de sociedad civil, considero más interesante analizar su vinculación a prácticas concretas de inclusión/exclusión, su articulación con técnicas orientadas al alcance de ciertos fines gubernamentales y su imbricación en relaciones de poder. En otras palabras, considero esta noción como el correlato de una(s) *tecnología(s) de gobierno* (véase Burchell, 1991: 141)<sup>9</sup>.

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

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



tancia en una gobernanza más eficaz. Teniendo en cuenta la instrumentalidad de este enfoque, algunos estudiosos han hablado de “mito participativo” de la Unión Europea (Smismans, 2008).

En todo caso, cabe señalar que el discurso hegemónico de la UE rehúye la pasivización y aspira a producir identidades y prácticas de ciudadanía “activas”, construyendo al sujeto en tanto que parte implicada en un proyecto común. En esta línea, el ciudadano europeo modélico es un actor que se auto-empodera en los diferentes ámbitos de la vida social, ya sea como “consumidor responsable” o “titular de derechos” (Dean, 2010: 196); es un sujeto activo a la hora de elegir entre las diferentes opciones posibles —aunque no en la definición de las alternativas existentes (Brown, 2003)—. Los patrones de agencia vertebrados por este discurso comunitario han sido interpretados, desde una perspectiva teórica análoga a la presente, como unas “tecnologías de la ciudadanía” o “de agencia” (Walters y Haar, 2005; Dean, 2010), que funcionan orientando la conducta de sujetos y organizaciones, canalizándola hacia la consecución de objetivos gubernamentales y tratando de capturar su agencia en aras de “optimizar el rendimiento” (Walters y Haahr, 2005: 124) y abaratar los costes sociales de las políticas públicas, otrora delegadas en la “generosidad” del Estado de Bienestar (De Marinis, 1999).

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



- las consultas suelen hacerse sólo en la fase preparatoria de la elaboración de las políticas (Kröger, 2008);
- los procesos decisionales son poco transparentes y en ellos la Comisión y el Consejo tienen un peso decisivo (Kröger, 2008). Por el contrario, las instituciones europeas en las que el debate suele ser más público (el Parlamento, el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones) son las menos efectivas en términos de toma de decisiones (Walters y Haahr, 2005: 82);
- dentro de la sociedad civil organizada hay una sobre-representación y una mayor influencia de los intereses mercantiles frente a los del tercer sector (Finke, 2007; Kröger, 2008; Statham, 2010); de los países miembros más poblados y antiguos y de las ONG de nivel europeo más grandes (Kröger, 2008). En el ámbito específico de las políticas migratorias, las organizaciones bruselenses están caracterizadas por una escasa representatividad de las comunidades migrantes, estructuras poco democráticas y dependen en gran medida de las subvenciones de la Unión Europea (Statham, 2010: 282);
- la relevante capacidad de la Comisión para controlar y moldear la agenda política, tanto mediante la legislación y los reglamentos como a través del establecimiento de cauces de financiación a los actores de la sociedad civil (Mahoney, 2004). Estas prácticas, por un lado, favorecen lógicas de cooptación de las mismas y de despolitización de su discurso (Kröger, 2008)<sup>10</sup>, y por el otro, conllevan la exclusión o el alejamiento voluntario de las organizaciones más críticas, espe-

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



cialmente de los movimientos sociales no formalmente reconocidos o más independientes (Statham, 2010);

- como consecuencia de los mencionados procesos, las organizaciones de la sociedad civil europea son poco representativas de las “bases” nacionales y poco responsables ante ellas; en la mayoría de los casos se trataría de realidades elitistas (Kröger, 2008; Kohler-Koch, 2010).

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

## 2.2. La constitución del Marco Europeo de la Integración

Para contextualizar el auge del prisma de la integración es necesario situarse a mediados de los años setenta, en los países europeos de más antigua tradición inmigratoria. A raíz de la recesión económica, los principales gobiernos habían optado por el cierre de las fronteras, tanto para impedir la entrada de ulterior fuerza de trabajo extranjera como para alentar que los “trabajadores invitados” ya presentes en el territorio nacional volvieran a sus países de origen. No sólo este retorno no se produjo, sino que además estos últimos, mediante la reagrupación familiar, trajeron a sus parientes más cercanos al territorio europeo. Fue en ese momento cuando, a pesar de las diferentes tradiciones nacionales, se empezó a problematizar la presencia migrante —especialmente de personas “no comunitarias”— desde la perspectiva de la “diferencia cultural”, desplegando una variedad de intervenciones que remitían a la problemática de la integración: desde medidas de anti-discriminación y



contra la exclusión social a cursos de autoestima, de idioma y de “cultura” del país receptor; desde políticas de vivienda y de inserción laboral a la financiación de asociaciones de migrantes, etc. (véase Gil, 2006: 161). A partir de ese momento y durante los sucesivos treinta años, el concepto de integración se irá difundiendo a lo largo y lo ancho del continente europeo, afirmándose como prisma interpretativo y eje articulador de las políticas públicas nacionales dirigidas a determinados sectores de la población migrante. Cabe observar que, en el contexto de las racionalidades mercantiles actualmente imperantes, la integración ha sido crecientemente considerada, no ya como un proceso para cuyo desenvolvimiento es necesario otorgar determinados derechos, sino más bien un deber de parte de la persona inmigrante. En otras palabras, alcanzar una integración “exitosa” ha llegado a convertirse en una responsabilidad *individual* y un requerimiento necesario para poder gozar de más derechos de ciudadanía. Sin embargo, ante la posibilidad de una integración “fallida”, el lenguaje de la autonomía personal cede el paso a interpretaciones psicológicas y esencialistas, que explican el fracaso tanto en términos de falta de compromiso personal como remitiendo a supuestas limitaciones inscritas en la cultura de origen de la persona afectada (véase Gil, 2006). De allí la generación de una diferenciación entre los sujetos excluidos pero potencialmente “incluibles” —convertibles en ciudadanos activos y por lo tanto gobernables mediante el discurso de la participación— y aquéllos “no integrables”, “atrapados” en sus propias “tradiciones”, no aptos para el empoderamiento y por consiguiente relegados a la implementación de tecnologías disciplinarias o represivas (Rose, 1999: 253-260)<sup>11</sup>.

Dentro de este contexto discursivo, el paradigma de la integración ha ido difundiéndose, hasta los años noventa, principalmente al nivel del Estado nación; sin

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



embargo, a partir de esa década, ha comenzado a afianzarse también en el ámbito de la gobernanza multinivel de la Unión Europea, a través de lo que algunos han llamado un “cuasi-método abierto de coordinación”<sup>12</sup>, mediante el despliegue de un conjunto de instrumentos orientados al alcance de un entendimiento común de la integración y la promoción de la coordinación, financiación y el intercambio de “buenas prácticas” entre los diferentes actores<sup>13</sup>. En este marco, la noción de participación ha venido asumiendo una importancia central y ha sido mencionada en numerosos documentos, tanto en referencia a la implicación de la sociedad civil organizada en la elaboración de las políticas como en relación a la participación de las personas migrantes en su propio proceso de integración. De manera muy resumida, las principales herramientas predispuestas por la UE han sido hasta ahora las siguientes:

- Las conclusiones del Consejo Europeo de Tampere (1999), al hacer un llamamiento al “trato justo de los nacionales de terceros países” y a “una política de integración más decidida” por parte de los estados miembros, pueden ser considerados el comienzo de la trayectoria aquí presentada;
- Los Puntos de Contacto Nacionales sobre la Integración (PCNI), instituidos en 2002, constituyen una red de “nodos” estatales encargados de establecer una creciente coordinación tanto entre la Comisión y los países miembros como entre estos últimos. Su finalidad es la de implantar una “cooperación técnica” y “fijar unos objetivos comunes” (Comisión Europea, 2010: 17);

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

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



- En 2004 el Consejo Europeo de Justicia y Asuntos Interiores adopta once “Principios Básicos Comunes para la Integración de Nacionales de Terceros Países”, que definen ésta como un “proceso bidireccional y dinámico de ajuste mutuo por parte de todos los inmigrantes<sup>14</sup> y residentes de los Estados miembros” (Consejo de la Unión Europea, 2004) y desglosan sus principales características, entre las cuales se enuncian el diálogo intercultural e interreligioso y la participación social y política. La identificación de las partes implicadas y la visibilización de los componentes de la integración son una operación necesaria para que su construcción socio-política pueda llegar a ser objeto de gobierno;
- Entre 2004 y 2010 la Comisión recopila tres ediciones del “Manual sobre la integración para responsables de la formulación de políticas y profesionales”. Estos volúmenes contienen numerosas recomendaciones sobre las buenas prácticas, recopiladas a lo largo de catorce seminarios técnicos que han visto la participación de la Comisión, algunos actores europeos como el *think tank* (y también grupo de presión) “Migration Policy Group” (MPG) y especialmente los PCNI y las delegaciones nacionales nombradas por estos últimos (académicos, “expertos”, administradores y portavoces de ONG). El objetivo declarado de los Manuales es el de operacionalizar los Principios Básicos Comunes proporcionando algunas líneas concretas de acción;
- La Comunicación de la Comisión “Programa Común para la Integración” (2005) sanciona formalmente la institución de un Marco Común Europeo, confirma los

---

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





Principios Básicos establecidos por el Consejo y trata de traducirlos aún más en orientaciones concretas;

- En 2007 es creado el Fondo Europeo para la Integración, destinado a apoyar proyectos nacionales y transnacionales de implementación de los Principios Básicos Comunes, por un total de 825 millones de euros para el período 2007/2013<sup>15</sup>. El conjunto constituido por los Principios Básicos Comunes y el Fondo puede ser considerado como una tecnología de agencia, en tanto en cuanto establece canales de apoyo financiero a actores estatales (en una medida del 93%) y de la “sociedad civil europea” (en una medida del 7%) en función de que éstos asuman las prioridades políticas establecidas por la UE —es decir, trabajan en aras de alinear los objetivos gubernamentales con la agencia de los sujetos implicados—;
- El lanzamiento simultáneo, en 2009, del “Sitio Web Europeo sobre la Integración” y el “Foro Europeo sobre la Integración”. El primer dispositivo fomenta la interacción *online* entre los usuarios y les permite compartir informaciones y buenas prácticas a través de la aplicación. La web puede ser interpretada como una “tecnología de proximidad” (Walters y Haahr, 2005: 78) que aspira a reducir las distancias entre las instituciones europeas y los actores de la sociedad civil, o por lo menos procura generar la idea de una mayor cercanía.

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

---

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





- El debate en vías de realización entre “expertos” (incluyendo a algunas de las ONG europeas más influyentes) sobre los “indicadores” y los “módulos”, impulsado especialmente a partir de la Conferencia Ministerial sobre la Integración de Zaragoza (2010). La primera discusión remite a la búsqueda de un instrumento que permita “medir” y evaluar el estado de las políticas nacionales, a través de sistemas de *peer review* y *benchmarking* tan centrales dentro del paradigma de la gobernanza multinivel. El segundo debate está relacionado con el intento de operacionalizar ulteriormente las buenas prácticas y la difusión de las experiencias “exitosas” de integración;
- Finalmente, la Comunicación de la Comisión “Agenda Europea para la Integración de Nacionales de Terceros Países” (2011) actualiza el Programa Común de 2005 y plantea la necesidad de enfoques novedosos, abogando entre otras cosas por la “integración *mediante* la participación” (Comisión Europea, 2011c). El uso de la anterior preposición apunta otra vez a una idea de subordinación de los procesos participativos ante la eficacia y eficiencia de las políticas de integración mismas.

### 3) PARTICIPACIÓN, PODER Y SABER EN EL ANÁLISIS DE LOS TRES DISPOSITIVOS

Después de la anterior contextualización, en esta sección analizaré de manera más detallada los patrones de agencia y los saberes vertebrados por algunas prácticas participativas de la sociedad civil organizada relativas al Marco Europeo de la Integración. Más específicamente, abordaré: el intercambio de buenas prácticas, el proceso de construcción de los módulos y el Foro Europeo sobre la Integración. Si bien estos ejemplos no agotan el abanico de lo existente, proporcionan una idea bastante clara de los principales mecanismos e ilustran eficazmente la relación entre prácticas participativas, construcción de saberes y relaciones de poder.



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

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

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

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



la conducta de algunos actores. En este sentido, una persona entrevistada perteneciente a una red europea de administradores locales ha explicado reiteradamente que el objetivo de los diferentes encuentros celebrados era exclusivamente “técnico” y enfocado al intercambio de buenas prácticas sobre la integración (como si la definición de lo que es “bueno” fuera ajena a cualquier supuesto previo). Otro indicio que apunta a la lógica despolitizadora de este dispositivo es lo que *falta* en la definición de las buenas prácticas: las “malas”. En efecto, no existe mención explícita a las praxis perjudiciales para la integración de inmigrantes en los documentos comunitarios<sup>16</sup>. Cabe preguntarse si su inexistencia se debe al imperativo de obviar las posibles crispaciones mediante la omisión de las medidas a *no* implementar, requisito necesario para neutralizar su “politización”.

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

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



Siempre desde esta perspectiva “estratégica”, la portavoz de una ONG europea ha comentado su planteamiento de la siguiente manera<sup>17</sup>:

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

Una segunda acepción de retorno de lo político se da en la lucha por la definición, la legitimación y la difusión de ciertas prácticas como “mejores”. Ante la falta de una entidad formalmente legitimada para evaluar la mayor o menor calidad de las medidas implementadas, en los últimos años algunos gobiernos han sido capaces de imponer sus propias políticas como buenas prácticas (véase Carrera y Atger, 2011), reflejando así una capacidad de influencia mucho mayor que la sociedad civil organizada. Entre las medidas promocionadas se han incluido prácticas como el “test cívico”<sup>18</sup> sobre el conocimiento del idioma y/o la “cultura” del país receptor, no sólo profundamente criticadas por muchos actores de la sociedad civil, sino además particularmente sobrecargadas desde el punto de visto simbólico, emocional e identitario, evidenciando una tercera acepción del retorno de lo político.

Por lo tanto, lejos de caracterizarse por la presencia de una racionalidad puramente técnica, el espacio participativo de intercambio de las buenas prácticas indi-

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

18 Sobre el creciente uso de esta medida por los diferentes gobiernos véase Van Oers, Ersboll y Kostakopoulou (2010).



ca la existencia de “luchas por el sentido” de este concepto, en un contexto de relaciones de fuerzas asimétricas (en favor de actores institucionales). La operación tecnificadora recuerda el funcionamiento de una “píldora dorada”, la cual primero encubre y (aparentemente) subsume los contenidos más marcadamente políticos, para a continuación desprenderlos repentinamente a su alrededor. Así pues, la noción actualmente hegemónica de buenas prácticas, al plantear la adopción de las soluciones eficaces *dentro de unas relaciones de poder dadas* (articuladas según vectores de clase, género, etnicidad, etc.), no aspira a re-estructurar las desigualdades existentes, sino que las asume y naturaliza. En este horizonte de sentido, no interesa saber cómo se ha llegado a la situación actual: lo que importa es lo que se puede hacer dentro de las posibilidades de acción vertebradas por aquélla, y sin salirse de sus fronteras. En este sentido, la definición de buenas prácticas desde el “vacío tecnocrático” de un ilusorio “punto mediano” equidistante a todos los actores no hace sino remover tres preguntas centrales: buenas “¿para qué?”; “¿para quién?” y “¿quién decide sobre su bondad?”. Plantear estos interrogantes conlleva el inevitable retorno de lo político y pone de relieve la contradictoriedad de un discurso cientifista el cual, para presentarse como tal, necesita ocultar los determinantes ideológicos que intervienen en sus condiciones de producción<sup>19</sup>. Este procedimiento remite a la reflexión de Brown (2006: 15), según la cual la despolitización de cualquier fenómeno se fundamenta en un doble encubrimiento: de sus condiciones de emergencia histórica y del reconocimiento de la existencia de unos poderes que lo han producido y definido.

En todo caso, la contradictoriedad de este discurso cientifista sobre las buenas prácticas no quita su performatividad. De hecho, su problematización hegemónica no ha dejado de producir efectos *materiales y tangibles*, al vertebrar procesos participativos y formas de saber que legitiman ciertas maneras de construir, definir y

19 Un razonamiento más detallado sobre este procedimiento despolitizador y tecnificador se encuentra en Sebastiani (2013).



hablar sobre la integración a la vez que deslegitiman otras. Para ilustrar mejor esta afirmación me centraré en el ejemplo de los módulos.

### **3.2. La construcción del saber de la integración: los módulos europeos**

Siguiendo en la línea de las anteriores observaciones, en este apartado no analizaré detalladamente el contenido de los diferentes módulos, sino que me centraré en los aspectos principales de su conceptualización y en las prácticas participativas inherentes a su proceso de definición. A través de esta reseña pondré de relieve formas específicas de saber que han sido vertebradas por este dispositivo. Para empezar, con este término se hace referencia a una serie de conceptos estandarizados y relativos a algunos aspectos de la integración, divisibles en subcomponentes y utilizables de manera flexible y no vinculante para orientar las políticas de los estados miembros (Comisión Europea, 2011a). En la intención de las instituciones promotoras, los módulos no han de ser una simple recolección de buenas prácticas como los Manuales, sino que deben determinar un salto cualitativo en el intercambio de conocimiento y por consiguiente —reiterando esa concepción lineal del saber anteriormente mencionada— en la mejora de las políticas públicas (Comisión Europea, 2011b: 3). Un documento del MPG, actor central en este proceso, propone la siguiente conceptualización:

“Allá donde el término “módulo” es utilizado hay un elemento en común notable, esto es, es descrito como una parte esencial y diferenciable de un conjunto. En ingeniería, un “enfoque modular” indica la sub-división de un sistema en unidades más pequeñas, que pueden ser creadas de manera independiente la una de la otra y utilizadas en diferentes sistemas para impulsar funcionalidades variadas. Este enfoque combina las ventajas de la estandarización con las de la personalización. En educación, el módulo es un curso particular de un currículo que puede ser atendido separadamente de otros cursos” (Niessen y Kirchberger, 2010: 3. Traducción propia del inglés).



Esta definición desprende un lenguaje tecnicista y “racionalizador” y confirma el entendimiento de las políticas de integración como un conjunto de elementos progresivamente descomponibles, operacionalizables y trasladables a diferentes contextos socio-culturales: en resumen, es coherente con el marco epistemológico analizado en las páginas anteriores.

Por lo que respecta a las dinámicas participativas, el proceso de construcción de los módulos se ha realizado a través de tres seminarios de expertos celebrados en Riga, Viena y Bruselas entre 2010 y 2011; en cada encuentro se ha debatido un aspecto diferente, respectivamente: “cursos de introducción y de idiomas”, “firme compromiso por parte de la sociedad receptora”, y “participación activa de los migrantes en todos los aspectos de la vida colectiva”. Un encuentro adicional ha tenido lugar en Bruselas (diciembre de 2010) para abordar cuestiones más teóricas. Los resultados de las diferentes sesiones han sido recopilados en un borrador de la Comisión (julio de 2011) y después de un ulterior debate han sido publicados en el Sitio Web Europeo de la Integración (febrero de 2012). En el momento de realización de las entrevistas, la discusión sobre el destino de los módulos no había acabado. Según conversaciones informales, el juicio de los estados miembros sobre el primero sería positivo, mientras que el segundo y el tercero parecerían demasiado “abstractos”<sup>20</sup>. Por consiguiente, la Presidencia del Consejo de la UE ha realizado una conferencia en la ciudad danesa de Vejle (abril de 2012) para estudiar los próximos pasos a dar, valorando la hipótesis de re-formular el trabajo realizado hasta ahora y hacer los módulos más “claros” y “accesibles” (véase también Gobierno Danés, 2012). Si un interlocutor ha definido este instrumento “un animal aún en busca de una identi-

---

20 Muchos gobiernos parecen estar más interesados en impulsar medidas relacionadas con el aprendizaje del idioma y los “valores nacionales” antes que establecer marcos comunes más directamente relacionados con la noción (neoliberal) de participación anteriormente reseñada. Lo cual añade un elemento de complejidad al escenario dibujado, mostrando la existencia de cierta dialéctica entre actores (institucionales) estatales y “comunitarios” (institucionales y de la sociedad civil).





dad”, fuentes confidenciales van más allá y observan la existencia de cierta “confusión” sobre el tema.

Es interesante resaltar que los actores admitidos a participar en los seminarios “expertos” reflejan una pluralidad de realidades: funcionarios de la Comisión Europea (coadyuvados por un proveedor de servicios); los PCNI y otros representantes de los estados miembros; administradores regionales y locales; organizaciones de la sociedad civil; *think tank*; investigadores y profesionales. Desde este punto de vista, el concepto de “saber experto” manejado por la UE no remite tanto a la procedencia de sus productores —que bajo ningún concepto se reducen a una definición institucional-académica, estando presentes actores claramente políticos u organizaciones de la sociedad civil—, sino más bien alude a la naturaleza (supuestamente) “aséptica” y “objetiva” del conocimiento producido. En otras palabras, lejos de dirigirse a actores formalmente ajenos a las dinámicas políticas para la construcción de un saber inmediatamente “científico”, la Comisión opta por impulsar un marco participativo que incluya a actores de varios tipos y que mediante sus propios regímenes de verdad y dinámicas de funcionamiento favorezca la producción de un saber que posteriormente es presentado como despolitizado. En todo caso, este proceso de inclusión no ha conllevado necesariamente el establecimiento de un debate abierto y plural. Tal y como ha afirmado una interlocutora:

Sí, la sociedad civil ha estado presente, [...] pero no ha habido *input*. El formato está especialmente designado para no tener debate, y no hubo debate [...] Todos usaban el mismo lenguaje, y no había manera humana de preguntar para qué necesitamos los módulos (Entrevista a la portavoz de un *think tank*, 20/3/2011. Traducción propia del inglés).

Esta última cita plantea una reflexión sobre la relación saber/poder: en efecto, el análisis del proceso de construcción de los módulos evidencia cómo ciertos regímenes de verdad se constituyen en una relación más estrecha con sus propias condiciones de producción socio-políticas antes que con un objeto de estudio (supues-





tamente) pre-existente y claramente definido. Es menester resaltar una contradicción: por un lado, la impelente necesidad de los módulos constituye el marco pre-establecido y no cuestionable en el que acontecen las prácticas participativas arriba mencionadas. Estos últimos, tal y como emerge de la conceptualización oficial, se presentan como una idea novedosa, innovadora, puntera; básicamente auto-evidente. El debate puede versar sobre cómo alcanzar una mayor eficacia, pero no cabe la opción de cuestionar la real necesidad del instrumento. Es más: algunas fuentes confidenciales han afirmado que, a pesar de la alta racionalidad “científica” aparentemente contenida en la noción de módulo, algunos de los planteamientos concretamente formulados durante los seminarios se han fundamentado más en la lógica del “digo lo que pienso” que en la de los “hechos” y las “evidencias”, generando una sensación de confusión e improvisación. Entonces, ¿qué lógica subyace en la producción de conocimiento sobre los módulos? Según comentan algunos observadores, esta dinámica de producción de saberes radica básicamente en la necesidad, para los actores más relevantes, de legitimar su propio papel. A lo largo del proceso de construcción de los módulos (y más en general del campo comunitario de la integración), algunos de ellos han sido capaces de legitimarse en tanto que expertos (más que otros), impulsando la difusión de sus propios patrones de conocimiento cual verdad científica y presentándose a la vez como los actores más apropiados para resolver los problemas así “creados”. De esta manera han ocupado el espacio abierto por el establecimiento del Marco Europeo de la Integración, inicialmente cuestionado por las pretensiones “soberanistas” de algunos estados miembros, y han justificado su razón de ser mediante ese discurso científico. En este sentido, la relación entre el saber y su objeto parece invertirse, tal y como lo explica una interlocutora:

Hay una nueva competencia sobre integración, [...] de repente se abre una nueva caja, así su trabajo es el de llenar la caja, de allí las conferencias, las herramientas viejas y nuevas, los nuevos conceptos con las viejas herramientas [...], como animales tratan de encon-



trar su territorio, por eso *necesitan tener un expertise*, necesitan desarrollar un discurso científico sobre el tema... (Entrevista a la portavoz de una ONG europea, 10/3/2011. Traducción propia del inglés).

### 3.3. Una participación encauzada y acotada: el Foro Europeo sobre la Integración

En este apartado dirigiré la mirada al Foro Europeo sobre la Integración: después de una breve reseña de sus aspectos organizativos, analizaré las prácticas participativas que tienen lugar dentro de él y fundamentaré las razones por las que lo considero una tecnología de agencia<sup>21</sup>.

#### 3.3.1. Una panorámica general

En abril de 2009 se celebra en Bruselas la primera reunión del Foro Europeo sobre la Integración, un organismo patrocinado por la Comisión y el Comité Económico y Social. Su objetivo proclamado es el de fomentar la participación de la sociedad civil en la definición, implementación y evaluación de las políticas de integración comunitarias, mediante el intercambio de informaciones y buenas prácticas, la realización de grupos de trabajo y la posibilidad de producir declaraciones públicas con valor consultivo. En todo caso, el documento fundacional destaca que los Principios Básicos Comunes constituyen la *guía* para sus actividades y la agenda política comunitaria debería *moldear* la discusión general (Barrot y Sepi, 2009).

En cuanto a los aspectos organizativos, la plataforma se reunirá dos veces al año en sesiones de un día y medio y tendrá hasta cien participantes de entre las organizaciones de la sociedad civil europea (seleccionadas por la Comisión y el Comité) y nacional (por los PCNI), con una proporción de dos a uno en favor de las últimas. También asistirán los Puntos de Contacto Nacionales, representantes de la Comisión, el Parlamento y la Presidencia del Consejo de la UE (presente, pasada y

<sup>21</sup> Este marco interpretativo ha sido profundizado particularmente en Arribas Lozano, García-González, Sebastiani, Álvarez Veinguer y Gil Araujo (en prensa).



futura), exponentes del Comité Económico y Social y del Comité de las Regiones, administradores locales, académicos y *think tank*. Un *bureau* compuesto por cuatro personas (en representación de la Comisión, el CESE, la sociedad civil europea y nacional) estará encargado de reunirse antes y después de cada encuentro para establecer el orden del día futuro, presidir las sesiones y evaluar los avances. Finalmente, un Secretariado de dos personas (ambos funcionarios del CESE) desempeñará asuntos logísticos.

De los ocho encuentros celebrados hasta ahora emerge un debate muy variado, habiéndose tratado tanto el funcionamiento de instrumentos comunitarios —el Fondo para la Integración, la Agenda Europea de 2011 o los Principios Básicos Comunes— como aspectos más generales, cuales la participación de los migrantes y de la sociedad receptora, el papel de los medios de comunicación, de las instituciones locales, etc.. En las palabras de sus protagonistas, el Foro se ha fortalecido mucho desde sus primeros pasos, convirtiéndose paulatinamente en una “máquina organizativa” y ganando una legitimidad relevante, la cual se manifiesta, entre otras cosas, en la creciente implicación de los Punto de Contacto Nacionales, en un principio reacios ante esta iniciativa.

### **3.3.2. *De las prácticas participativas: el Foro como una tecnología de agencia***

En primer lugar, es necesario llamar la atención sobre los elementos excluyentes ínsitos en los mecanismos de selección de los participantes. En efecto, conforme con los criterios de transparencia establecidos en el Libro Blanco sobre la Gobernanza, tiene que tratarse de entidades legalmente constituidas, estructuradas según los criterios formales del asociacionismo y representativas de diferentes países de la UE (en el caso de las ONG europeas). Concretamente, las principales organizaciones representadas en el Foro no son la expresión directa de realidades migrantes, sino más bien trabajan sobre las temáticas de la integración, entre otras,



desde diferentes perspectivas: humanitaria, de anti-discriminación, de género, juvenil, etc.<sup>22</sup>. Las ONG de carácter “europeo”, al ser federaciones que reúnen diferentes integrantes de nivel nacional, son definidas organizaciones “paraguas” y tienen una base logística en Bruselas, por lo general un secretariado, desde el cual realizan actividades de *advocacy*. También suelen recibir algún tipo de financiación de parte de la Comisión, ya sea directa para la propia entidad (por ejemplo mediante el Fondo *Progress* de la Dirección General de Justicia y la de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión) o indirecta, financiando sus proyectos (especialmente a través del Fondo Europeo para la Integración, erogado por la Dirección General de Interior). Algunas de las organizaciones europeas más relevantes son: “Caritas Europa” (representada en el *bureau*), “Red Europea contra el Racismo” (ENAR), “Consejo Europeo sobre Refugiados y Exiliados” (ECRE), “Lobby Europeo de las Mujeres” (EWL) y “Foro Europeo de la Juventud” (EYF). Cabe señalar que la selección de las asociaciones participantes ha sido condicionada por la definición comunitaria de la integración — lo que un interlocutor ha llamado “el *mantra* sobre los nacionales de terceros países residentes legalmente”—, dado que este entendimiento a la baja, considerado “estrecho” por numerosas ONG, ha conllevado la inicial exclusión (luego retirada) de la “Plataforma para la Cooperación Internacional sobre Migrantes Indocumentados” (PICUM), cuyo *target group* se encontraba fuera del alcance oficial. En todo caso, es opinión común de las personas entrevistadas que el Foro, a lo largo de su trayectoria, ha conseguido “aflojar” la rigidez inicial y aumentar su carácter inclusivo. En cambio, es imposible proporcionar un cuadro completo de las organizaciones nacionales, debido a su pluralidad y variabilidad a lo largo del tiempo —razón por la cual no son estas realidades las que llevan la voz cantante de la sociedad civil en el Foro—. Además, exponentes de la Comisión y el Comité, en conversaciones informa-

<sup>22</sup> En una publicación del Comité Económico y Social dedicada al análisis de las plataformas de consultación nacionales de diferentes países europeos, se critica que muchas de ellas están compuestas por expertos o por organizaciones *mainstream*, no aptas para hablar en nombre de las personas migrantes (Huddleston, 2011: 6). Sin embargo, esta misma observación puede hacerse con respecto del Foro Europeo sobre la Integración.



les, han criticado la (presunta) práctica de algunos PCNI de seleccionar las organizaciones nacionales más afines antes que las más representativas, utilizando criterios muy diferentes a los empleados para las organizaciones de la sociedad civil europea.

Ahora reseñaré la evaluación del proceso participativo del Foro en las palabras de sus protagonistas más relevantes. Así pues, un primer aspecto particularmente criticado por las organizaciones de la sociedad civil ha sido el excesivo formalismo de los encuentros plenarios: éstos empiezan con una sesión introductoria, caracterizada por una elevada presencia en la mesa de representantes institucionales, los cuales no suelen quedarse durante todo el encuentro. En esta parte la contribución de la sociedad civil tiende a ser limitada, consistiendo en breves intervenciones que serán replicadas por los ponentes sin que haya un debate político muy profundo. Además, los actores entrevistados consideran la actitud de los representantes institucionales excesivamente retórica y auto-celebradora; por ejemplo, en las palabras de la portavoz de una ONG europea, la Comisión no deja de alabar su propio trabajo afirmando a menudo: “Somos increíbles”. También se ha criticado el contenido de ciertas sesiones, por ser poco prácticas y difícilmente traducibles en políticas concretas, como el debate del tercer Foro sobre los medios de comunicación —un argumento que no atañe a ninguna competencia de la UE—. En otros casos, se habrían abordado cuestiones no prioritarias para las ONG, como por ejemplo la “integración desde el exterior”<sup>23</sup> debatida en el sexto Foro. Según la indagación realizada, la elección de este orden del día se debería tanto a la insistencia de ciertos gobiernos como a la orientación de algunos altos cargos de la Comisión, evidenciando la existencia de una cadena jerárquica “oculta” y exterior al Foro que influye en su dinámica. Por el contrario, la modificación provisional de formato de la séptima edición, que se ha convertido en una Audiencia Pública sobre la posible re-

<sup>23</sup> Este debate incluye la posibilidad de realizar test de integración previos a la salida del país de origen, en algunos casos obligatorios y vinculantes.



visión de la Directiva Europea de Reagrupación Familiar, ha sido considerada positiva y estimulante, al vincular el debate a una competencia legislativa comunitaria realmente existente. En resumen, la crítica principal de la sociedad civil remite a la necesidad de una mayor vinculación entre los temas debatidos y el desarrollo de la agenda política europea; en este sentido, se constata una relevante alineación entre la exigencia de efectividad evidenciada en los planteamientos fundacionales del Foro y las principales reivindicaciones de las organizaciones representadas en él. Tal y como lo expresa una entrevistada:

Si es sólo una plataforma para construir redes entre las ONG y hablar de nuestras prácticas para eso puedes ir a un Foro Social. Es decir, *si ésta es de verdad una plataforma de consultación, entonces tiene que estar vinculada a lo que está siendo debatido al nivel europeo*, y creo que hemos sido escuchados en este aspecto (Entrevista a la portavoz de una ONG europea, 9/5/2011. Traducción propia del inglés).

Como puede verse, ante los límites del Foro la actitud prevaleciente de las ONG europeas parece ser la de reconocer a la Comisión un interés genuino porque las cosas mejoren, achacando la mayoría de los problemas a razones logísticas — como la baja cantidad de funcionarios de la Dirección General de Interior dedicados a la integración— o a la actitud restrictiva de ciertos gobiernos nacionales.

De igual manera, no cabe duda de que las dos instituciones promotoras empujan para que la sociedad civil participe *de manera activa* en el Foro. Entre otras cosas, esta disposición es refrendada por el apoyo de la Comisión a la práctica, establecida a partir de la octava edición (si bien prevista ya desde el comienzo), de producir declaraciones públicas de las organizaciones sobre las temáticas abordadas en cada encuentro. ¿En qué lógica se sostiene esta actitud? Las reflexiones de un interlocutor ayudan a desentrañar las racionalidades subyacentes:

La Comisión quería tener un referente, al igual que lo tiene en otras áreas [...], que continuara empujando y elevando los estándares, *allá donde ya hay un acuerdo sobre los objetivos comunes. En este sentido es útil para la Comisión tener a una organización que ayude a superar el déficit democrático al nivel europeo y fomente la movili-*



*zación de la sociedad civil en un ámbito donde la Comisión y la sociedad civil tienden a compartir un punto de vista parecido, entre otras cosas para tener más ataduras a la hora de discutir con los estados miembros (Entrevista al portavoz de un think tank, 23/3/2011. Traducción propia del inglés).*

De la anterior cita se desprenden dos cuestiones centrales: 1) otra vez más la concepción de la participación como herramienta instrumental de cara a la legitimación de determinados actores políticos —ya sea ante la ciudadanía o, como en este caso, ante otras instituciones—; 2) el fomento del activismo de la sociedad civil está fundamentado en una constatación previa: la de la *alineación*, en este ámbito político, de los planteamientos de las ONG con las posturas de la Comisión Europea; lo cual permite que la participación se pueda traducir en una mayor eficacia de los procesos de las políticas públicas. Si el primer contenido reitera las racionalidades participativas de la gobernanza multinivel europea, es a partir del segundo que el Foro puede interpretarse como una tecnología de agencia.

Obviamente, los márgenes de acción para la sociedad civil son reducidos. No sólo por las dinámicas externas (el marco político y los principales actores institucionales) e internas (las relaciones de fuerzas que se expresan en el *bureau*, los mecanismos de dependencia creados por la financiación, etc.) que influyen en la determinación del poder de agenda. Además de todo eso, se trata de una participación encauzada y acotada *de antemano*, al estar inscrita en una relación saber/poder específica la cual, aparte de vertebrar dinámicas de inclusión/exclusión, tiene sentido sólo en el marco de un entendimiento específico de la realidad social objeto de políticas, desde ciertas racionalidades hegemónicas. Por consiguiente, a modo de ejemplo, el Foro puede criticar la manera en la que se aplican los Principios Básicos Comunes o la efectiva “bidireccionalidad” de las políticas de integración implementadas, pero no está legitimado para cuestionar la necesidad de los susodichos principios, ni de la existencia misma de unas políticas llamadas “de integración” —entre otras cosas, porque el saber experto sobre ella ha sido construido mediante un proceso en el que





la sociedad civil también ha estado implicada, tal y como he ilustrado en los anteriores apartados—. Por las susodichas razones, el patrón de agencia requerido y fomentado en este ámbito puede ser definido una suerte de “activismo dentro de un marco reactivo”, dado que la participación de la sociedad civil no es considerada como un momento deliberativo central en el proceso político, sino más bien una dimensión necesaria para la *implementación* de las políticas públicas; opera en tanto forma acotada de libertad, necesaria para pre-disponer a los actores a la conducta de sí mismos y de los demás.

#### 4) CONCLUSIONES

En este escrito he reseñado las prácticas participativas desarrolladas en tres diferentes dispositivos del Marco Europeo de la Integración, tratando de analizar los patrones de agencia fomentados en cada ámbito, los saberes producidos así como la relación entre ambos. En primer lugar, he analizado el concepto de buenas prácticas y las problematizaciones subyacentes en la idea de su “intercambio”, para poner de relieve que éstas, a pesar de ser construidas como una noción básicamente técnica, no dejan de remitir a contenidos políticos relevantes que “retornan” de diferentes maneras. En segundo lugar, al desentrañar la idea de los módulos europeos y su proceso de construcción, he resaltado que este saber se ha constituido no tanto en relación a un objeto “real” pre-existente, sino a partir de la necesidad de legitimar el papel de determinados actores, tanto institucionales y “expertos” como de la sociedad civil, en el ámbito del recién creado Marco Europeo de la Integración. He observado que los dos primeros dispositivos remiten a una idea simplificada de la producción del conocimiento, pues la consideran un proceso acumulativo, lineal y ajeno a relaciones de fuerzas, amén de fácilmente traducible en una mayor eficacia de las políticas públicas. Finalmente, me he centrado en el caso del Foro Europeo sobre la Integración, evidenciando la existencia de un modelo de participación limitada, enfo-





cada a la legitimación de ciertas instituciones y supeditada a una mayor eficacia de las políticas públicas.

Todos los dispositivos analizados comparten el hecho de fundamentarse en patrones de agencia y saberes, los cuales procuran alinear la conducta de los grupos implicados con los objetivos del gobierno de la integración. Desde este punto de vista, hay una relación de sustentación recíproca entre las prácticas participativas y las formas de conocimiento vertebradas, puesto que por un lado, el carácter “encauzado” de las primeras favorece la producción de saberes influidos por las relaciones de poder hegemónicas y sometidos a un proceso de (aparente) “tecnificación” y “despolitización”, mientras que por el otro, las segundas fomentan la producción de categorías y clasificaciones que condicionan los mecanismos de inclusión/exclusión y más en general las fronteras de los procesos participativos.

Naturalmente, el hecho de que exista una tentativa gubernamental por capturar la agencia de los sujetos mediante la implementación de determinados dispositivos no significa que este intento sea siempre exitoso, ya que, tal y como lo expresa Davies, “existe una línea fina entre impulsar la ciudadanía activa y provocar la disensión” (2011: 53). Tampoco estoy negando la existencia de otros marcos de agencia, fuera del institucional comunitario, en los que sea posible desarrollar más fácilmente prácticas participativas alternativas. Simplemente, el objetivo de este texto ha sido el de resaltar que ciertas prácticas participativas, por muy “activas” que sean, no necesariamente contribuyen a desarticular relaciones de poder asimétricas, pudiendo hasta llegar a fortalecerlas. De los datos empíricos presentados tampoco deberían extraerse consideraciones generales extensibles a todo mecanismo participativo, aunque sí vale la pena resaltar las ambigüedades y los riesgos ínsitos en la asunción aproblemática del discurso hegemónico. Finalmente, por lo que respecta a este caso de estudio, quiero evidenciar que la consecuencia más relevante de los proce-



sos analizados probablemente sea la producción de una dinámica de doble invisibilización, la cual consiste en lo siguiente:

- 1) Por un lado, el conjunto tan tipificado y tecnificado de herramientas del Marco Europeo: módulos, buenas prácticas, principios básicos, manuales, indicadores, etc., presentado como una exigencia objetiva de racionalización ante los desafíos planteados por la integración, cual si ésta en lugar de ser una construcción social fuese algo existente “allí fuera”, oculta la presencia de actores situados, los cuales empujan voluntariamente hacia la realización de un marco político comunitario, entre otras cosas para legitimar su propio papel en él. Es por eso que la producción de conocimiento sobre la integración necesita manifestarse como una operación básicamente *descriptiva* de lo existente, que termina naturalizándolo y ocultando las condiciones de comprensión de su propia emergencia histórica. Se trata de una operación claramente mistificadora, puesto que toda ideología, para afirmar su hegemonía, necesita presentarse como “científica” y “objetiva”, en aras de descalificar a los puntos de vistas concurrentes en tanto que “ideológicos” o “politizados” (Žižek, 2010: 15);
- 2) Por otra parte, dentro del Marco Europeo de la Integración, de sus problematizaciones y de sus regímenes de verdad existe muy poco espacio para el fomento de dinámicas participativas “otras” de parte de la sociedad civil, así como para el establecimiento de saberes alternativos o prácticas de *contra-expertise*<sup>24</sup>. Y lo que es peor, en el citado “vacío tecnocrático” lo primero en desaparecer parece ser precisamente lo más importante, es decir: las experiencias, las vivencias y las luchas de personas y colectivos de migrantes (ya sean residentes “legales” o no), realidades a menudo silenciadas en la práctica social cotidiana y cuya invisibili-

24 Propuestas por Flear (2009: 907) como una opción de práctica contra-hegemónica desde dentro de los mecanismos gubernamentales.



zación resulta legitimada y naturalizada mediante la reducción a “técnica” que opera en este régimen de saber/poder.

## 5) BIBLIOGRAFÍA

- Allegretti, G., 2010, “Europa e democrazia partecipativa: dagli attuali limiti alle opportunità per il futuro”, en Vallinoto, N. y Vannuccini, S. (Coords.), *Europa 2.0: prospettive ed evoluzioni del sogno europeo*, Ombre Corte, Milano, pp. 30-43.
- Armstrong, K., 2001, “Civil Society and the White Paper – Bridging or Jumping the Gaps?”, en *Symposium: Mountain or Molehill? A Critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance*, Jean Monnet Working Paper No. 6/01, <http://centers.law.nyu.edu/jeanmonnet/archive/papers/01/011601.html>.
- Arribas Lozano, A., García-González, N., Sebastiani, L., Álvarez Veinguer, A. y Gil Araujo, S., (en prensa), “Revisiting the EU Framework on Integration: the European Integration Forum as a Technology of Agency”, en *Ethnicities*.
- Banulescu-Bogdan, N., 2011, *The role of civil society in EU Migration Policy: perspectives on the European Union's Engagement in its neighbourhood*, Migration Policy Institute, Washington DC.
- Barrot, J. y Sepi, M., 2009, *Exchange of letters and rules of procedure*. *European Integration Forum*, [http://ec.europa.eu/ewsi/en/resources/detail.cfm?ID\\_ITEMS=10413](http://ec.europa.eu/ewsi/en/resources/detail.cfm?ID_ITEMS=10413).
- Brown, W., 2003, “Neo-liberalism and the end of liberal democracy”, en *Theory & Event*, vol. 7 (1), [http://muse.jhu.edu/journals/theory\\_and\\_event/v007/7.1brown.html](http://muse.jhu.edu/journals/theory_and_event/v007/7.1brown.html).
- Brown, W., 2006, *Regulating aversion. Tolerance in the age of identity and empire*, Princeton University Press, Princeton.
- Burchell, G., 1991, “Peculiar interests: civil society and governing ‘the system of natural liberty’”, en Burchell, G., Gordon, C. y Miller, P. (Eds.), *The Foucault effect. Studies in governmentality. With two lectures by and an interview with Michel Foucault*, University of Chicago Press, Chicago: 119-150.
- Carrera, S. y Atger, A. F., 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*, CEPS, Bruselas.
- Comisión Europea, 2001, *La gobernanza europea. Un libro blanco*, COM (2001), 428 final.
- Comisión Europea, 2004, *Manual sobre la integración para responsables de la formulación de políticas y profesionales*, Comunidades Europeas, Bruselas.



- Comisión Europea, 2010, *Manual sobre la integración para responsables de la formulación de políticas y profesionales*, Tercera Edición, Unión Europea, Bruselas.
- Comisión Europea, 2011a, *Programme. Expert Seminar on European Modules: Strong Commitment by the Host Society*, Viena, 3-4 February 2011, [http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/even\\_17859\\_242831054.pdf](http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/even_17859_242831054.pdf).
- Comisión Europea, 2011b, *Draft European Modules on Migrant Integration*, [http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/docl\\_25494\\_793453556.pdf](http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/docl_25494_793453556.pdf).
- Comisión Europea, 2011c, *Comunicación 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*, COM (2011) 455 final.
- Comité Económico y Social Europeo, 1999, *El papel y la contribución de la sociedad civil organizada en la construcción europea*, CES 851/99 DE-MP/ca.
- Consejo Europeo de Tampere, 1999, *Conclusiones de la Presidencia*, [http://www.europarl.europa.eu/summits/tam\\_es.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_es.htm).
- Consejo Europeo de Justicia y Asuntos de Interior, 2004, *Principios Básicos Comunes para las políticas de integración de inmigrantes en la UE*, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/es/jha/82875.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/jha/82875.pdf).
- Davies, J. S., 2011, "Repensando las redes: gobernanza como hegemonía", en Basols, M. y Mendoza, C. (Coords.), *Gobernanza. Teoría y prácticas colectivas*, Anthropos, Barcelona, pp. 37-65.
- Dean, M., 2010, *Governmentality, Power and Rule in a Modern Society*, Sage, London.
- De Marinis, P., 1999, "Gobierno, gubernamentalidad, Foucault y los anglofoucaultianos", en García Selgas, F. y Ramos Torre, R. (Comps.), *Globalización, riesgo, reflexividad*, CIS, Madrid, pp. 73-103.
- Finke, B., 2007, "Civil society participation in EU governance", en *Living Rev. Euro. Gov.*, vol. 2 (2), <http://www.livingreviews.org/lreg-2007-2>.
- Flear, M. L., 2009, "Together for health? How EU governance of health undermines active biological citizenship", en *Wisconsin International Law Journal*, vol. 26 (3), pp. 868-907.
- Foucault, M., 1985, *Saber y verdad*, La Piqueta, Madrid.
- Foucault, M., 1991, "Governmentality", en G. Burchell, C. Gordon y P. Miller (Eds.), *The Foucault Effect. Studies in governmentality. With two lectures by and an interview with Michel Foucault*, University of Chicago Press, Chicago, pp. 87-104.



- Foucault, M., 2009, *Las palabras y las cosas: una arqueología de las ciencias humanas*, Siglo XXI, Madrid.
- Gil, S., 2006, *Las argucias de la integración*, Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, Madrid.
- Gobierno Danés – Ministerio de Asuntos Sociales e Integración, 2012, *Enhancing democratic values, promoting social cohesion, and furthering intercultural dialogue: Sharing of best European practices*, <http://eu2012.dk/en/Meetings/Conferences/Apr/~media/Files/Conferences/April/Udbredelse%20af%20demokratiske%20v%C3%A6rdier/Concept%20paper%20for%20Vejele%20conference%20on%20integration.pdf>.
- Hammersley, M., 2013, *The myth of research-based policy & practice*, Sage, London.
- Huddleston, T., 2011, *Consulting immigrants to improve national policies*, *European Economic and Social Committee and Migration Policy Group*, Bruselas, [http://www.migpolgroup.com/public/docs/183.TH-EESC\\_study\\_on\\_consultative\\_bodies\\_29.11.10.pdf](http://www.migpolgroup.com/public/docs/183.TH-EESC_study_on_consultative_bodies_29.11.10.pdf).
- Jerez, A., Ramos, A. y Allegretti, G., 2012, “Innovaciones participativas y deliberativas para la construcción de esferas públicas europeas”, en *Encrucijadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales*, vol. 3, pp. 50-64.
- Kohler-Koch, B., 2010, “Civil society and EU democracy: 'astroturf' representation?”, en *Journal of European Public Policy*, vol. 17 (1), pp. 100-116.
- 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, <http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-connex-C-08-03.pdf>.
- Mahoney, C., 2004, “The power of institutions: state and interest group activity in the European Union”, en *European Union Politics*, vol. 5 (4), pp. 441-466.
- Niessen, J. y Kirchberger, A., 2010, *Integration Modules: New Tools for European Co-operation. A concept paper prepared at the request of the Belgian EU Presidency as an input for the Conference on Integration Modules*, MPG, Brussels, [http://www.migpolgroup.com/public/docs/182.MPG\\_Concept-paper\\_Integration-modules\\_09.11.10.pdf](http://www.migpolgroup.com/public/docs/182.MPG_Concept-paper_Integration-modules_09.11.10.pdf).
- Rose, N., 1999, *Powers of freedom. Reframing political thought*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Sebastiani, L., 2013, “Despolitizando y tecnificando: la construcción del 'objeto' integración en el marco de la Unión Europea”, comunicación presentada en el *Seminario de Investigación en Antropología Social y Diversidad Cultural*, Universidad de Granada, Granada.
- Shore, C., 2010, “La antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la 'formulación' de las políticas”, en *Antipoda*, vol. 10, pp. 21-49.



- Shore, C. y Wright, S., 1997, "Policy: A new field of anthropology", en Shore, S. y Wright, S. (Eds.), *Anthropology of Policy. Critical perspectives on Governance and power*, Routledge, London, pp. 3-39.
- Shore, C., Wright, S. y Però, D. (Eds.), 2011, *Policy worlds. Anthropology and the Analysis of Contemporary Power*, Berghahn Books, New York-Oxford.
- Sintomer, Y., 2010, "Saberes dos cidadãos e saber político", en *Revista Crítica de Ciências Sociais*, vol. 91, pp. 135-153.
- Smismans, S., 2008, "New Modes of Governance and the Participatory Myth", en *West European Politics*, vol. 31 (5), pp. 874-895.
- Statham, P., 2010, "What Kind of Europeanized Public Politics?", en Koopmans, R. y Statham, P. (Eds.), *The Making of a European Public Sphere*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 277-306.
- Van Öers, R., Ersboll, E. y Kostakopoulou, D. (Eds.), 2010, *A Redefinition of Belonging? Language and Integration Tests in Europe*, Martinus Nijhoff, Leiden.
- Walters, W. y Haahr, J., 2005, *Governing Europe. Discourse, governmentality and european integration*, Routledge, London-New York.
- Žižek, S., 2010, *En defensa de la intolerancia*, Biblioteca de Pensamiento Crítico (Diario Público), Madrid.

Protocolo para citar este texto: Sebastiani, L., 2014, "El Marco Europeo de la Integración y la sociedad civil organizada: prácticas participativas, patrones de agencia y producción de saberes", en *Papeles del CEIC*, vol. 2014/1, nº 102, CEIC (Centro de Estudios sobre la Identidad Colectiva), Universidad del País Vasco, <http://www.identidadcolectiva.es/pdf/102.pdf>

Fecha de recepción del texto: julio de 2013

Fecha de evaluación del texto: noviembre de 2013

Fecha de publicación del texto: marzo de 2014