

La política de integración de inmigrantes en el nuevo Fondo de asilo, migración e integración de la Unión Europea. El caso español en el punto de mira

Migrant integration policy in the new Asylum, Migration and Integration Fund of the European Union. The Spanish case into the spotlight

La politique d'intégration des immigrants dans le nouveau Fonds Asile, Migration et Intégration de l'Union Européenne. Le cas espagnol dans la ligne de mire

A política de integração de imigrantes no novo Fundo para o asilo, migração e integração da União Europeia. O caso espanhol na mira

Laura García Juan¹

1 Doctora en Derechos Humanos, Democracia y Justicia Internacional por el Instituto de Derechos Humanos de la Universidad de Valencia. Grupo de Investigaciones en Derecho de la UPB (GRID), Universidad Pontificia Bolivariana. Correo electrónico: laura.garciaj@upb.edu.co - <http://orcid.org/0000-0002-2896-4667>

Resumen

El Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el nuevo Fondo de asilo, migración e integración (FAMI) es la norma de referencia de la Unión Europea para el periodo 2014-2020 en materia de integración de inmigrantes. Este acto jurídico reúne el anterior Fondo para los refugiados, el Fondo para el retorno y el Fondo para la integración de nacionales de terceros países, y determina las acciones de los Estados miembros que pueden ser financiadas con dinero de la UE. Todos los informes previos a su aprobación denunciaron irregularidades en el funcionamiento de los sistemas de gestión y control de los instrumentos anteriores, razón por la que las instituciones europeas han adoptado medidas urgentes en este sentido. La confirmación de sus conclusiones la encontramos en España, pues allí se destinó en el periodo anterior (2007-2013) buena parte de estos fondos a programas y proyectos cuyos beneficiarios finales no hacían parte de las prioridades y estrategias de la UE y se superaron, incomprensiblemente, los controles de la Comisión.

Palabras clave

Fondo de asilo, migración e integración; Unión Europea; políticas de integración; Comisión Europea; Sistemas de gestión y control.

Abstract

Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the new Asylum, Migration and Integration Fund (AMIF) is the reference standard on migrant integration policy for the period 2014-2020. This legislation determines the actions of the Member States which might be funded with EU money. This instrument brings together the Refugee Fund, the Return Fund and the Fund for the Integration of Third-country nationals. All previous reports to the adoption of this Regulation reported potential irregularities in management and control systems of the above instruments, being this reason that from many quarters it has encouraged European institutions to

Cómo citar este artículo:

García, L. (2016). La política de integración de inmigrantes en el nuevo Fondo de asilo, migración e integración de la Unión Europea. El caso español en el punto de mira. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 46(124), pp. 93-115.

Recibido: 26 de julio de 2015.

Aprobado: 14 de enero de 2016.

take urgent action in this direction. The confirmation of their conclusions is found in Spain. This country allocated in the previous period (2007-2013) most of these funds to programs and projects whose final beneficiaries did not fall within the priorities and strategies of the European Union, incomprehensibly overcoming all control systems of the Commission.

Keywords

Asylum, Migration and Integration Fund; European Union; integration policy; European Commission; management and control systems.

Résumé

Le règlement du Parlement Européen et du Conseil établissant le nouveau Fonds Asile, Migration et Intégration (FAMI) est la norme de référence de l'Union Européenne pour la période 2014-2020 sur l'intégration des immigrants. Ce projet de loi est composé par l'ancien Fonds pour les réfugiés, le Fonds pour le retour et le Fonds pour l'intégration des nationaux de pays tiers, et les actions des États membres peuvent être financées avec de l'argent de l'UE. Tous les rapports antérieurs à l'approbation ont dénoncé des irrégularités dans le fonctionnement des systèmes de gestion et de contrôle des instruments précités, raison pour laquelle les institutions européennes ont pris des mesures d'urgence à cet égard. La confirmation de leurs conclusions se trouve en Espagne, parce qu'il a été consacré à la période précédente (2007-2013) une grande partie de ces fonds à des programmes et des projets dont les bénéficiaires finaux ne faisaient pas partie des priorités et des stratégies de l'UE et dépassé, incompréhensiblement, les contrôles de la Commission.

Mots-clés

Fonds Asile Migration et Intégration; Union Européenne; politiques d'intégration; Commission Européenne; systèmes de gestion et de contrôle.

Resumo

O regulamento do Parlamento Europeu y do Conselho pelo que se estabelece o novo Fundo para o asilo, migração e integração da União Europeia (FAMI) é a norma de referência da União Europeia para o período 2014-2020 no domínio da integração de

imigrantes. Este ato jurídico reúne o anterior Fundo para os refugiados, o Fundo para o retorno e o Fundo para a integração de nacionais de países terceiros, e determina as ações dos Estados membros que podem ser financiadas com dinheiro da EU. Todos os informes preliminares a sua aprovação denunciaram irregularidades no funcionamento dos sistemas de gestão e controle dos instrumentos anteriores, razão pela qual as instituições europeias tem adoptado medidas de emergência neste sentido. A confirmação das suas conclusões encontra-se na Espanha, pois lá se destinou no período anterior (2007-2003) grande parte de esses fundos para programas e projetos cujos beneficiários finais não faziam parte das prioridades e estratégias da EU e superarem-se, incompreensivelmente, os controles da Comissão.

Palavras-chave

Fundo para o asilo, migração e integração; União Europeia; políticas de integração; Comissão Europeia; Sistemas de gestão e controle.

Introducción

El 27 de junio de 2013 el presidente del Parlamento Europeo y el presidente del Consejo, con el apoyo de la Comisión Europea, llegaron a un acuerdo sobre el futuro presupuesto de la Unión o, lo que es lo mismo, sobre el marco financiero plurianual para los próximos siete años. Un presupuesto para conseguir los objetivos de la estrategia Europa 2020 (Comisión Europea, 2010). En líneas generales, la Unión Europea (UE) se propuso aumentar el empleo, fomentar la agricultura ecológica y establecer un entorno en el que Europa juegue un papel más decisivo en la esfera internacional. Las propuestas prevén un incremento de la financiación para la investigación y la innovación, la educación, la formación y las relaciones exteriores. Por su parte, se destinaron fondos específicos para luchar contra el crimen y el terrorismo y para reforzar las políticas de migración y asilo².

Acontecimientos como la primavera árabe, los atentados terroristas de Noruega, o la incesante llegada de refugiados, solicitantes de asilo e inmigrantes a las costas españolas e italianas, con sus trágicas consecuencias, siguen poniendo de manifiesto la importancia de que la UE sea capaz de reaccionar con prontitud y eficacia ante situaciones de crisis cuya evolución puede ser más rápida de lo previsto. Por ello, la Comisión Europea decidió incrementar el presupuesto disponible para los asuntos de interior, así como mejorar y simplificar la forma de conceder financiación. De esta manera, para el Marco financiero plurianual 2014-2020, este organismo propuso un monto total para Asuntos de interior de 10.911 millones, lo que representa un incremento de casi un 40% con respecto a la asignación del periodo anterior³.

La cantidad fijada para Home Affairs en el periodo comprendido entre 2007 y 2013 representaba solo el 0,77% del total del presupuesto de la UE, esto es, 6.500 millones de euros, lo que suponía un porcentaje relativamente pequeño.

2 Ver el Reglamento (UE, Euratom) No. 1311/2013, por el que se establece el marco financiero plurianual para el período 2014-2020. Este Reglamento ha sido recientemente modificado por el Reglamento (UE, Euratom) 2015/623 del Consejo, de 21 de abril de 2015 (DOUE L 103, de 22/04/15).

3 El desglose de esta cifra queda como sigue: Fondo de asilo y migración, incluido el Programa de Reasentamiento y la Red europea de migración (3.869 millones de euros); Fondo de seguridad interior, incluidos los nuevos sistemas informáticos de gran magnitud (4.648 millones de euros); sistemas informáticos de gran magnitud existentes y la Agencia que los gestiona (822 millones de euros); resto de Agencias adscritas a Interior como Europol, Frontex, EASO, Cepol y Emcdda (1.572 millones de euros).

Sin embargo, esta cifra ha ido creciendo constantemente en los últimos años y coincide con la atribución de mayores competencias a la UE en este terreno. La política de interior abarca la seguridad, la migración y la gestión de las fronteras exteriores (Acosta & Martire, 2014).

El nuevo monto presupuestario incluye no solo el gasto en programas financieros, sino también la financiación de los sistemas informáticos de gran magnitud y de las agencias que trabajan en este ámbito, lo que ha pasado a suponer el 1% del presupuesto de la Unión. Por otra parte, si bien la financiación disponible para gestionar los flujos migratorios y hacer frente a las amenazas para la seguridad se ha aumentado, el número de fondos ha quedado reducido de seis a dos: el Fondo de asilo, migración e integración (FAMI) y el Fondo de seguridad interior (Parlamento Europeo y Consejo, 2014).

El nuevo FAMI, con un presupuesto total de 3.869 millones de euros, se centra en los flujos de personas y la gestión integrada de la migración. Con él se presta apoyo a las acciones relacionadas con el asilo, la inmigración legal y la integración de los nacionales de terceros países, así como a las operaciones de retorno. La financiación de estas actividades estaba cubierta hasta ahora por tres fondos diferentes, a saber, el Fondo europeo para los refugiados (FER), el Fondo europeo para la integración de nacionales de terceros países (FEI) y el Fondo europeo para el retorno (Feret)⁴. El incremento de la financiación en estas áreas es notable si se tiene en cuenta que las dotaciones en el periodo 2007-2013 fueron de 700 millones de euros para el FER, de 825 millones para el FEI, y de 630 millones para el Feret⁵.

El también nuevo Fondo de seguridad interior, con una dotación de 4.648 millones de euros, apoya la aplicación de la Estrategia de seguridad interior y un enfoque coherente y global de la cooperación policial, incluida la gestión de las fronteras exteriores de la UE. Con él se financian las actividades que hasta el momento estaban apoyadas por el Fondo para las fronteras exteriores y por los programas específicos de Prevención y lucha contra la delincuencia y

4 Ver la comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo por la que se establece un Programa marco de solidaridad y gestión de los flujos migratorios para el período 2007-2013 [COM/2005/0123 final- no publicada en el Diario Oficial].

5 Pueden consultarse los importes desglosados asignados a cada Estado miembro de la UE, tanto desde el FEI como desde los otros Fondos europeos, en la página web de la Comisión europea: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/mapping-funds/index_en.htm

de Prevención, preparación y gestión de las consecuencias del terrorismo y de otros riesgos en materia de seguridad (Acosta & Murphy, 2014).

La Comisión Europea entendió que la reducción del número de instrumentos de financiación aportará claras ventajas tanto para los beneficiarios como para los Estados miembros y la propia Comisión. Una de las principales novedades consiste en facilitar la financiación de determinadas acciones que hasta ahora quedaban en medio de varios programas, por ejemplo, entre el FER y el Feret⁶. Por otra parte, el hecho de que las reglas sobre programación, elaboración de informes, gestión financiera, control y evaluación de todas las actuaciones se concentren y formen un conjunto común, facilitará una mejor comprensión por parte de todos los interesados y garantizará un mayor grado de coherencia y consistencia.

1. Antecedentes y génesis del Fondo

Este trabajo de investigación se centra en analizar el FAMI y el reglamento que lo regula y, dentro de él, en la parte que se refiere a la integración de inmigrantes. La intención es abrir un camino para aclarar las dudas y prever posibles problemas, desde el punto de vista jurídico, que puedan surgirle al gobierno de España, a las Comunidades autónomas, entidades locales y organizaciones no gubernamentales interesadas ante los nuevos términos de negociación que plantea la Comisión Europea.

Para contextualizar el marco de análisis es necesario comenzar por la base jurídica del Reglamento, la cual se halla en el título V del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), denominado “Espacio de libertad, seguridad y justicia”, y más concretamente en su artículo 78, apartado dos y en el artículo 79, apartados dos y cuatro. Estos preceptos son, a su vez, la base jurídica de la acción de la Unión en el ámbito de las políticas de asilo, inmigración, gestión de flujos migratorios, trato equitativo de los nacionales

6 Debido a la estrecha línea que distingue los grupos beneficiarios, en este caso solicitantes de asilo y extranjeros no comunitarios en espera de retorno, las ayudas para mejorar los centros de acogida y detención de extranjeros, se encontraban diseminadas entre ambos fondos, dependiendo de la naturaleza del grupo objetivo destinatario de las mejoras. Según la Comisión Europea, la unión en un solo fondo de ambas líneas de financiación posibilitará la creación de sinergias y supondrá una reducción importante de los costes en términos de economía de escala.

de terceros países que residan legalmente en los Estados miembros, lucha contra la inmigración ilegal y trata de seres humanos, inclusive mediante la cooperación con terceros países. Pero es el artículo 79.4 el que específicamente se refiere a la materia que aquí nos ocupa: la integración de los nacionales de terceros países que residen legalmente en el territorio de la UE⁷.

Como es sabido, la integración de estos nacionales se convirtió en una prioridad de la agenda política europea desde que los jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros decidieran impulsar la creación de un espacio común de libertad, seguridad y justicia en el Consejo Europeo celebrado en Tampere, a finales de 1999. Transcurridos cinco años, el Programa de La Haya —aprobado por el Consejo Europeo los días 4 y 5 de noviembre de 2004— incluía como una de las orientaciones específicas, para la consolidación de la libertad, “una integración acertada de los ciudadanos de terceros países residentes legales en la UE” y subrayaba la necesidad de una mayor coordinación de las políticas nacionales de integración y de las iniciativas de la Unión en este ámbito (Comisión Europea, 2005). El 19 de noviembre de 2004, el Consejo de justicia y asuntos de interior adoptó unos Principios Básicos Comunes destinados a fundamentar un marco europeo coherente en materia de integración de estos nacionales (Illamola, 2011).

Con el Programa de Estocolmo se establecieron las prioridades de la Unión Europea respecto al **espacio de libertad, seguridad y justicia** durante el periodo 2010-2014 y hace especial hincapié en que el éxito de la integración de los nacionales de terceros países con residencia legal supone la clave para aprovechar al máximo las ventajas de la inmigración (Comisión Europea, 2010). Asimismo, insistía este programa en que la Comisión Europea debía respaldar los esfuerzos de los Estados miembros mediante el desarrollo de mecanismos de coordinación, mejora de las consultas y la participación de la sociedad civil, prácticas conjuntas, módulos europeos de apoyo al proceso de integración, desarrollo de indicadores y sistemas de evaluación, entre otros aspectos (Groenendijk, 2011).

7 El artículo 79.4 del TFUE dice textualmente: “El Parlamento Europeo y el Consejo podrán establecer, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, medidas para fomentar y apoyar la acción de los Estados miembros destinada a propiciar la integración de los nacionales de terceros países que residan legalmente en su territorio, con exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros”.

En este sentido y de conformidad con el mayor énfasis puesto en los sistemas de evaluación —como herramienta para informar a los responsables políticos— el Reglamento por el que se crea el FAMI está respaldado por resultados de evaluaciones, consultas a las partes interesadas y una valoración general de impacto de las políticas aplicadas durante aquel periodo. El texto de la propuesta señala también, como particularmente importantes, los resultados de los informes sobre la evaluación del FER durante los años 2005 a 2007 y las evaluaciones intermedias de la ejecución del FEI y del Feret en el periodo 2007-2009 y 2008-2009, respectivamente (Comisión Europea, 2011).

Tras el análisis de todos estos informes, los preparativos de los futuros instrumentos financieros en el ámbito de interior empezaron en 2010 y se prolongaron durante 2011. Como parte de estos trabajos preparatorios, en diciembre de 2010 se puso en marcha un estudio de evaluación de impacto, con la ayuda de un contratista externo, que finalizó en julio de 2011. Este estudio sirvió para definir los problemas, los objetivos, las opciones estratégicas y el impacto esperado. Por otra parte, entre el 5 de enero y el 20 de marzo de 2011 la Comisión Europea realizó una consulta pública específica en Internet sobre el futuro de la financiación de los asuntos de interior. Basándose en el estudio de julio de 2011 y en dicha consulta, la Comisión elaboró un informe de evaluación de impacto sobre el que el Comité de evaluación de impacto emitió su dictamen el 9 de septiembre de 2011 (Peacock, 2011).

De forma paralela a estas actuaciones, el 8 de abril de 2011 tuvo lugar en Bruselas la conferencia “El futuro de la financiación de la UE para asuntos de interior: un nuevo enfoque”, que reunió a los principales interesados y les brindó la oportunidad de dar a conocer su opinión sobre el futuro de la financiación de la Unión. En líneas generales, se consideró que la prevalencia de la gestión compartida de los fondos y el paso de un sistema de programación anual a un sistema plurianual, junto con la definición de objetivos comunes en la Unión era el método apropiado de gestión para todos los gastos en asuntos de interior, aunque las organizaciones no gubernamentales opinaron que debía mantenerse la gestión directa.

Es innegable que se trata de un ámbito en el que la intervención de la UE aporta un valor añadido en comparación con la actuación individual de los Estados miembros, fundamentalmente porque está mejor posicionada que cada uno de ellos separadamente para proporcionar un marco que impulse la solidaridad en la gestión de los flujos migratorios. No obstante, en todas las reuniones e informes se reconoce que el papel de la UE no ha de ir más allá de lo

necesario y que el presupuesto debe utilizarse para financiar bienes públicos de la Unión, acciones que los Estados miembros y las regiones no puedan financiar por sí solos o para las que puedan garantizarse los mejores resultados.

2. La aplicación en España del anterior Fondo europeo de integración

Hay una cuestión sobre la que cabe llamar la atención antes de desplegar este punto. La norma comunitaria por la que se regía el FEI durante el periodo 2007-2013 era una decisión que formaba parte de un programa marco (Decisión del Consejo 2007/435/CE, de 25 de junio), mientras que para el nuevo ciclo 2014-2020 todas las disposiciones que regulan las materias concernientes al mismo se hallan contenidas en un reglamento. La diferencia no es baladí. Ambas figuras son instrumentos del derecho de la UE, y ambas se caracterizan por ser directamente aplicables y obligatorias en todos sus elementos. Pero las decisiones carecen de la aplicación o alcance general del que sí gozan los reglamentos, es decir, los destinatarios de un reglamento son todos los Estados miembros y todas las personas físicas y jurídicas, mientras que los destinatarios de una decisión no están especificados sino que pueden ser todos o solo algunos Estados miembros, o determinadas personas físicas o jurídicas.

La regulación de las ayudas destinadas a la integración de inmigrantes sube de categoría dentro de los actos jurídicos en el sistema normativo de la UE. El reglamento es el acto jurídico que permite a las instituciones de la Unión una mayor intervención en los ordenamientos jurídicos nacionales. Además, en la medida en que se adopte en régimen de codecisión con el Parlamento Europeo (como es el caso que nos ocupa), se considera un acto legislativo y esta institución juega un papel decisivo puesto que se convierte en un colegislador que podrá evaluar democráticamente todas las iniciativas y asegurar el valor añadido europeo. Por otra parte, los reglamentos tienen dos propiedades muy poco comunes en el Derecho internacional: su carácter comunitario y su aplicabilidad directa (Borchard, 2011).

2.1. Diferencias conceptuales con la UE

La construcción de las políticas europeas es una tarea larga y compleja en la que participan, en distintos grados, los Gobiernos nacionales, la sociedad civil

y las instituciones europeas. Pero la cuestión se dificulta enormemente cuando el lenguaje que emplean unos y otros actores no es el mismo, o aun siéndolo, no se le atribuye a determinadas palabras el mismo significado o el mismo alcance. Precisamente la palabra “integración” constituye un claro ejemplo en el que la UE parece darle un sentido disparateo con respecto al que se le otorga en España, o más bien se asocia con un colectivo diferente de personas. Mientras que las instituciones comunitarias se refieren generalmente a los residentes legales cuando utilizan este concepto (nacionales de terceros países que residen legalmente)⁸, en España vamos mucho más lejos cuando pensamos, hablamos, escribimos, financiamos, planificamos o legislamos sobre integración de inmigrantes (De Lucas, 2012).

Ningún documento de la UE que trate de forma directa o indirecta la integración de los migrantes, ninguna comunicación de la Comisión, ningún reglamento, directiva, fondo, programa, agenda, libro blanco, manual, declaración, índice, dictamen, informe, estudio o glosario hace referencia a la integración de nacionales de terceros países que no residan legalmente en la UE. En cada uno de ellos se habla de la integración como un proceso bidireccional, un aspecto o un objetivo que únicamente es entendible con respecto a los nacionales de terceros países que residen legalmente en el territorio de la Unión, conjuntamente con los potenciales migrantes que van a convertirse en residentes autorizados y que se encuentran todavía en sus países de origen y también para aquellos que gozan de protección internacional como los solicitantes de asilo, refugiados u otras formas de protección. Esta cuestión, a mi juicio nada desdeñable, resulta coherente con lo establecido en el artículo 79.4 del TFUE, al que se hacía referencia al principio del apartado segundo de este trabajo (Carrera, 2006).

Por el contrario, tanto la Ley Orgánica sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (en adelante Lode)⁹, como la legislación autonómica sectorial¹⁰, así como las instituciones y

8 En inglés, *legally residing third-country nationals*; y en francés *ressortissants de pays tiers en séjour régulier*.

9 Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (BOE nº 10, de 12/01/00).

10 Tres son las Comunidades Autónomas que han aprobado leyes sectoriales específicamente dedicadas a materias relacionadas con la integración de inmigrantes. En la Comunidad Valenciana, la Ley 15/2008, de 5 de diciembre, de la Generalitat, de Integración de las Personas Inmigrantes en la Comunitat Valenciana; en Cataluña, la Ley 10/2010, de 7 de mayo, de acogida de las personas inmigradas y de las regresadas a Cataluña; y en Castilla y León, la Ley 3/2013, de 28 de mayo, de integración de los inmigrantes en la sociedad de Castilla y León.

órganos administrativos competentes en la materia, la totalidad de los planes estratégicos de ciudadanía e integración centrales, autonómicos y locales que se han sucedido a lo largo de los años, las organizaciones del tercer sector y agentes sociales y los órganos colegiados consultivos, cuando hablan, debaten o regulan sobre integración de inmigrantes lo hacen en relación con los que se encuentran en territorio español, no solo con los que están autorizados para ello (Carrasco, 2008). Ninguno de estos actores, organismos e instrumentos hace distinción, con carácter general y a diferencia de Europa, entre la integración de inmigrantes con autorización o sin autorización para permanecer en España, con la única excepción del Foro estatal para la integración social de los inmigrantes, cuyo reglamento de funcionamiento establece que su objeto es la integración social de los inmigrantes legalmente establecidos, aunque su dinámica real no se corresponda con su regulación en este punto (Verdugo & Gómez, 2006).

Consecuentemente con esta concepción extensiva de la integración —que en España se refiere siempre a todos los inmigrantes que se hallan en su territorio—, los Planes anuales del FEI desde 2007 hasta 2013 enmarcaban sus proyectos y actuaciones dentro de las prioridades fijadas en el Plan plurianual. Y de forma consiguiente se referían, a lo largo de su texto, a los “nacionales de terceros países” (sin más apelativos) como los beneficiarios de los programas de integración. A la vista de ello, es posible afirmar que España no se ha ajustado exactamente a la normativa europea cuando ha seleccionado determinados programas para ser financiados con los fondos provenientes del FEI (García, 2013).

2.2. El sistema de distribución de competencias en España

Otra de las particularidades que caracteriza al sistema español en materia de políticas de integración de inmigrantes, y que debe tenerse igualmente en consideración, es el modelo territorial de distribución de competencias. Prácticamente todas las reformas estatutarias que se llevaron a cabo a partir de 2006 contemplaban como competencia exclusiva de la Comunidad autónoma el régimen de acogida y la integración social, económica y cultural de los inmigrantes, y señalaban la necesidad de colaborar con el Gobierno de España en todo lo relacionado con la política de inmigración.

Esta cuestión estuvo sometida a un gran debate político antes y durante los años en que tuvieron lugar las reformas de los Estatutos de autonomía (en

adelante EEAA), pues algunos de ellos parecían entrar en contradicción con la Constitución española, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de inmigración en su artículo 149. Los motivos de la no previsión, tanto estatutaria como constitucional, de un reparto competencial en inmigración deben interpretarse desde una perspectiva histórica determinada por ser el rasgo diferenciador de la inmigración en España no el número total de inmigrantes o extranjeros existentes en nuestro país, sino más bien la brusca irrupción del fenómeno desde mediados de la década de los 90. Y así, cuando se aprobó la Constitución y los Estatutos, la inmigración era apenas socialmente perceptible, por lo que los EEAA se limitaron a excepcionar sus competencias y reservaron esta materia al Estado (Moya, 2010).

Uno de los principales problemas por los que la polémica se prolongó tanto en el tiempo fue que, anteriormente a la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña (en adelante EAC), de junio de 2010, no se encontraban precedentes de intervención delimitadora por parte del alto Tribunal en cuanto a la competencia sobre inmigración. Pero este pronunciamiento judicial dejó sentadas las bases interpretativas de esta cuestión trascendental al proclamar la constitucionalidad de los tres bloques del artículo 138 del EAC que habían sido impugnados por atribuirse la Generalitat de Cataluña la competencia para desarrollar la política de integración de las personas inmigradas, entre otras disciplinas (García, 2010).

Las reformas estatutarias, con el respaldo posterior del Tribunal Constitucional, supusieron el reconocimiento formal de las facultades competenciales que ya venían ejerciendo las CCAA, en cuanto son competentes para regular y prestar diversos servicios públicos, al margen del origen de sus destinatarios. Por eso, la expresión “desarrollo de la política de integración en el marco de sus competencias”, utilizada en el EAC y en otros textos estatutarios, resultaba totalmente adecuada, pues aunque no estuviera reconocido de forma expresa, los Gobiernos autonómicos ya tenían facultades competenciales que les permitían diseñar políticas públicas de integración de inmigrantes. En definitiva, la redacción de los nuevos EEAA no modificó el sistema competencial en materia de políticas de integración sino que, sencillamente, concedió rango estatutario al reparto previo a las reformas (Aja, Montilla & Roig, 2006).

El conflicto competencial en materia de integración de inmigrantes volvió a ser objeto en 2013 de un pronunciamiento del Tribunal Constitucional, precisamente al respecto de la convocatoria de subvenciones dirigida a

municipios, mancomunidades de municipios y comarcas del año 2008. El TC declaró que la norma era inconstitucional en su totalidad por cuanto que “como acto que originó el conflicto está viciado de incompetencia por corresponder a la Comunidad Autónoma la competencia para realizar la convocatoria de las subvenciones” (Tribunal Constitucional, 2013).

Anteriormente a este pronunciamiento, la cuestión de la competencia autonómica sobre la gestión de la financiación de las políticas de integración de inmigrantes fue puesta de manifiesto por el Parlamento de Cataluña en la Resolución 417/IX al respecto del FAMI. La Cámara acordó que la propuesta europea se adecuaba al principio de subsidiariedad, pero advirtió que en la elaboración de la norma tendrían que tenerse en cuenta las observaciones realizadas en materia competencial. En concreto, manifestaba el Parlamento catalán que las competencias de la Generalitat afectadas por el proyecto de acto legislativo de la UE eran las derivadas de los artículos 138 y 166 del EAC, es decir, las relacionadas con la acogida de las personas inmigradas, políticas de integración y servicios sociales (Parlamento de Cataluña, 2012).

Sobre el contenido del artículo 138 EAC, recordaba la resolución del Parlamento catalán que el mismo debía entenderse conforme a la STC 31/2010, en la que se sostiene que el precepto no es inconstitucional si se interpreta que el término “inmigración” no se corresponde con la materia exclusiva del Estado en virtud del artículo 149.1.2ª CE. Por el contrario, decía esta sentencia, debía explicarse en relación con otras materias sobre las que la Generalitat sí puede asumir competencias, como son la primera acogida y las políticas de integración (Tribunal Constitucional, 2010). En este sentido, la resolución 417/IX traía a colación la Ley 10/2010, de acogida de las personas inmigradas y de las regresadas a Cataluña, en la que se establece que los programas de primera acogida afectan a materias sobre las que la Generalitat tiene competencia exclusiva, como es el caso de la salud, la educación, los servicios sociales y la cultura, entre otras.

La conclusión de todo esto era que la propuesta de Reglamento por el que se creaba el FAMI afectaba directamente a las competencias de Cataluña y que, por tanto, se hacía imprescindible una actuación coordinada con la AGE, así como el establecimiento de medios de participación para que la Generalitat pudiera disponer de la parte correspondiente de este Fondo europeo, al ostentar la competencia para gestionar las subvenciones en materia de políticas de integración de inmigrantes. Finalmente, el Reglamento europeo no contempla las particularidades competenciales puestas de relieve por las instituciones

catalanas, lo que de alguna manera obliga al Gobierno español a realizar las reformas legales necesarias para adaptar sus políticas a los requerimientos de la Comisión Europea (Parlamento Europeo y Consejo, 2014).

3. Las últimas reformas legales en España

Antes de adentrarme en este apartado conviene recordar que el Gobierno de España anunció, en junio de 2013, que reformaría la Lode con el propósito de delimitar unos criterios comunes de integración de los inmigrantes y determinar el ámbito de actuación de cada una de las diferentes administraciones públicas (Consejo de Ministros, 2013). Y son precisamente estos los dos grandes obstáculos que parecen dificultar el engranaje de nuestras políticas con las líneas marcadas por la Comisión Europea: las diferencias conceptuales y nuestro sistema de distribución competencial, como ya se ha visto.

Directamente derivado de la necesidad de construir un marco coherente con las estrategias definidas en Bruselas, la última reforma de la Ley de Extranjería española en materia de integración introdujo un precepto que, con el epígrafe “La política inmigratoria”, enunciaba los principios en los que todas las Administraciones públicas en España deben basar el ejercicio de sus competencias vinculadas con la inmigración, siendo el primero de ellos “la coordinación con las políticas definidas por la Unión Europea”. La formulación de este principio responde a la evidencia de que las políticas nacionales, regionales y locales se ven cada vez más afectadas por las decisiones tomadas en el contexto comunitario en los aspectos relacionados con la inmigración, lo que incluye uno de sus principales caballos de batalla: las políticas de integración de inmigrantes (Laparra & Martínez, 2008).

Esa misma reforma introdujo otro precepto titulado “Integración de los inmigrantes”, en el que se instaba a las Administraciones públicas a incorporar el objetivo de la integración en sus políticas, sin hacer mención alguna sobre la situación jurídico-administrativa de las personas a las que se dirigen. Pero es que España tiene razones legales que le obligan a incluir a todos los inmigrantes que se encuentren en su territorio dentro de sus políticas de integración, independientemente de que estén o no autorizados a permanecer en él.

La primera de las razones legales es que la Constitución española remite a la Ley para la fijación de los términos en que los extranjeros gozan en

España de los derechos y las libertades públicas garantizados en la norma fundamental. Por su parte, la Lodyle hace referencia a la integración de los inmigrantes comprendiendo a todos ellos, sin distinción alguna por su situación administrativa, como veíamos en el apartado tercero. Y si atendemos a otras disposiciones de la misma Ley, vemos que en su artículo 6.3 se impone a los Ayuntamientos la obligación de empadronar a “los extranjeros que tengan su domicilio habitual en el municipio”, independientemente de que su permanencia en España sea regular o irregular. De este empadronamiento se derivan, a su vez, algunos de los principales derechos sociales como son la educación, la asistencia sanitaria y los servicios y prestaciones sociales básicas, derechos todos ellos en los que las políticas de integración de inmigrantes juegan un papel más que decisivo (Solanes, 2010).

La segunda de las razones por las que España está obligada a incluir a todos los inmigrantes dentro de sus políticas públicas de integración es la existencia del “arraigo social” como vía de obtención de la regularidad administrativa. La Lodyle establece, en su artículo 31.3, que la Administración podrá autorizar la residencia temporal por situación de arraigo, para lo cual será necesario que el extranjero nacional de un tercer país demuestre que ha permanecido en España durante un mínimo de tres años, que carece de antecedentes penales, que posee un contrato de trabajo de un año de duración y que ha realizado “esfuerzos de integración” a través del seguimiento de programas de inserción socio-laborales y culturales. Este último requisito resulta de vital importancia para el tema que nos ocupa, pues supone que las Administraciones públicas españolas deben garantizar la existencia y facilitar el acceso a estos programas de inserción para hacer posible el cumplimiento de esta vía de legalización prevista en la Ley (Gobierno de España, 2000).

Partiendo de esta situación, podría parecer que la práctica en España en cuanto al desarrollo de las políticas de integración de inmigrantes, supone un modelo ciertamente complicado de encajar en el contexto de la financiación de la UE. Sin embargo, el nuevo sistema europeo de financiación podría convertirse en el incentivo perfecto para completar definitivamente este modelo en construcción y avanzar, conjuntamente con la UE, sin cometer errores irreversibles. Para explicar esta posibilidad, abordaré los dos aspectos que he desarrollado anteriormente, pero esta vez desde la perspectiva del FAMI.

En España son las CCAA las que tienen la competencia en materia de políticas de integración de inmigrantes y, por tanto, en la gestión de los

instrumentos financieros relacionados con la materia, correspondiendo al Estado, si acaso, la elaboración de un marco general. Así está reconocido en la normativa estatal y autonómica y así lo ha reiterado el Tribunal Constitucional en diversas ocasiones (STC 31/2010 y STC 26/2013). A su vez, el Parlamento de Cataluña advirtió que esta situación debía ser tenida en cuenta en la elaboración del FAMI (Resolución 417/IX) y propuso que se articularan medios de coordinación y participación conjuntamente con la AGE para que la Generalitat pudiera disponer de la parte correspondiente de este Fondo Europeo.

Contrariamente a ello, desde el año 2013 la autoridad responsable de los fondos europeos en España (la Dirección General de Migraciones) ni siquiera ha vuelto a publicar la convocatoria para entidades locales, lo que pone en serio peligro la continuidad de un gran número de programas de integración gestionados por el sector público autonómico y local. Esta actitud reprochable del Gobierno de la nación choca frontalmente con la nueva reglamentación europea, en la que se insiste en que son principalmente las autoridades locales y regionales y los agentes no estatales los que deben poner en práctica las estrategias de integración, sin excluir a las autoridades nacionales cuando así lo exija la organización administrativa concreta del Estado miembro.

4. Nuevas medidas de gestión en el FAMI

Todos los informes emitidos en los últimos años sobre la eficacia de los mecanismos de gestión y control de los tres fondos que ahora integran el FAMI, han advertido de la urgente necesidad de revisar y rehacer estos sistemas, tal y como hemos visto en el apartado segundo de este trabajo. Por su parte, el Tribunal de Cuentas Europeo corroboró esta necesidad en su informe especial número 22/2012, titulado “¿Contribuyen de forma eficaz el Fondo Europeo para la Integración y el Fondo Europeo para los Refugiados a la integración de los nacionales de terceros países?”.

Este informe constató que ni la Comisión ni los Estados miembros —que ejecutan estos fondos en gestión compartida— podían valorar la contribución de los mismos a la integración, principalmente por el hecho de que los países fiscalizados no habían fijado metas ni indicadores adecuados para sus programas anuales. Establecía que el informe intermedio de la Comisión sobre los resultados obtenidos y sobre los aspectos cualitativos y cuantitativos de la

ejecución, basado en las memorias presentadas por los Estados miembros, no ofrecía información suficiente para evaluar u orientar los fondos. En definitiva, la muestra fiscalizada revelaba resultados positivos en los distintos proyectos, pero éstos no eran garantía de éxito a una escala superior.

Concluía el Tribunal de Cuentas Europeo (2012) que la eficacia de los fondos se había visto lastrada no solo por el diseño del Programa Solid “caracterizado por su fragmentación, su carácter gravoso y su coordinación ineficaz con otros fondos de la UE”, sino también por la división de la financiación para grupos de destinatarios con necesidades parecidas. Estas circunstancias, sumadas al efecto combinado de la multiplicidad de fondos y del carácter anual de la programación, además de una larga cadena de controles a cargo de tres autoridades, habían derivado en una carga administrativa excesiva y desproporcionada respecto del tamaño de los fondos, lo que, unido a la insuficiente coherencia y complementariedad con otros programas de la UE, había provocado solapamientos, pérdida de oportunidades de sinergia y riesgo de doble financiación. Pero una de las principales causas por las que se llegaba a estas conclusiones negativas es que la Comisión Europea no indicó con la debida antelación las insuficiencias en la configuración de los sistemas de gestión y control de los Estados miembros.

A la vista de estas consideraciones, el informe especial número 22/2012 recomendaba a la Comisión Europea que concediera mayor importancia a obtener de los Estados miembros detalles concretos sobre su modo de garantizar la coherencia y complementariedad en los fondos de la Unión. Entendía que tanto la Comisión como los Estados miembros debían establecer un sistema obligatorio de indicadores comunes y definir valores meta para los programas nacionales, además de preparar sus principales directrices con antelación y establecer sistemas de gestión y control más adecuados y eficaces (Tribunal de Cuentas Europeo, 2012).

En atención a estas recomendaciones, la estructura del nuevo Fondo representa una evolución con respecto a la configuración utilizada en el periodo 2007-2013, manteniendo la mayoría de las funciones empleadas, incluidas las verificaciones documentales e *in situ*, las auditorías de los métodos de gestión y control y las auditorías de los proyectos. Sin embargo, se ha cambiado la secuencia de estas funciones para que los controles *in situ* sean una clara obligación de la autoridad responsable de los programas, como parte de la preparación para el ejercicio anual de liquidación de cuentas. En España, la autoridad responsable en la actualidad es la Dirección General de Migraciones

a través de la Subdirección General de Integración de los Inmigrantes, entre cuyas funciones figura la de gestionar las iniciativas, fondos y planes de acción de la UE en materia de integración (García, 2011).

El Comité Económico y Social Europeo, a propósito de la programación y gestión de fondos, respaldó durante la tramitación del Reglamento del FAMI que se indicara que los Estados debían poner en marcha asociaciones con las autoridades e instituciones competentes con el fin de ejecutar los programas nacionales. Este organismo sugirió que entre dichas autoridades debía incluirse a las organizaciones internacionales, a las regionales y locales, y a la sociedad civil con sus organizaciones no gubernamentales, organizaciones de inmigrantes e interlocutores sociales (Comité Económico y Social Europeo, 2012).

En esta misma línea, el Comité de las Regiones celebraba el interés especial por la flexibilidad y el logro de resultados e hizo hincapié en que la consecución de este objetivo exigiría una buena planificación, así como la participación e implicación de todas las partes interesadas. Por consiguiente, subrayaba la necesidad de involucrar a los entes locales y regionales desde la fase de planificación, habida cuenta de que son éstos quienes ejecutan la gran mayoría de programas y proyectos. Entendió que debía asegurarse la transparencia, así como nuevos controles y equilibrios que garantizaran la imparcialidad de las decisiones (Comité de las Regiones, 2012).

El Reglamento del FAMI no se pronuncia sobre los mecanismos concretos, pero lo cierto es que en España debería haberse articulado ya un dispositivo que permitiera asignar los fondos destinados a programas de integración a las CCAA. Y ello siguiendo determinados criterios cualitativos y cuantitativos de solidaridad interterritorial y de carácter demográfico y poblacional. Las Comunidades Autónomas, a su vez, deberían ser las encargadas de elaborar y gestionar en su totalidad las convocatorias de subvenciones en sus respectivos territorios, dirigidas a entidades locales y a entidades sin ánimo de lucro. De esta manera, las prioridades y estrategias en el marco del FAMI serían las fijadas por el órgano autonómico competente para coordinar las políticas de integración entre los departamentos del gobierno de la región y con los entes locales, agentes sociales, organizaciones sin ánimo de lucro y sociedad civil organizada. Solo así se daría cumplimiento al mandato del Tribunal constitucional sin menoscabo alguno de la acción del sector público más localizado, cuya presencia es absolutamente imprescindible en esta materia.

Conclusiones

A la vista de todo lo antedicho, nos encontramos en disposición de adelantar algunas conclusiones que podrían arrojar luz en la implementación del nuevo Fondo europeo de asilo, migración e integración, al menos en lo que afecta a las políticas de integración de inmigrantes.

Al igual que el acervo comunitario sobre la materia, este Fondo considera la integración como un proceso bidireccional que únicamente es entendible con respecto a los nacionales de terceros países que residen legalmente en el territorio de la Unión, conjuntamente con los potenciales migrantes que van a convertirse en residentes autorizados y que se encuentran todavía en sus países de origen, y también para aquellos que gozan de protección internacional como los solicitantes de asilo, refugiados u otras formas de protección. Concepción a todas luces más restrictiva que la que se aplica en España.

Pero no podemos olvidar que el hecho de ser un reglamento el instrumento jurídico que ahora regula la financiación de los programas dirigidos a fomentar la integración de los inmigrantes, supone que lo estipulado en él es válido de manera uniforme e íntegra en todos los Estados miembros. Los Estados no pueden aplicar sus disposiciones de forma parcial o decidir cuáles aplican para excluir las normas que son contrarias a ciertos intereses nacionales. De la misma manera, tampoco pueden sustraerse a la obligatoriedad de las disposiciones del reglamento amparándose en normas y usos del derecho nacional.

Sobre esta cuestión, el Comité Económico y Social Europeo respalda que los fondos europeos se dediquen a objetivos concretos y no se utilicen para la financiación de los programas nacionales que no estén vinculados con los europeos. Asimismo, invita para que se asuma que la financiación de la UE no sea considerada como un sustituto de la financiación nacional, lo que implica que los Estados miembros deben responsabilizarse de garantizar una financiación suficiente de sus políticas de integración. La financiación de la UE debe aportar un valor añadido, esto es, debe reflejar las prioridades y los compromisos políticos en el contexto europeo y apoyar la aplicación del acervo de la UE en este ámbito.

Descendiendo al contexto legislativo español, es posible afirmar que la Lodyle no debe sufrir una nueva reforma, al menos en materia de integración, pues es perfectamente compatible su espíritu y su texto con las líneas generales marcadas por la UE en lo que se refiere a los instrumentos de financiación para

la integración de los migrantes. Hemos visto que el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea impide que las instituciones comunitarias puedan imponer una normativa armonizada en materia de integración a los Estados miembros, aunque sí puedan decidir hacia qué actuaciones dirigir sus fondos. Cada Estado miembro es libre de confeccionar sus propias políticas de integración de inmigrantes, siempre que los fondos europeos se canalicen efectivamente hacia los grupos beneficiarios designados como destinatarios en cada uno de ellos, de manera que se eviten las incoherencias, los solapamientos y el fraude.

La clave está en que España debe madurar sus políticas y afinar su discurso. Debe empezar a diferenciar entre los programas y proyectos de integración cuyos beneficiarios finales son aquellos definidos en el FAMI, de los programas y proyectos cuyos beneficiarios son los nacionales de terceros países titulares de derechos según su normativa estatal y sectorial pero que quedarían fuera de estos grupos. No se trata de cambiar el rumbo, se trata sencillamente de enderezarlo. ■

Referencias

- Acosta, D., & Martire, J. (2014). Trapped in the lobby: Europe's revolving doors and the Other as Xenos'. *European Law Review*, 39, 362-379.
- Acosta, D., & Murphy, C. (2014). *EU Security and Justice Law. After Lisbon and Stockholm*. Oxford: Hart Publishing.
- Aja, E., Montilla, J. A. & Roig, E. (Coords.). (2006). *Las Comunidades Autónomas y la inmigración*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Borchard, K. (2011). *El ABC del Derecho de la Unión Europea*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.
- Carrasco, M. C. (2008). *Informe de Síntesis sobre el Faaiire 2008-Revisión por pares en materia de protección e inclusión sociales*. Madrid: Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades de la Comisión Europea.
- Carrera, S. (2006). Programas de integración para inmigrantes: una perspectiva comparada de la Unión Europea. *Migraciones*, 20, 37-73.
- Comisión Europea. *Programa de La Haya: consolidación de la libertad, la seguridad y la justicia en la Unión Europea*, DOUE C 53/01 (2005).

Comisión Europea. *Comunicación de la Comisión "Europa 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador"*, [COM (2010) 2020] (2010).

Comisión Europea. *Programa de Estocolmo – Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano*, DOUE C 115 (2010).

Comisión Europea. *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*, [COM (2011) 847 final] (2011).

Comité Económico y Social Europeo. *Dictamen sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea el Fondo de Asilo y Migración* (2012).

Comité de las Regiones. *Dictamen sobre los instrumentos financieros de la UE en materia de asuntos de interior* (2012).

De Lucas, J. (2012). *Sobre los fundamentos de la igualdad y del reconocimiento. Un análisis crítico de las condiciones de las políticas europeas de integración ante la inmigración*, X Premio de investigación Francisco Javier de Landaburu Universitat. País Vasco: Eurobask, 11-91.

España. Consejo de Ministros. *Informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas-CORA* (2013).

España. Parlamento de Cataluña (2012). *Resolución 417/IX, por la que se aprueba el Dictamen sobre la adecuación al principio de subsidiariedad de la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea el Fondo de Asilo y Migración*. Adoptada por la Comisión de Interior el 2 de febrero de 2012. (2012).

García, J. (2011). Sobre el proceso de integración social del inmigrante en España. La cuestión de los indicadores. *Revista electrónica del Instituto de Investigaciones "Ambrosio L. Gioja"*, 7, 50-77.

García, L. (2010). La Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de junio. Punto y final en materia de competencias en inmigración. *Revista Catalana de Dret Públic*, 42. Recuperado de http://eapc.gencat.cat/web/.content/home/publicacions/varia/33_especial_sentencia_estatut/documents/especial_estatuto_es.pdf

García, L. (2013). La financiación de la integración de inmigrantes en España: su incoherencia respecto al marco normativo europeo. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 46, 1009-1032.

Groenendijk, K. (2011). Pre-departure Integration Strategies in the European Union: Integration or Immigration Policy? *European Journal of Migration and Law*, 13(1), 1-30.

- Illamola, M. (2011). Los principios básicos comunes como marco de la política de integración de inmigrantes de la UE y su incorporación a la política española de integración. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 38, 155-182.
- Laparra, M., & Martínez, A. (2008). Las políticas de integración social de inmigrantes en España. En A. Izquierdo (coord.), *El modelo de inmigración y los riesgos de exclusión* (pp. 291-324). Madrid: Foessa y Cáritas Española, Colección Estudios No. 25.
- Moya, D. (2010). Competència en matèria d'immigració. *Revista Catalana de Dret Públic, Edición especial Sentència sobre l'Estatut*, 362-368.
- Parlamento Europeo y Consejo. *Reglamento (UE) No. 516/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, por el que se crea el Fondo de Asilo, Migración e Integración, por el que se modifica la Decisión 2008/381/CE del Consejo y por el que se derogan las Decisiones 573/2007/CE y 575/2007/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y la Decisión 2007/435/CE del Consejo* (2014).
- Peacock, M. et al. (2011). *Impact assessment study on the Multi-annual Financial Framework in the area of Home Affairs: Final Report*. Bruselas: Dirección General de Asuntos de Interior de la Comisión Europea.
- Solanes, A. (2010). Inmigración y responsabilidad municipal. *Documentación social*, 158, 191-210.
- Tribunal Constitucional (2010). España. Sentencia TC 31/2010, de 28 de junio.
- Tribunal Constitucional (2013). España. Sentencia TC 26/2013, de 31 de enero.
- Tribunal de Cuentas Europeo. *Informe especial nº 22/2012* (2012).
- Unión Europea, España. Gobierno de España. *Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social* (2000).
- Verdugo, R. M., & Gómez, A. (2006). Narraciones políticas y procesos de enmarcamiento del discurso de las asociaciones del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes de España. *Papers: revista de sociología*, 81, 149-169.