



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ARAGÓN

**IMPLICACIONES SOCIOCULTURALES DEL PROBLEMA DE  
REFUGIADOS EN EL DISEÑO DE LA POLÍTICA MIGRATORIA  
DEL GOBIERNO ITALIANO A PARTIR DE 2010 HASTA 2016:  
EVALUACIÓN Y PERSPECTIVAS**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES

PRESENTA

**FARID DAUDET HERNÁNDEZ JÁCOME**

DIRECTOR DE TESIS

**MTRO. RODOLFO ARTURO VILLAVICENCIO LÓPEZ**



Ciudad Nezahualcóyotl, Estado de México, 2019





Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



Farid Daudet  
Hernández J.

## IMPLICACIONES SOCIOCULTURALES DEL PROBLEMA

DE REFUGIADOS EN EL DISEÑO DE LA POLÍTICA MIGRATORIA DEL GOBIERNO ITALIANO A PARTIR DE 2010 HASTA 2016:  
**EVALUACIÓN Y PERSPECTIVAS**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES

## **IMPLICACIONES SOCIOCULTURALES DEL PROBLEMA**

DE REFUGIADOS EN EL DISEÑO DE LA POLÍTICA MIGRATORIA DEL GOBIERNO ITALIANO A PARTIR DE 2010 HASTA 2016:  
***EVALUACIÓN Y PERSPECTIVAS***

TESIS





## **AGRADECIMIENTOS**

Agradezco a la Universidad Nacional Autónoma de México, por ser el espacio en donde se difunde, crea y comparte conocimiento, por permitirme desarrollar en sus aulas los elementos para tratar de hacer de éste un mundo más equitativo y justo.

A mi familia, en especial a mis padres por todo su amor, esfuerzo y apoyo incondicional que me han brindado a lo largo de la vida para cumplir mis metas. El presente trabajo de investigación va dedicado a ustedes.

Para todos mis maestros que fueron agentes multiplicadores del saber y con sus enseñanzas adquirí herramientas para desarrollar un pensamiento crítico.

A todos mis amigos los cuales han estado a lo largo de este proceso, analizando, escuchando, leyendo y dando puntos de opinión del presente trabajo.

A Leilani por su particular forma de motivarme para concluir la tesis.

Yo no cruce la frontera, la frontera me cruzo...

## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	1
I. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL-JURÍDICA Y ENCUADRE TEÓRICO .....	7
1.1 Marco Conceptual .....	8
1.1.1 Desplazado.....	8
1.1.3 Inmigrante.....	12
1.1.4 Migrante.....	13
1.1.5 Refugiado .....	16
1.1.6 Solicitante de asilo .....	18
1.2 El papel de las Instituciones según el neoinstitucionalismo .....	20
II. RESEÑA HISTÓRICO–CULTURAL Y LA “ASIMILACION CULTURAL” .....	27
2.1 Antecedentes de la llegada de refugiados e inmigrantes a Italia.....	27
2.2 Lugar de origen de los inmigrantes y refugiados .....	43
2.3 Diferencias culturales .....	52
2.4 Integración y asimilación cultural .....	58
III. LEYES QUE RIGEN LA POLÍTICA MIGRATORIA E INTEGRACIÓN Y EL ROL DE LAS INSTITUCIONES EN EL CONFLICTO.....	63
3.1 De las entradas a las solicitudes de asilo .....	66
3.2 El rol de las Instituciones italianas en materia migratoria .....	69
3.3 Gobiernos locales.....	78
3.4 Ley “Turco-Napolitana” de 1998.....	81
3.6 “Maroni Law” (Ley 94/2009) .....	85
IV. ESTRATEGIAS ALTERNATIVAS PARA LA SOLUCIÓN DEL PROBLEMA .....	89
4.1 Propuesta para el diseño del programa en el mejoramiento de Instituciones .....	90
4.2 Instituciones educativas .....	92
4.3 Instituciones sanitarias y de vivienda .....	104
4.4 Instituciones laborales .....	112
REFLEXIÓN FINAL .....	119

## INTRODUCCIÓN

A partir del inicio de la segunda década del Siglo en curso, la comunidad internacional experimenta la mayor crisis de refugiados desde la Segunda Guerra Mundial. Dicho fenómeno se concentra en Europa, lo que ocasiona una oleada masiva de refugiados provenientes de distintos países de Medio Oriente y Norte de África (MENA), tales como: Siria, Eritrea, Irak, Libia, Túnez. Varios son los factores que se conjugan para configurar esta dinámica que ocasiona el éxodo de miles de personas de sus territorios de origen, denominadores comunes en los Estados como represiones sistemáticas a sus Derechos Humanos, pobreza generalizada en un amplio sector de la población causado por el deficiente reparto de los ingresos y los recursos naturales, dominio de clases sociales que no responden a las demandas e intereses de sus sociedades, además de limitar o en su defecto prohibir el acceso a la democracia y gobernanza a nuevos actores que intentan involucrarse por permear un cambio.

En los conflictos internos de corte étnico o nacionalista frecuentes en el actual escenario internacional, los desplazamientos humanos necesitados de protección no son solo una consecuencia de conflictos bélicos de mayor o menor duración, sino objeto específico y prioritario de unas estrategias conducentes a lograr una supuesta consolidación de la identidad nacional en Estados jóvenes por medio de la expulsión de grupos no considerados coincidentes. Aparece de esta manera un nuevo modelo de demandantes de asilo o refugio, caracterizado por la naturaleza masiva de los desplazamientos de población, y la rápida formación de estos grupos que requieren de protección internacional en muy breves plazos de tiempo.

No es una excepción o sorpresa que la República Italiana, Estado elegido para delimitar la espacialidad del presente trabajo, el cual es generador de diversas industrias, ubicado dentro de las diez economías más grandes del mundo, que también demuestra varios indicadores de bienestar, se convirtiera en un receptor neto para personas en tránsito o destino de migrantes en general y solicitantes de refugio. Un país que exhibe una posición ambivalente por parte de sus ciudadanos, en cuanto la manera de recibir y convivir con diferentes culturas, aún cuando a inicios del Siglo pasado los italianos fueron un exponente de la emigración.

La afluencia masiva de personas en demanda de protección internacional en occidente es una realidad objetiva que ha habido que afrontar en diversos episodios, como en el caso



de la antigua Yugoslavia. Pero junto a esta circunstancia, se ha dado desde los primeros años de la posguerra fría una imagen distorsionada de la realidad de los refugiados, en virtud de la cual habría que esperar en Europa y otros países desarrollados una suerte de invasión descontrolada de gente provenientes de los países del tercer mundo, de consecuencias nefastas para las sociedades de acogida. Este espectro de la invasión se ha revelado inexacto particularmente respecto de Europa del Este, pero ha sido utilizado como argumento ante las opiniones públicas como justificante de políticas más restrictivas.

Para la República de Italia, la afluencia de miles de demandantes de protección internacional en su territorio representa un desafío directo a sus Instituciones, en función de su incapacidad para garantizar a los refugiados un trato digno y humanitario, así como su reacomodo dentro de los demás Estados de la Unión Europea (UE) o retorno al país de origen. Sin embargo no puede existir una política eficaz en materia de refugio y asilo, sin una política adecuada de inmigración, sobre todo cuando las leyes son reformadas en cada proceso electoral, como instrumento del gobierno en turno para ganar electores. La gestión integral de la problemática de los masivos desplazamientos de personas de nuestros días debería articularse ofreciendo a los extranjeros que arriban a las fronteras vías de solución alternativas a los procedimientos tradicionales de refugio y asilo político, ya que en muchos casos hay una delgada línea que divide a un migrante económico, de un refugiado, al menos en el ideal de las personas que no tienen el pleno conocimiento de las leyes o estatutos internacionales en materia.

En este escenario, la principal preocupación del país heredero del Imperio Romano, radica en albergar a la mayoría de refugiados, debido a que no cumplen con los requisitos impuestos por la UE para poder brindarles asilo. El viejo derecho de asilo, y el más reciente del refugio y de los desplazados, plantea una dimensión basada desde la sociedad de destino, pues a sus conocidos efectos económicos se suma la incidencia social, cultural, humanitaria, política e incluso de seguridad. Constituye un problema transnacional en cuanto a sus consecuencias, y por ello pieza obligada en toda estrategia internacional de paz y seguridad, pero de su gestión concreta dice mucho también el grado de verdadera civilización alcanzado por nuestras sociedades, pues en definitiva la concordancia con los valores que consideramos como propios se ven expuestos al momento de recibir a otras culturas con las que no se convive de manera regular.

Italia es el principal escenario en lo que se refiere a los contextos migratorios irregulares de la Unión Europea, especialmente desde el punto de vista cuantitativo. ¿Por qué Italia,

aun manteniendo una distancia mayor con África, por ejemplo, respecto a España, es el centro de interés continental en lo relativo a la inmigración?

Los desplazados forzosos por las situaciones de violencia y persecución, en lo que es nota común en todos los colectivos humanos compelidos a desplazarse cualquiera que sea su motivación, ven en los países occidentales una meta a alcanzar, que la situación de mundialización “psicológica” propiciada por la mejora y rápida expansión de los medios de comunicación y de transporte, que trae consigo y multiplica, una idealización de lugares que, aunque remotos se presentan como paradigmas de bienestar y felicidad, hace optar a estas poblaciones, en su huida, por destinos casi siempre lejanos, culturalmente muy diversos, donde la integración social es difícil, y las perspectivas ideadas no se corresponden en absoluto con la realidad que encuentran.

El presente trabajo pretende contribuir al campo de las Relaciones Internacionales partiendo del enfoque interdisciplinario y neo institucional al abordar la problemática de los diferentes movimientos migratorios que se derivan en migración irregular, migración económica y en particular en los cambios que permean los solicitantes de refugio y asilo político en Italia desde el punto de vista contextual, institucional, geopolítico, logístico y estructural; analizando cómo influye en la seguridad de Italia y la Unión Europea. La particular convicción es que sólo desde un enfoque supranacional puede intentarse articular una respuesta que convine mayor compromiso político, y mayor capacidad de acción, posibilitando así una deseable despolitización en la gestión cotidiana, así como asumir un mayor margen de maniobra en la arena internacional como consecuencia de contar con una mayor capacidad de influencia. El enfoque común como mejor respuesta al enfoque exclusivamente nacional, tanto en términos legítimos de control y seguridad, como de respeto de los derechos humanos.

El fenómeno migratorio en el país transalpino no es algo nuevo, desde los principios de los años noventa la inmigración es una constante en la política interior de Roma. Los lugares de partida de los migrantes son ahora diferentes, pero el ritmo de los flujos, tras dos décadas, no había cambiado. Este ritmo de llegadas, sobre todo en los últimos cinco años, no sólo no ha descendido, por el contrario ha aumentado; 62.000, 13.000 y 37.000 personas en 2011, 2012 y 2013 respectivamente.

La razón de esta escalada frente a años anteriores tiene un denominador común: Los levantamientos ocurridos en MENA que comenzaron a finales de 2010 (erróneamente llamada Primavera Árabe), los cuales no sólo provocaron ciertos cambios en el Norte de

África; sino que también fueron la consecuencia directa del número de migrantes que llegó a Europa a lo largo de los siguientes años. Las revueltas ocurridas en esta zona geográfica, permitieron que los regímenes autoritarios que anteriormente gobernaban la región en países como Túnez, Libia y Egipto; dejaran de existir. Lo que ha conllevado que, al no establecer gobiernos únicos y sólidos, que garanticen el bienestar de la población y logren hacer frente al cúmulo de personas que salen del territorio por esta razón, trae como consecuencia un menor control de las fronteras nacionales de dichos territorios.

Ciertamente, resulta imposible prescindir de todo elemento político en la concesión de asilo a un extranjero, pues éste huye de su país de origen por ser objeto de persecución motivada por su identidad o sus creencias, o bien, por la situación política. Sin embargo, durante la Guerra Fría, la dimensión política de esta figura cobró especial importancia al instrumentalizarse ideológicamente toda demanda de asilo político formulada por un ciudadano proveniente del bloque comunista como un triunfo de Occidente sobre el antagonista por excelencia, al comunismo. Con la desaparición del mundo bipolar se pierde esa rentabilidad política al otorgar refugio a este tipo de ciudadanos, sin embargo si trasladamos este instrumento al contexto actual, se advierte que las personas provenientes de Medio Oriente y Norte de África son vistos como extremistas sobre todo cuando son musulmanes que se han radicalizado para defender sus ideales, generalizando así a miles de personas que muchas veces no comparten ni siquiera las mismas creencias, la anterior homogenización, a su vez, utilizada como método para expandir la ideología en turno y de esta manera garantizar menor acceso a los solicitantes.

La hipótesis proyectada en el presente trabajo de investigación, reside en que el gobierno en turno y posteriores, sin importar el giro político que delimite su ideología (derecha, izquierda o centro), aún con el limitado apoyo que proporciona la Unión Europea, no logran subsanar la crisis existente en materia de refugio. La razón es simple; no existe el peso e interés político-económico necesario por parte de los actores involucrados en el tema, y la sociedad en general, para proponer acciones e Instituciones con fuertes cimientos para ofrecer una verdadera adaptación sociocultural para los solicitantes de la condición de refugio. Por su parte la polaridad que se presenta en los discursos migratorios de partidos políticos, medios de comunicación u Organizaciones Civiles (los cuales incluyen a toda la migración sin importar sus variantes), crea una brecha aún mayor de intolerancia que juega un papel en contra para los solicitantes de refugio, ya que este tipo de alocuciones tiene repercusiones directas al elaborar las políticas públicas.

Mientras se siga viendo a esta figura de protección internacional como una mera herramienta o requisito impuesto por Tratados u Organizaciones Internacionales (Organización de la Naciones Unidas, Unión Europea) como medio para obtener otros fines, obtener una mejor reputación como país o atraer inversión extranjera a través de la Cooperación Internacional, no se lograrán avances significativos en la materia. Es el caso de Italia, en el cual no se vislumbra en el corto y mediano plazo una respuesta adecuada y eficaz para atender al masivo número de personas solicitando hacer de este país su nuevo hogar.

Para dar soporte al trabajo de investigación, éste fue limitado en cuatro capítulos, los tres primeros nos adentran en el tema desde perspectivas teóricas, conceptuales, históricas, culturales, entre otras. Siguiendo el orden de ideas al momento de formular los objetivos generales y específicos de la tesis, fue necesario plantear en el Primer apartado una delimitación tanto conceptual como jurídica de los términos que darán distinción a las diferentes formas de migración que existen, planteadas por diversos autores. Ya que al adentrarse en el tema sobre todo cuando nos encontramos por primera vez con literatura que involucra aspectos de refugio, protección complementaria o asilo político quedan vacíos conceptuales, o dicho de otra manera, confusión terminológica, entre la mayoría de la población, (incluyendo a los tomadores de decisiones y burócratas) al momento de diferenciar a un refugiado de un migrante económico o viceversa, sólo por ejemplificar.

Con respecto al Segundo Capítulo, se expondrá la manera en que el Estado italiano pasó de convertirse en un generador neto de emigrantes hacia América (principalmente Estados Unidos, Brasil y Argentina) y los Estados desarrollados de Europa en el Siglo XIX y XX (Francia y Alemania), a formar parte de los Estados receptores, donde inmigrantes de diferentes partes del mundo buscan una mejor calidad de vida, debido al auge y “milagro económico” que advino en la década de 1970 en territorio romano, una nación reconstruida sobre las ruinas de la Segunda Guerra Mundial.

En el Capítulo número tres, se esclarecen las cuatro principales rutas de entrada de la presión migratoria irregular hacia la Unión Europea, durante los últimos años (2010-2016), rutas de acceso en donde solicitantes de refugio y otro tipo de migrantes ingresan hacia Europa con diferentes fines. De lo anterior se deriva que en el segundo sub apartado se analice el papel que ejercen las Instituciones italianas en materia migratoria a nivel nacional, regional y local; así como las leyes que regulan el accionar de las políticas que determinan el por venir de las personas solicitantes de refugio.

Para dar paso al Cuarto y último acápite el cual brinda un análisis acerca del funcionamiento actual de las Instituciones (educativas, laborales, así como de vivienda y sanitarias), delimitando su accionar a lo correspondiente en materia de migración e integración específicamente, en los tres niveles de gobierno (nacional, regional, municipal). Una vez reconocido el actuar de las mismas, se proporcionarán sugerencias en los posibles campos de acción en donde se podrían hacer más eficientes los servicios prestados por el Estado italiano para los refugiados que buscan incorporarse y desarrollarse de manera plena en la sociedad donde se han instalado. En el cual se enuncian alternativas para brindar la solución a la problemática planteada.

## **I. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL-JURÍDICA Y ENCUADRE TEÓRICO**

La problemática situación de los refugiados y personas desplazadas es una de las cuestiones más importantes en las Relaciones Internacionales del Siglo XXI. Actualmente existen más migrantes internacionales que nunca y su número seguramente aumentará en un futuro previsible. La migración está inextricablemente ligada a otras cuestiones mundiales importantes, como el desarrollo, la pobreza y los Derechos Humanos.

La migración internacional constituye una dimensión importante de la globalización y se ha incorporado a los cambios en las estructuras económicas, sociales, raciales, culturales e institucionales. Asimismo, presenta desafíos significativos en materia de gobernanza pública, sobre todo en países de la Unión Europea, desde la afluencia de miles de personas sirias e iraquíes de Medio Oriente, que huyen de la barbarie de sus países, hasta los africanos que emigran a Europa en busca de mejores condiciones de vida. El fenómeno migratorio demanda estudios de Relaciones Internacionales, que ayuden a esclarecer el entorno cambiante que generan los éxodos masivos de población, así como el impacto cultural y social que se manifiesta en los territorios donde los migrantes deciden poner fin a su extensa travesía.

Como resultado del entorno globalizado en que nos desarrollamos, existen ahora diversos tipos de migrantes con nuevas características. Diferentes Organizaciones no Gubernamentales (ONG) alrededor del mundo, Organizaciones Internacionales y nuevos actores en la escena Internacional han velado porque se otorguen mayores derechos y atención a las personas que tienen que huir de sus países de origen a causa de la situación conflictiva o las condiciones de vida deplorables. Aún con los grandes avances que se logran para brindar mejores tratos a dichas personas, quedan vacíos conceptuales, o dicho de otra manera, confusión terminológica, entre la mayoría de la población, (incluyendo a los tomadores de decisiones y burócratas) al momento de diferenciar a un refugiado de un migrante económico o viceversa, sólo por ejemplificar. Por lo anterior, en el presente acápite se desarrollan los diferentes conceptos con la finalidad de esclarecer los términos y eliminar ambigüedades.

## 1.1 Marco Conceptual

### 1.1.1 Desplazado

Se entiende por desplazados internos a “las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los Derechos Humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida.”<sup>1</sup> Por regla general, las personas desplazadas tienen las mismas necesidades que los refugiados en materia de protección aunque no están cubiertas por la Convención de 1951, ni por el Estatuto del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), porque no han cruzado una frontera internacional.<sup>2</sup>

Para el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), la definición antes mencionada no es aplicable en un marco operacional, ya que es muy amplia y engloba, bajo un mismo epígrafe, grupos numerosos con necesidades diversas. Esta definición conlleva, además, el riesgo de menoscabar la protección a la que tiene derecho el conjunto de la población civil. El CICR considera que los desplazados internos afectados por un conflicto armado son, ante todo civiles que como tales, están protegidos por el Derecho Internacional Humanitario.

De conformidad con el principio de imparcialidad, el CICR protege y asiste a todas las víctimas de un conflicto sin distinción y con arreglo a las necesidades, aunque en muchos

---

<sup>1</sup> “Principios Rectores de los Desplazamientos Internos”, Introducción: Alcance y Finalidad, párrafo 2, Organización de las Naciones Unidas. “Intensificación de la promoción y el fomento de los derechos humanos y las libertades fundamentales, en particular la cuestión del programa y los métodos de trabajo de la comisión: derechos humanos, éxodos en masa y personas desplazadas”. (Recurso en línea, consultado el 15 de junio de 2017)

<http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2001/0022>

<sup>2</sup> “Guía sobre el Derecho Internacional de los Refugiados”, Parte I, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Unión Parlamentaria, 2001.

casos, los desplazados por un conflicto armado constituyen –dada la precariedad de su situación– un grupo prioritario.<sup>3</sup>

Después de revisar dos conceptos de Organismos Internacionales, el siguiente corresponde a la ley 387 publicada en el Diario Oficial de la República de Colombia<sup>4</sup> el 24 de julio de 1997: “desplazado es toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional, abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personal han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas a los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público”.<sup>5</sup>

En este sentido, como respuesta a los mecanismos establecidos por el gobierno colombiano para registrar y prestar atención de emergencia a la población desplazada, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (IACHR, por sus siglas en inglés) puntualiza que “no es el registro formal ante los entes gubernamentales lo que le otorga el carácter de desplazado a un individuo, sino el hecho de haberse visto compelido a abandonar el lugar de residencia habitual”.<sup>6</sup>

Ahora bien, resulta idóneo puntualizar que los desplazados tienen derecho a gozar, en plena igualdad, de los mismos derechos y libertades bajo el Derecho Interno e Internacional que el resto de los ciudadanos de cualquier país. No obstante, la experiencia ha demostrado que estas personas, en la práctica, rara vez disfrutan de tales derechos y libertades, porque el desplazamiento, por su misma naturaleza, trae consigo la privación de múltiples derechos.<sup>7</sup>

---

<sup>3</sup> Comité Internacional de la Cruz Roja (Recurso en línea, consultado el 20 de junio de 2017). <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/5tdqng.htm>

<sup>4</sup> Uno de los principales países a nivel mundial con mayor número de desplazados en la década de 1990 y principios del 2000.

<sup>5</sup> Diario Oficial de Colombia N° 43.091, de 24 de julio de 1997.

<sup>6</sup> *Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos N° 3: Personas en situación de desplazamiento* (2017): 4. (Recurso en línea, consultado el 05 de diciembre de 2018) <http://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/desplazados6.pdf>

<sup>7</sup> *Compilación sobre desplazamiento forzado/ Normas, doctrina y jurisprudencia nacional e internacional*, Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos/ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados/ Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, no. 1 (Bogotá, 2000): 19. (Recurso en línea, consultado el 10 de diciembre de 2018) <http://www.hchr.org.co/index.php/publicaciones/file/107->



Aún cuando los desplazados se ven forzados con frecuencia a abandonar sus hogares por las mismas razones que los refugiados, el hecho de que los primeros permanezcan dentro del territorio nacional significa que no pueden tener acceso al calificativo de “refugiados” auténticos, con derecho al régimen de protección especial otorgado a los refugiados por el Derecho Internacional, toda vez que no han cruzado una frontera internacionalmente reconocida. Más aún, su presencia dentro del territorio nacional implica que su propio gobierno tiene la responsabilidad primordial de satisfacer sus necesidades de protección y asistencia.<sup>8</sup>

En los últimos años, la comunidad internacional ha puesto un mayor énfasis en la solución del problema de los desplazados internos para poder garantizarles mejor acceso a sus derechos elementales, es por ello que se han adoptado una serie de instrumentos internacionales que abordan, específicamente, la temática sobre desplazados internos, entre los que se encuentran:

- Convención de Ginebra de 1949, y sus protocolos facultativos, de 1977;
- Declaración de Cartagena sobre los Refugiados, de 1984;
- Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas, de 1994, y
- Principios Rectores de los Desplazados Internos, del representante del Secretario General de la ONU para los desplazados internos, de 1998.

La trascendencia que genera la creación de los instrumentos jurídicos internacionales, repercute de manera directa, en primer lugar: en el reconocimiento por parte de los Estados signatarios y Organizaciones Internacionales, de que existe un problema tangible en un territorio específico, el cual genera que un sector de la población se vea privado de permanecer en su circunscripción a causa de un conflicto bélico, social, catástrofe natural, o cualquiera que sea la causa. En segundo lugar: una vez identificada la adversidad, al tipificar y otorgar el estatus de desplazado a los sujetos que lo requieren, resulta asequible brindar además de planificar, estrategias para los afectados, sobre todo cuando es el propio Estado el que genera el inconveniente.

---

**[compilacion-sobre-desplazamiento-forzado-normas-doctrina-y-jurisprudencia-nacional-e-internacional?tmpl=component](#)**

<sup>8</sup> *Compilación sobre el desplazamiento forzado/ Normas, doctrina y jurisprudencia nacional e internacional*, p. 20.

Quedan asignaturas pendientes en la materia, siendo la primordial el garantizar a los afectados poder acudir a estancias internacionales, aún cuando no hayan cruzado una frontera internacional, cuando el país donde mantenían su residencia haga caso omiso de la situación o los desplazados se vean inconformes con la resolución otorgada por el mismo.

### 1.1.2 Emigrante

Un emigrante es aquella persona que sale de su país de origen con el propósito de establecerse en otro. Un individuo se convierte en un emigrante por una razón básica: la situación económica, política y social de su país de origen no se adapta a las necesidades de la persona, forzando a su instinto a tomar un nuevo rumbo en busca de un mejor porvenir. Los conflictos sociales como guerras, crisis económicas o enfermedades, son las principales razones por las que una persona toma la decisión de emigrar.<sup>9</sup>

De acuerdo con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), un emigrante es la persona que comete “el acto de salir de un Estado con el propósito de asentarse en otro. Las normas internacionales de Derechos Humanos establecen el derecho de toda persona de salir de cualquier país, incluido el suyo. Sólo en determinadas circunstancias, el Estado puede imponer restricciones a este derecho. Las prohibiciones de salida del país reposan, por lo general, en mandatos judiciales”.<sup>10</sup>

Por su parte, el Glosario de Términos de Integración de Inmigrantes proveniente de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, en España, menciona que un emigrante es “aquella persona que sale de un territorio para asentarse en otro. Una persona es emigrante en el territorio en que sale e inmigrante en el territorio en el cual se asienta. Migrante es el término que agrupa tanto a emigrantes como inmigrantes”.<sup>11</sup>

Después de realizar una significativa búsqueda del concepto, se encuentra que éste no es usado por organizaciones como ACNUR o el CICR, inclusive muchos autores prefieren utilizar el término de migrante. Cabe aclarar que es importante no usar indistintamente las

---

<sup>9</sup> Definición de emigrante. (Recurso en línea, consultado el 14 de junio de 2017)

<http://conceptodefinicion.de/emigrante/>

<sup>10</sup> “Glosario sobre Migración”, Derecho Internacional de Migración, *Organización Internacional para las Migraciones*, N° 7, (2006): 23. (Recurso en línea, consultado el 16 de junio de 2017)

[http://publications.iom.int/system/files/pdf/iml\\_7\\_sp.pdf](http://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_7_sp.pdf)

<sup>11</sup> Glosario de términos de integración de Inmigrantes, *GES Gabinet d'Estudies Socials*, (2007): p. 21.

palabras: emigrado, inmigrado y migrado, ya que puede generar confusión sobre quiénes son los que entran o salen del país de origen y destino.

### 1.1.3 Inmigrante

Existen diferentes tipos de inmigrantes, dependiendo de las necesidades y tiempo de estancia en el lugar donde se asientan; para la Dirección General de Inmigración y Voluntariado, Consejería de Política Social, Mujer e Inmigración de España, un inmigrante es “una persona que se desplaza de un territorio para asentarse en otro. El desplazamiento puede ser: dentro de un mismo país (migración interior) o de un país a otro (migración internacional). La persona inmigrante puede tener: la misma nacionalidad del Estado al que llega (migración de retorno), o una nacionalidad diferente (migraciones de extranjeros).”<sup>12</sup>

Una de las principales causas de la inmigración a lo largo de la historia es la denominada inmigración económica, la cual es la que desplaza a las personas de una nación a otra para acrecentar su poder adquisitivo o para mejorar simplemente su situación en el mercado laboral. Ésta puede desempeñar un papel en la corrección de los desequilibrios del mercado laboral, a condición de que las cualificaciones de los trabajadores inmigrantes sean adecuadas. A corto plazo, la inmigración laboral puede ayudar a reducir las carencias de mano de obra que padecen, en particular, los sectores de las tecnologías de la información y la comunicación, las tecnologías avanzadas o la asistencia sanitaria, pero también algunas profesiones o sectores poco cualificados, como la construcción o la agricultura.<sup>13</sup>

Podemos encontrar otro tipo de definiciones breves pero concretas como la que expone el Glosario sobre Migración, de la Organización Internacional para las Migraciones: proceso por el cual personas no nacionales ingresan a un país con el fin de establecerse en él.<sup>14</sup> O la que ofrece la Real Academia Española: “inmigrar”, del latín “inmigrare”, llegar a otro país para establecerse en él, especialmente con idea de formar nuevas colonias o domiciliarse en las ya formadas.<sup>15</sup>

---

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 26.

<sup>13</sup> Miguel Angel De Prada, “Glosario de términos sobre la Integración de Inmigrantes e indicadores de la misma en los documentos recientes de la Unión Europea”. *Proyecto INTI-13 Indicadores de integración de inmigrantes, Colectivo IOE* (octubre 2005).

<sup>14</sup> “Glosario sobre migración” Op. cit., p.3.h

<sup>15</sup> Diccionario de la Real Academia Española. (Recurso en línea, consultado el 26 de junio de 2017) <http://lema.rae.es/drae/?val=migrar>

#### 1.1.4 Migrante

Es la definición más utilizada en el ámbito académico y de investigación para referirse al flujo de personas que buscan establecerse en una nueva residencia, ya sea a nivel nacional o internacional, por cuestiones económicas, laborales o sociales. En el ámbito internacional, no existe una definición homogénea aceptada del término “migrante”. Este término abarca usualmente todos los casos en los que la decisión de migrar es tomada de manera libre por la persona concernida por “razones de conveniencia personal” y sin intervención de factores externos que le obliguen a ello. Así, este término se aplica a las personas y a sus familiares que van a otro país o región con miras a mejorar sus condiciones sociales, materiales, sus perspectivas y las de sus familias.<sup>16</sup>

De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas (ONU), los migrantes internacionales son personas que se trasladan de un país a otro con la intención o posibilidad de quedarse durante un tiempo, a menudo un año o más. Aunque por migrante suele entenderse extranjero, la migración afecta tanto a extranjeros como a ciudadanos. Los ciudadanos pueden abandonar su país como emigrantes y regresar como retornados. Los extranjeros pueden entrar como migrantes de diferentes categorías y salir por periodos breves o largos, por lo general convirtiéndose en migrantes retornados en sus propios países.

La ACNUR establece una definición comparada entre refugiado y migrante, en donde menciona que los migrantes eligen trasladarse no a causa de una amenaza directa de persecución o muerte, sino principalmente para mejorar sus vidas al encontrar trabajo o educación, por reunificación familiar, o por otras razones. A diferencia de los refugiados, quienes no pueden volver a su nación, los migrantes continúan recibiendo la protección de su gobierno.<sup>17</sup>

Asimismo el Alto Comisionado estipula que “contrariamente a los migrantes, los refugiados no eligen dejar su país, sino que se han visto obligados a hacerlo. Los migrantes económicos son personas que abandonan su territorio de origen únicamente

---

<sup>16</sup> “Glosario sobre Migración”, Op. cit., p. 7.

<sup>17</sup> Página web del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). (Recurso en línea, consultado el 27 de junio de 2017)  
<http://www.acnur.org/noticias/noticia/refugiado-o-migrante-acnur-insta-a-usar-el-termino-correcto/>

por razones económicas, para mejorar sus condiciones de vida.”<sup>18</sup> Así, la diferencia fundamental entre migrante y refugiado, radica en que los primeros gozan de la protección de su país de origen, mientras que los segundos no. Ya que los migrantes económicos no cumplen con los criterios que determinan la condición de refugiado y, por lo tanto, no pueden beneficiarse de la protección internacional como tal.

En el ámbito académico, para autores como Manuel Tori, el término migrante hace alusión a “aquella persona que se desplaza debido a la necesidad de buscar mejores condiciones de vida en otro país, con la intención de sumarse, en el mejor de los casos, a quien ya esté en el destino.”<sup>19</sup> Por su parte Michael Kearney y Bernadete Besserra definen la migración como “un movimiento que atraviesa una frontera significativa que es definida y mantenida por cierto régimen político –un orden, formal o informal- de tal manera que cruzarla afecta la identidad del individuo”.<sup>20</sup>

Se observa entonces que la migración es el movimiento de individuos que salen de su lugar de origen o residencia, con la finalidad de establecerse en uno diferente, en busca de mejores condiciones de vida. La migración puede ser interna: cuando el individuo cambia de municipio, región o estado dentro de un mismo país. O puede ser internacional, cuando se cambia de nación.

Otra definición es la que propone Laura Oslo, acepción en la que la autora incluye la demarcación geográfica administrativa como otro elemento a tener en cuenta: “Desde el punto de vista demográfico, se suele denominar migración al desplazamiento que trae consigo el cambio de residencia del individuo, de un lugar de origen a uno de acogida y que conlleva el traspaso de divisiones geográfico administrativas, bien sea al interior de

---

<sup>18</sup> “Guía sobre el Derecho Internacional de los Refugiados: Parte II, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Unión Interparlamentaria (2001): 47. (Recurso en línea, consultado el 10 de diciembre de 2017)

<http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/Publicaciones/2012/8951>

<sup>19</sup> Existen tres formas para referirse a lo mismo: inmigrante, emigrante y migrante. El autor señala que en la mayoría de las ocasiones él mismo optará, en la medida que la narrativa se lo consienta, por la palabra *migrante*, un término más neutral y posiblemente más acertado de cara a la voluntad de no posicionar geográficamente ni a los lectores ni a los actores del tema tratado. *Migrante* será por tanto, la persona que se desplaza por razones de necesidad. Esta decisión de estilo pretende seguir el ejemplo de muchos países del mundo, como es el caso de Italia, donde el término se neutraliza tanto en los contextos académicos como en los medios de comunicación, en pro de hacer más hincapié en los actos de desplazamiento y no dónde se encuentren los observadores. Ver en: Manuel Tori, “El Fenómeno Migratorio en Italia, una cuestión de seguridad”, *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, (2014): p. 2.

<sup>20</sup> Michael Kearney y Bernadete Beserra, “Migration and Identities: A class-based approach”, *Latin American Perspectives*, vol. 31, no. 5 (septiembre 2004): p. 4.

un país (regiones, provincias, municipios) o entre países. Se habla de estadías no inferiores a un año, sin embargo la medición está determinada por la definición que al respecto haga cada país”<sup>21</sup>.

Según Alejandro I. Canales y Christian Zolnisky, los migrantes se pueden catalogar del siguiente modo: trabajadores migrantes temporarios (los cuales son invitados a laborar en determinado país durante un tiempo conciso), migrantes altamente calificados o profesionales (intra-firma), migrantes irregulares (indocumentados o ilegales), refugiados (quienes son perseguidos y corren peligro en su lugar de origen debido a diferencias ideológicas y culturales, discriminación racial, etc.) y solicitantes de asilo. Es importante resaltar el hecho de que los migrantes irregulares son en muchas ocasiones víctimas de explotación laboral, debido a que la remuneración económica que reciben es muy baja, tienen pésimas condiciones de trabajo, no hay medidas de seguridad dentro de su medio laboral, no cuentan con vacaciones, lo que se traduce en una ausencia total de derechos laborales.<sup>22</sup>

La anterior descripción sólo toma en cuenta a la migración como el proceso de desplazamiento hacia el destino final de las personas, sin importar la causa o estatus, ya que enmarca a todos los que llegan a un territorio, pero en diferentes categorías. Este tipo de definiciones se generan sobre todo en Estados donde es común la inmigración.

Cristian Blanco<sup>23</sup> apunta a la migración como un proceso en el cual existen inmersos tres subprocesos: la emigración, la inmigración y el retorno. La autora considera que en algunos conceptos se notan ambigüedades al momento de definir la distancia entre el lugar de partida y el de llegada, y el tiempo de permanencia en el destino. Sin embargo, estas dimensiones muchas veces son tomadas como criterios para definir el fenómeno y dan la posibilidad de determinar con mayor precisión los desplazamientos de la población que pueden ser considerados como migraciones o no. Los criterios son:

- Espacial: el movimiento ha de producirse entre dos delimitaciones geográficas significativas (como son los municipios, las provincias, las regiones o los países).
- Temporal: el desplazamiento ha de ser duradero, no esporádico.

---

<sup>21</sup> Laura Oslo, “La migración hacia España de mujeres jefas de hogar”, Revista del Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones”, no. 5 (1998): p. 33.

<sup>22</sup> Alejandro I. Canales y Christian Zolnisky, “Comunidades transnacionales y migración en la era de la globalización”, *Notas de Población*, no. 73 (2001): pp. 221-222.

<sup>23</sup> Cristina Blanco, *Las migraciones contemporáneas* (Madrid: Alianza Editorial, 2000) p. 89.

- Social: el traslado debe suponer un cambio significativo de entorno, tanto físico como social.

Según Blanco, los criterios anteriores, aunque también presentan ambigüedades (delimitación geográfica significativa, desplazamiento duradero) aproximan algo más a la idea de lo que es un movimiento migratorio y lo que es un traslado de otro tipo. Para finalizar agrega, que las migraciones tienen que ser consideradas como los movimientos que supongan para el sujeto un cambio de entorno político administrativo, social y/o cultural relativamente duradero; o, de otro modo, cualquier cambio permanente de residencia que implique la interrupción de actividades en un lugar y su reorganización en otro.

### **1.1.5 Refugiado**

De conformidad con la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, aprobada por la ONU, un refugiado es una persona que:

- Tiene fundados temores de ser perseguida por motivos de:
  - Raza;
  - Religión;
  - Nacionalidad;
  - Pertenencia a determinado grupo social, u
  - Opiniones políticas.
- Se encuentra fuera del país de su nacionalidad, y
- No puede o no quiere acogerse a la protección de ese país, o regresar a él a causa de dichos temores.

Más tarde, la Convención y Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, menciona que el término “refugiado” se aplicará a toda persona que, debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales

acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.<sup>24</sup>

La Convención de la Organización para la Unidad Africana (OUA) por la que se regulan los aspectos específicos de problemas de los refugiados en África, es un tratado regional aprobado en 1969, que amplía la definición de la Convención de 1951 a una consideración fundada más objetivamente, a saber:

- Toda persona que “debido a agresiones externas, ocupación, dominación extranjera u otros eventos que alteren gravemente el orden público en una parte o en la totalidad del territorio del país de su origen o nacionalidad”, se vea obligada a huir del lugar donde habitualmente reside.

En 1984, un coloquio de representantes de los gobiernos de América Latina y de eminentes juristas adoptó la Declaración de Cartagena. Al igual que la Convención de la OUA, la Declaración extiende el ámbito de la definición consignada en la Convención de 1951 a:

- Las personas que han huido de sus países “porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”.<sup>25</sup>

Según el mandato de la ACNUR, es refugiado la persona que cumple con los criterios del Estatuto de ACNUR y califica para la protección de la ONU dada por el Alto Comisionado sin tomar en cuenta si está o no en un Estado parte de la Convención sobre el Estatuto de Refugiado de 1951 o del Protocolo sobre el Estatuto de Refugiado de 1967, o si ha sido o no reconocido por el país huésped como refugiado bajo uno de estos dos instrumentos.<sup>26</sup>

Para Alexander Betts y Gil Loescher, “los refugiados son personas que cruzan las fronteras internacionales para huir de los abusos de los derechos humanos y los conflictos. Los refugiados son prueba *Prima facie* de violación de derechos humanos y

---

<sup>24</sup> Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, hecha en Ginebra el 28 de julio de 1951, y Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, hecho en Nueva York el 31 de enero de 1967.

<sup>25</sup> “Guía sobre el Derecho Internacional de los Refugiados”, Parte I, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Unión Parlamentaria. 2001.

<sup>26</sup> “Glosario sobre Migración”, Op. cit., p. 60.



vulnerabilidad. Las personas que son perseguidas y privadas de sus hogares o comunidades y medios de subsistencia se ven obligadas frecuentemente a huir de sus hogares a través de las fronteras y buscar seguridad en el extranjero”.<sup>27</sup>

### 1.1.6 Solicitante de asilo

Tal como se reconoce en la Convención de la Organización de la Unidad Africana (OUA), la Declaración de Cartagena y la Declaración de las Naciones Unidas sobre el Asilo Territorial, el otorgamiento de asilo es un acto pacífico y humanitario. El derecho internacional no contiene una definición del término “asilo”; sin embargo, éste se ha convertido en un término general que abarca toda la protección que un país brinda a los refugiados en su territorio. Asilo significa, cuando menos, una protección básica - es decir, un refugiado no puede, por expulsión o devolución, ser puesto en las fronteras de los territorios donde su vida o su libertad sea amenazada - durante un período temporal, con la posibilidad de permanecer en el país de acogida hasta que pueda encontrarse una solución fuera del país. En varios países, esta protección es mucho más amplia puesto que va más allá de los derechos consignados en la Convención de 1951.<sup>28</sup>

“Solicitante de asilo” es una expresión generalmente para designar a una persona cuya solicitud de la condición de refugiado aún se encuentra en trámite o todavía no se delibera la decisión. No todos los solicitantes de asilo serán reconocidos como refugiados. Mientras no se haya examinado imparcialmente una solicitud, el solicitante de asilo no puede ser expulsado, en virtud del principio de no devolución, y debe beneficiarse de las normas humanitarias.

Derivado del Glosario sobre Migración<sup>29</sup> de la OIM, “solicitante de asilo” es la persona que insta su admisión en un país como refugiado y en espera de una decisión para obtener dicho status, de acuerdo con los instrumentos nacionales e internacionales aplicables. En caso de que la decisión sea negativa, debe abandonar el país; puede ser expulsado, como cualquier otro extranjero en situación irregular, a menos que se le permita permanecer en base a consideraciones de carácter humanitario o por otras razones.

---

<sup>27</sup> Alexander Betts y Gil Loescher, *Refugees in International Relations* (Reino Unido: Oxford University Press, 2011), p.1.

<sup>28</sup> “Guía sobre el Derecho Internacional de los Refugiados”, Op. cit., p. 15.

<sup>29</sup> “Glosario sobre Migración”, Op. cit., p. 69.

La Política de Asilo en la Unión Europea a través del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) garantiza que se les concede asilo a las personas que huyen de algún tipo de persecución o que está amenazada de daños graves. El asilo es un derecho fundamental, y su concesión, es una obligación internacional con arreglo a la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados<sup>30</sup>. Los Estados miembros tienen la responsabilidad colectiva de acoger a los solicitantes de asilo en condiciones dignas, asegurando que se les dispensa un trato equitativo y que su caso se examina con arreglo a normas uniformes que garanticen un resultado similar con independencia del lugar de presentación de la solicitud.

La confusión entre migración y protección de refugiados tiene como resultado que las políticas de asilo estén siendo absorbidas y combinadas con las políticas migratorias y, que las medidas de control migratorio se apliquen indiscriminadamente a solicitantes de asilo y de refugio, inmersos dentro de los flujos migratorios regionales y continentales, y a quienes se presume como migrantes, en tanto en la mayoría de los casos provienen de los mismos países, utilizan las mismas rutas, los mismos medios y recurren a las redes de tráfico de personas para obtener acceso a un territorio, convirtiéndose incluso, en muchos casos, en víctimas de trata de personas.

En consecuencia, para preservar el asilo y la protección internacional de refugiados es necesario entender mejor el complejo fenómeno de la migración, y en particular, la composición de los flujos migratorios mixtos, pero también es necesario diferenciar a los migrantes de los refugiados. Esta distinción no niega los derechos inherentes de todas las personas bajo la jurisdicción de un Estado, independientemente de su nacionalidad o estatus migratorio. El reto es contar con salvaguardas específicas de protección para identificar a las personas necesitadas de protección internacional, dentro de los flujos migratorios mixtos.<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> “Un Sistema Europeo Común de Asilo”, *Comisión Europea*, 2013, 3. (Recurso en línea, consultado el 12 de agosto de 2017) [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/ceas-fact-sheets/ceas\\_factsheet\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/ceas-fact-sheets/ceas_factsheet_es.pdf)

<sup>31</sup> “Las Migraciones mixtas y su relación con los éxodos de refugiados, incluyendo la repatriación de las personas que no requieren protección internacional, así como la facilitación del retorno en su dimensión mundial”, Comité Permanente del Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado, 25 de mayo de 1998. (Recurso en línea, consultado el 12 de julio de 2017) <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2003/2251.pdf?view=1>

## 1.2 El papel de las Instituciones según el neoinstitucionalismo

El institucionalismo y posteriormente el neoinstitucionalismo, no sólo le concede particular importancia a las Instituciones y estructuras, sino también a las reglas, procedimientos, organizaciones y demás variables que integran en conjunto al sistema político y que tienen una influencia en las relaciones, conductas, comportamiento, estabilidad e inestabilidad de los gobiernos y, en general, en su papel de producción y reproducción de la sociedad.

Mientras que muchos científicos políticos recurren al enfoque neoinstitucionalista, no existe un acuerdo entre estos para mencionar una definición precisa de lo que constituye una institución política. Como Rhodes puntualiza, "A pesar del increíble crecimiento de los estudios institucionales en las últimas décadas, carecemos de una definición singular de la que los estudiantes de política puedan encontrar un amplio acuerdo".<sup>32</sup>

Sin embargo, algunos otros autores, parecen estar de acuerdo en que una institución política es una entidad propia y que una institución es más que sólo la suma de las preferencias de política de los individuos que lo componen.<sup>33</sup> Por ejemplo, John Carey (profesor de Ciencia Política, Departamento de Gobierno, Dartmouth College) sostiene que las Instituciones políticas "establecen pautas para la deliberación, la agregación de preferencias en decisiones colectivas, y la aplicación de esas decisiones."<sup>34</sup> Por otra parte, John Rawls conceptualizó las Instituciones como "un objeto abstracto" realizado en el "pensamiento y conducta".<sup>35</sup> En este sentido, se observa que la institución corresponde a un concepto más que a un lugar o cosa.

Ciertamente, "la cuestión institucional ha recuperado protagonismo en el análisis político y económico durante los últimos años, diversos autores han incorporado las Instituciones como parte central del examen de la realidad social. El redescubrimiento de las Instituciones ha abierto una agenda interesante de investigaciones en política y economía comparadas."<sup>36</sup> El neoinstitucionalismo, conformaría la expresión más directa de la ruptura

---

<sup>32</sup> R.A.W. Rhodes y Sara A. Binder, *The Oxford handbook of political institutions* (Reino Unido: Oxford University Press, 2006), p. 13.

<sup>33</sup> John T. Ishiyama y Marijke Breuning, *21st Century Political Science A Reference Handbook*, vol. 1 (Estados Unidos: University of North Texas, 2011). p. 55

<sup>34</sup> John M. Carey, "Parchment, equilibria, and institutions", *Comparative Political Studies* (septiembre 2000): p. 735.

<sup>35</sup> John Rawls, *A theory of justice* (Cambridge: Harvard University Press, 1971), p. 11.

<sup>36</sup> Walter W. Powell y Paul J. DiMaggio, *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional* (México: Fondo de Cultura Económica, 1999), p. 8.

disciplinar tradicional entre la economía, la sociología, la historia y la ciencia política en una visión o enfoque netamente “interdisciplinario” que en estos últimos años está produciendo gran número de aportes para el debate y la producción de investigaciones de diversa índole.

El neoinstitucionalismo, paralelo a concebir un papel más autónomo de las Instituciones políticas, no niega al mismo tiempo la importancia y el rol llevado a cabo por los actores individuales, el Estado, incluso los procesos sociopolíticos de socialización, participación y afines. No perdamos de vista que el contexto será fundamental por la influencia que tiene social, económica, cultural y políticamente sobre nuestras conductas y sobre el individuo como tal. Asimismo, el papel y los roles de las Instituciones políticas son fundamentales para explicar la estabilidad, el cambio o incluso la inestabilidad de un determinado sistema político y de la propia política, respectivamente.

El neoinstitucionalismo logra combinar el estudio por la democracia, la cultura política, el comportamiento político, los partidos políticos y demás, y su significado y papel para el Estado y los ciudadanos.<sup>37</sup> Las Instituciones, en un sentido amplio, son las reglas, normas, costumbres de operación del sistema; son al mismo tiempo las redes que sirven para enlazar y encauzar institucionalmente las relaciones de intercambio económico, social y político entre los subsistemas o distintos componentes del sistema. De esta manera, las Instituciones articulan y desarticulan, estructuran y desestructuran, integran y desintegran, promueven y restringen nuestras conductas, nuestras reglas, códigos, tradiciones, etc.

Las Instituciones se distinguen por sus características intrínsecas, es decir, por su calidad, eficiencia, y estabilidad. Las características están influidas por cuatro factores estrechamente relacionados. Primero, por las condiciones estructurales tales como el territorio, la población, los recursos naturales. Segundo, por la cultura, tradiciones, y costumbres de la sociedad. Tercero, por el comportamiento, las respuestas, la toma de decisiones individuales y colectivas de los grupos sociales frente a los incentivos y prohibiciones contenidos en las organizaciones institucionales mercantiles, así como no mercantiles. Cuarto, por los pactos políticos y sociales que se establecen entre los grupos de la sociedad con el Estado alrededor del poder político y el control del Estado.<sup>38</sup>

---

<sup>37</sup> José Antonio Rivas, “El Neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones”, *Reflexión Política*, vol. 5, núm. 9 (2003) p.99.

<sup>38</sup> José Luis Ayala Espino. *Límites del mercado. Límites del Estado: Ensayos sobre economía política del Estado* (México: Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., 1992) p.35.

El Estado es visto como una organización económica pero también, y simultáneamente, una estructura institucional generadora de reglas que impone a todos, que se sujeta a ellas. En este sentido, es una más de las Instituciones involucradas en la economía, aunque ciertamente decisiva. El papel del Estado además, no depende sólo de la lógica de las reglas económicas, como es el caso de muchas Instituciones mercantiles, sino también de factores extraeconómicos.

También se tiene que tener en cuenta que, el Estado es una institución con características peculiares. En efecto, es el resultado, primero, de su notable capacidad de secularización, es decir, los ciudadanos en lo individual o lo social no pueden sustraerse de pertenecer a él. Existe por llamarlo de alguna forma una membresía universal al Estado. Segundo, es una institución que detenta el monopolio de los poderes compulsivos de los cuales otras Instituciones carecen.

El neoinstitucionalismo argumenta que la teorización en la ciencia política debe tener en cuenta que la acción no se produce en un vacío institucional. Al enfatizar la importancia teórica de la institución, los nuevos institucionalistas rechazan dos perspectivas de la relación entre las Instituciones y la acción. La primera es la que toma las Instituciones como un reflejo de las fuerzas sociales, cualquiera que sea su naturaleza (sociopolítica, económica, cultural, ideológica, etc.). Este punto de vista se disuade porque representa a las Instituciones como un objeto neutral, ajustándose mecánicamente a los cambios de la sociedad para incorporar continuamente el equilibrio actual de poder o el paisaje cultural ideológico y como siempre estando únicamente al final del cambio social.

La segunda perspectiva criticada por los nuevos institucionalistas considera que las Instituciones son instrumentos puramente manipulables por los actores. Esta posición se considera inadecuada porque se ve exagerada la medida en que los actores pueden utilizar las Instituciones para cumplir sus objetivos políticos o, más generalmente, con fines de resolución de problemas. Los nuevos institucionalistas sugieren que tal visión marginaliza las restricciones a la acción que resultan de la misma existencia de las Instituciones. Se deduce entonces que, ambos enfoques, ignoran la posibilidad de que las propias Instituciones puedan tener efectos sobre los resultados políticos per se.

Los nuevos institucionalistas se inclinan por explicar la continuidad que el cambio porque la lógica de su enfoque se centra en la reproducción institucional más que en la transformación. Argumentan que las Instituciones encarnan la situación social que prevalece en el momento de su nacimiento porque, una vez creadas, tienen autonomía frente a la sociedad y su desarrollo sigue un patrón ampliamente independiente. Además, las Instituciones tienden a generar 'retroalimentación positiva' o 'retornos crecientes' que actúan como mecanismos de reproducción.<sup>39</sup> Como resultado, las Instituciones se adaptan imperfectamente y con mucho retraso a lo que ocurre en la sociedad, y se resisten al cambio.

Para dar cuenta del cambio institucional y de otro tipo, los nuevos institucionalistas utilizan argumentos diferentes. Uno se centra en choques exógenos. Este enfoque sugiere que los acontecimientos internacionales (como la guerra y las crisis financieras globales, o en este caso las crecientes crisis de migrantes y refugiados), al perturbar el desarrollo de los procesos internos, rompen el ciclo de reproducción institucional y abren así oportunidades para transformaciones institucionales y cambios políticos.<sup>40</sup> Con esta explicación, la lógica de la retroalimentación positiva y de los mecanismos de refuerzo no tiene que ser alterada, pero el cambio ocurre como resultado de una fuerza que no se incorpora a la perspectiva teórica en sí misma. En consecuencia, la noción de choque exógeno cuestiona la capacidad de los nuevos institucionalistas para manejar el cambio. Adjunto con este enfoque también se puede discutir el argumento empírico de que el cambio interno siempre tiene raíces externas.

---

<sup>39</sup> Pierson Paul, *When Effect Become Cause: Policy Feedback and Political Change* (Estados Unidos: World Politics, 1993), p. 595.

<sup>40</sup> Ingram Paul y Clay Karen, The Choice-within-Constraints New Institutionalism and Implications for Sociology, *Annual Review of Sociology*, no. 26 (2000): pp. 525-526.

Por su parte, el surgimiento espontáneo de las Instituciones en las sociedades se explica por los modelos mentales compartidos e ideologías que determinan las percepciones de los actores en situaciones de interacción en las cuales la cultura y creencias conductuales tienen un papel relevante. El desempeño de las Instituciones depende de la interdependencia en el medio ambiente en que operan y de la interpretación de la situación en que se encuentran los actores.

Meyer y Rowan (sociólogo, profesor emérito en la Universidad de Stanford) adoptaron una visión de las Instituciones como reglas culturales que han sido crecientemente racionalizadas a través de la acción de las profesiones, los Estados y los medios de comunicación, con esto se facilita el desarrollo de otros tipos de organizaciones; así, las organizaciones no sólo son producto de la sofisticación tecnológica sino de la racionalización cultural.

Autores como Rawls (filósofo ético, moral y político)<sup>41</sup> afirman que solo Instituciones políticas justas darán lugar a una sociedad justa, a partir de esa premisa, las Instituciones son más que reglas del juego, afectan también los valores que serán socialmente establecidos. Esto nos lleva a cuestionarnos el quehacer de las Instituciones políticas, pregunta que nos remite a los intereses, preferencias y a la cuestión de si éstos intereses son externos a las Instituciones o moldeados por ellas. Trabajos como el de Riker<sup>42</sup> nos conduce a la teoría de la acción racional y concuerda con la primera opción, mientras que Weingast<sup>43</sup> con su trabajo del neoinstitucionalismo sociológico apoya la segunda cuestión.

El nuevo institucionalismo pone de manifiesto la idea de que las Instituciones representan una fuerza autónoma en la política, a través de las cuales su peso se siente en la acción y los resultados. Sugiere que se obtendría un mejor análisis político tomando como punto de partida las Instituciones. Metodológicamente hablando, el nuevo institucionalismo defiende el uso de las Instituciones como variables independientes o, al menos, clave para la gobernabilidad pública.<sup>44</sup>

---

<sup>41</sup> John Rawls, *Teoría de la Justicia*, trad. María Dolores de González (México: Fondo de Cultura Económica, 1979) p. 145.

<sup>42</sup> William Riker, "Implications from the disequilibrium of majority rule for the study of institutions", *American Political Science Review*, vol. 774, no. 2 (junio 1980): pp. 432-433.

<sup>43</sup> Berry Weingast, "Political institutions: Rational Choice perspectives" en *A New Handbook of Political Science*, ed. Robert E. Goodin y Hans-Dieter Klingemann (Reino Unido: Oxford University Press, 1998), p. 167.

<sup>44</sup> André Lecours, ed., *New Institutionalism Theory and Analysis* (Canadá: University of Toronto Press, 2005) p. 66.

Se puede afirmar que lo que hace diferente a las sociedades, a las economías y a los Estados, no es solamente su territorio, recursos naturales, y población, sino justamente la calidad y eficiencia de sus Instituciones, el Estado y forma de gobierno entre ellas. La capacidad de adaptación al cambio, la velocidad de la transformación, así como la intercomunicación entre ellas, son muestra de que las Instituciones evolucionan conforme las exigencias de la sociedad en la que se desarrollan; haciendo eficaz la existencia de las mismas. Siempre es pertinente revalorizar el papel que prestan o el motivo por el cual fueron creadas las Instituciones, deconstruyendo desde sus cimientos. Es necesario hacer la introspección inclusive en aquellas que nos conforman como sociedad y provocan cohesión entre la población como es el caso del lenguaje.





## II. RESEÑA HISTÓRICO-CULTURAL Y LA “ASIMILACION CULTURAL”

### 2.1 Antecedentes de la llegada de refugiados e inmigrantes a Italia

En el presente apartado se expondrá la manera en que el Estado italiano pasó de convertirse en un generador neto de emigrantes hacia América (principalmente hacia Estados Unidos, Brasil y Argentina) y los Estados desarrollados de Europa en los Siglos XIX y XX (Francia y Alemania), a formar parte de los Estados receptores, donde inmigrantes de diferentes partes del mundo buscan una mejor calidad de vida, debido al auge y “milagro económico” que advino en la década de 1970 en territorio romano, una nación reconstruida sobre las ruinas de la Segunda Guerra Mundial.

Dado que Italia es un "nuevo" país de inmigración, la investigación sobre la misma es relativamente reciente, en particular en comparación con los países de inmigración del Norte de Europa. Los primeros estudios sobre el tema datan del comienzo de los años ochenta. Esto no significa sin embargo, que nunca se ha prestado atención a los fenómenos migratorios, por el contrario, como país de emigración, existe un número de trabajos de sociólogos y especialmente historiadores ya involucrados en el análisis de los flujos migratorios y los procesos de asentamiento, solo que en sentido contrario a la realidad que se vive.

No obstante, tal literatura no tuvo mucho impacto en los estudios iniciales que intentaron dar sentido al dramático giro italiano de una emigración a una inmigración. En cambio, la inmigración se representaba como un fenómeno repentino e indistinto, de características inusuales y aisladas, originadas en las condiciones de subdesarrollo que caracterizan a la mayoría de los países no europeos.

Este enfoque dio por alto estudios anteriores sobre la emigración italiana a los países donde se alojaron los más grandes asentamientos ítalos, mismos que señalan el papel de las llamadas "cadenas migratorias"<sup>45</sup> en los nuevos flujos de inmigrantes y su elección de destinos. La consolidación de la presencia de inmigrantes en Italia y el reconocimiento de la inmigración como fenómeno estructural, causaron que la investigación científica a lo largo de los años noventa pusiera fin al mito de Italia como "un caso aparte", poniendo mayor énfasis en las hipótesis y los enfoques teóricos para estudiar la inmigración debatidos en la literatura internacional.

---

<sup>45</sup> Emilio Reyneri, *La catena migratoria* (Bologna: Il Mulino, 1979). p. 78

Un primer acercamiento que puede explicar el cambio de Estado emisor a receptor, es el que ofrece Colombo y Sciortino<sup>46</sup>, autores que consideraron que los flujos migratorios tienen lugar en el contexto de los "sistemas migratorios", los cuales mencionan las relaciones establecidas entre los países de origen y de destino basadas en el intercambio de bienes y servicios. El inicio de las cadenas migratorias se explica como el producto del desarrollo. En este sentido, en el caso italiano a lo largo de los años ochenta, se inicia una pluralidad de sistemas migratorios que favorecen la llegada de los primeros inmigrantes que satisfacen las necesidades laborales que Surgen en zonas específicas del país.

Tiziana Caponio<sup>47</sup> señala cuatro de estos sistemas migratorios. El primero unió Sicilia y Túnez, y se desarrolló ya a mediados de los años sesenta tras el regreso de los empresarios italianos a la isla, (que a su vez trajeron consigo a todo el personal que laboraba con ellos) debido a las políticas de nacionalización de Túnez. Estos inmigrantes llenaron vacíos en los sectores pesquero y agrícola. El segundo se extendió en Friul Venecia sobre la base de los lazos históricos con el área de los Balcanes, que proporcionó la fuerza de trabajo necesaria para la reconstrucción después del dramático terremoto de Friul de 1976.

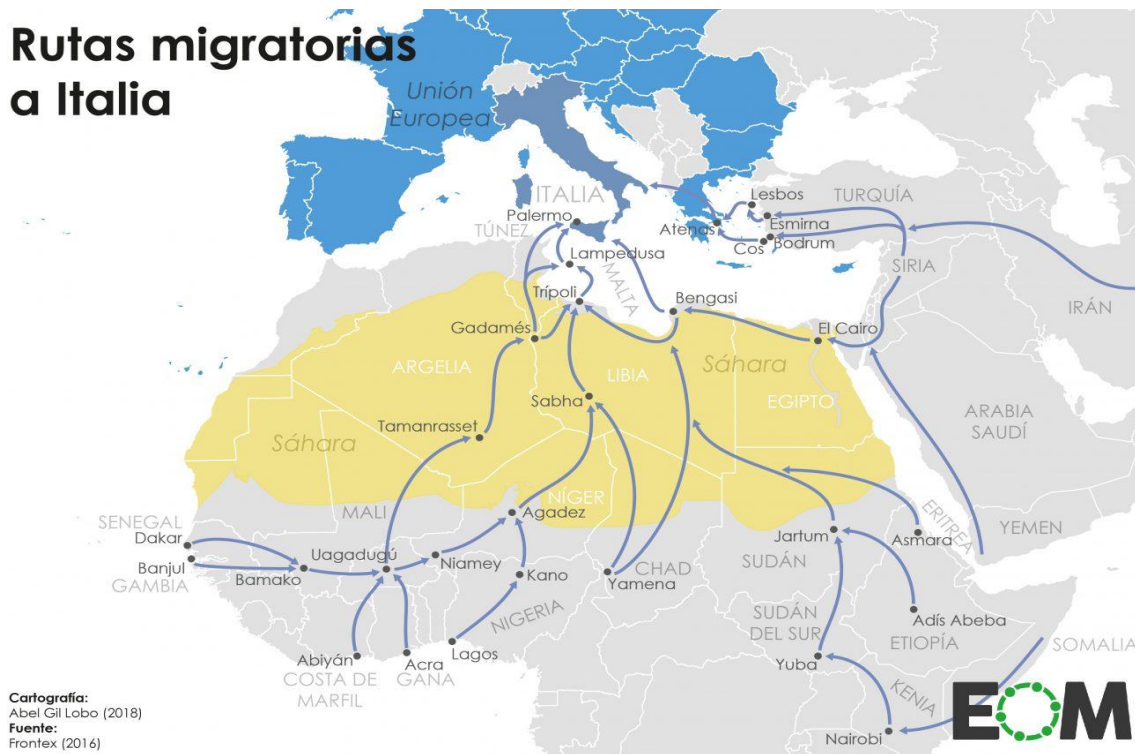
El tercer sistema migratorio fue el que vinculaba ciudades como Roma y Milán con las ex colonias en Eritrea, Etiopía y Somalia, debido al regreso a su país, después de la Segunda Guerra Mundial, de funcionarios coloniales italianos con sus familias y personal doméstico. Por último, el cuarto sistema Surgió de las relaciones privilegiadas entre Italia y los países en desarrollo, con presencia relevante de misiones católicas italianas, como en Cabo Verde y Filipinas. Con este tipo de enfoque se presentan alternativas de la forma simplista para concebir los flujos migratorios, además de ejemplificar el fenómeno como una relación causa-efecto.

---

<sup>46</sup> Asher Colombo y Giuseppe Sciortino, "Italian Immigration: The Origins, Nature and Evolution of Italy's Migratory Systems", *Journal of Modern Italian Studies*, vol. 9 (2004): pp. 49-50.

<sup>47</sup> Tiziana Caponio, "(Im)migration Research in Italy: A European Comparative Perspective", *The Sociological Quarterly, Official Journal of the Midwest Sociological Society*, vol. 9, no. 3 (verano 2008): pp. 445-446.

## Rutas migratorias a Italia



Fuente: El Orden Mundial <https://elordenmundial.com/>

En el contexto europeo, Italia se convirtió en un país de inmigración relativamente tarde. El primer balance positivo entre emigración e inmigración (incluida la inmigración de retorno) data de 1973. Los flujos de entrada comenzaron después de la crisis del petróleo de 1973, cuando Reino Unido, Alemania y, en particular, Francia cerraron sus fronteras a los inmigrantes. Los flujos se desviaron parcialmente hacia el Sur de Europa, no sólo porque los países receptores más atractivos habían introducido políticas de inmigración cero, sino también porque a finales de los años setenta y principios de los ochenta las regiones de baja productividad en los países australes de Europa comenzaron a sufrir una escasez de mano de obra. Además, el auge económico italiano anterior, que había reducido la brecha de ingresos per cápita con otros países europeos, hizo que muchos empleos no fueran atractivos para los nacionales italianos en tierras extranjeras.

Por último, la baja tasa de fecundidad condujo a un envejecimiento de la población, que, sumado a escasos servicios sociales dedicados a la atención de la tercera edad, atrajo a los cuidadores de los países de emigración. Sin embargo, a mediados de los años setenta, Italia no era todavía un país de inmigración y no se percibía como tal. El censo de 1981 reveló un número inesperadamente alto de residentes extranjeros (210.937), los primeros grandes flujos ocurrieron más tarde, entre 1984 y 1989, cuando

aproximadamente 700.000-800.000 personas ingresaron al país.<sup>48</sup> De estos, se estima que 300.000-350.000 entraron o permanecieron en Italia sin un permiso de residencia válido.

Podemos visualizar tres rasgos significativos de la inmigración en Italia: entrada rápida, volumen sustancial y una alta proporción de inmigrantes indocumentados. Estos rasgos también son compartidos por España y por otros países del Sur de Europa. Tales patrones pueden ser comparados no sólo por la estructura económica o ubicación geográfica, sino también debido a sus políticas de inmigración. Una discrepancia entre los flujos de entrada previstos y las necesidades reales que genera el entorno actual de la sociedad hizo que España recurriera a la regularización individualmente. Mientras tanto, además de Italia, España y Portugal también han pasado frecuentes regularizaciones, lo que indica que la entrada ilegal es una alternativa viable.

Desde la unificación de Italia en 1861, la migración a países extranjeros ha representado un elemento clave en la evolución socioeconómica de Italia. De todos los países industrializados, Italia ha hecho la más grande contribución a los flujos migratorios internacionales, con más de 30 millones de personas que salieron del país.<sup>49</sup>

Los períodos de este éxodo, para fines del presente trabajo, se resumen en 4 etapas:

- 1861-1915: desde la unificación de Italia hasta la Primera Guerra Mundial, la emigración vino de regiones agrícolas del Sur de Italia y fue dirigido, principalmente hacia los destinos intercontinentales, y América.
- 1922-1942: el período entre las dos guerras mundiales, cuando la migración internacional se desaceleró debido a las restricciones introducidas por los países que comenzaron a notar un crecimiento constante de la inmigración y al régimen fascista que negó el derecho a emigrar.
- De 1946 a mediados de los años 70: la Gran Migración de la Posguerra, cuando Europa se convirtió en el destino preferido (alrededor del 70% de todo el fenómeno migratorio), en parte para proyectos de migración temporal.
- De 1975 a 2013: La persistencia de la emigración en un país de Inmigración. Italia comenzó a convertirse en un país de inmigración. 1975 fue el año en el que los retornos y salidas fueron menores al número de ingresos.

---

<sup>48</sup> Giovanna Zincone, "Italian immigrants and immigration policy-making: Structures, actors and practices", *Institute for Migration and Ethnic Studies*, Working Paper no. 12 (2006): pp. 48-49.

<sup>49</sup> Tizana Caponio, *Citta e immigrazione: Discorso pubblico e politiche a Milano, Bologna e Napoli* (Bologna: Il Mulino, 2006) p. 106.

En la primera etapa, antes mencionada, según el censo de 1861<sup>50</sup>, había solamente 230.000 italianos que vivían en el extranjero, 100.000 de los cuales estaban en América y 77.000 de los cuales estaban en Francia solamente. Por lo general vinieron del Norte de Italia, (contrario a la que se presentaría en años posteriores donde la emigración se generaría en las regiones agrícolas del Sur). Favorables por mejores sistemas de tradición de comercio, emigraron artesanos, vendedores ambulantes vendiendo estatuillas, amoladoras de cuchillos y baldosas. También eran artistas callejeros (vagabundos, acróbatas y circenses), y los pequeños comerciantes (especialmente los vendedores de alimentos, como vendedores de maní en el invierno y vendedores de helados en el verano).<sup>51</sup> Entre ellos también eran anarquistas y revolucionarios, lejos de ser favorablemente considerados por las autoridades locales.

La unificación acentuó el atraso económico del Sur de Italia misma que agravó los desafíos agrícolas, provocando una necesidad urgente de migrar de esa zona también. El comienzo de la migración de campesinos del Sur se remonta a 1887<sup>52</sup>. Mientras que en 1881 los Sureños representaron el 17% del total de emigrantes, en las siguientes décadas se convirtieron en la mayoría, prefiriendo destinos intercontinentales. Para 1876 la migración hacia América fue 18,2% de los flujos totales, en 1900 se elevó al 47,2% debido a la atracción de Argentina y Brasil, cuyos gobiernos proporcionaron una subvención a candidatos de inmigración.

En el cambio de Siglo XIX al XX Estados Unidos estaba experimentando un fuerte proceso de industrialización y también ejerció una poderosa atracción. Los italianos que emigraron no sólo eran pobres, sino también apenas educados, a menudo despreciados y a veces incluso físicamente desnutridos. Su salida suscitó no solo preocupación entre los terratenientes debido al aumento de los costos laborales, también aumentó el significado laboral de la emigración, por parte de agentes y sub-agentes que anunciaban la posibilidad de construir una nueva vida en el extranjero.

La migración era una opción personal, carente de toda forma de protección. La primera ley que introdujo reglamentos sobre la protección de los migrantes fue aprobada en 1888, y una subsecuente que perfeccionó sus defectos en 1901.<sup>53</sup> De 1861 a 1880 el promedio de migración era de algo más de 100.000 personas al año. En la década de 1880, alcanzó

---

<sup>50</sup> Franco Pittau, *The Other Side of Italy Immigration in a changing country* (Italia: Nova Science Publishers Incorporated, 2015), p. 50.

<sup>51</sup> *Ibid*, p. 88.

<sup>52</sup> Lawrence F. Katz y Olivier Blanchard, "Regional Evolutions", *Brookings Papers on Economic Activity*, no. 1 (1992).

<sup>53</sup> Franck Düvell y Bill Jordan, "Immigration, asylum and welfare: the European context", *Critical Social Policy* (2002): pp. 498–499.

190.000 unidades, en 1990 aproximadamente 290.000, y en la primera década de 1900 el número aumento a 600.000 unidades al año, que migraron sobre todo a territorios de ultramar.

El máximo de toda la historia de la emigración italiana se alcanzó en 1913, cuando se contabilizaron casi 900.000 emigrantes de una población registrada de aproximadamente 35 millones de habitantes. Después de ese año, la emigración disminuyó debido a la guerra. Sin embargo, el promedio para el período 1911-1920 se mantuvo alto, con unos 382.000 migrantes por año. Se estima que alrededor de 14 millones emigraron en esta etapa entre 1876 y 1915. De hecho, la economía de 1896 a 1908, cuando el PIB creció a una tasa anual del 6,7%,<sup>54</sup> no fue suficiente para absorber a todas las víctimas del éxodo rural. Los emigrantes viajaron al extranjero en barco o partieron hacia otros países europeos en tren.

En el período entre las dos guerras mundiales (1922-1942), la migración internacional se desaceleró principalmente debido a las restricciones reglamentarias introducidas por los países como los Estados Unidos, que recurrieron a tales medidas contra los ya bastos asentamientos de italianos provenientes de la parte menos desarrollada de su nación. La disminución de la tasa también se debió al régimen fascista, que se declaró parcialmente en contra de italianos que se instalaron permanentemente en el extranjero. De hecho, el fascismo en este tópico generó un interés contrario, ya que promovía la partida de los habitantes de los estados Sureños a partir a las colonias de ultramar. Sin embargo, es curioso observar que la primera Conferencia de Emigración e Inmigración se celebró en Roma en ese momento (1924), con la participación de 58 países que se comprometieron a fomentar una mejor regulación legal de la migración.

Esta fue una fase de emigración controlada y devoluciones facilitadas. Por lo tanto, los flujos migratorios dentro de Europa y hacia América disminuyeron, mientras que la tasa de emigración anual disminuyó a un promedio de 255.000 personas en los años veinte y 70.000 en los años treinta. La prevalencia de personas australes en los flujos migratorios se hizo aún más fuerte, especialmente hacia el extranjero en países como Estados Unidos, Argentina y Brasil, así como Venezuela, Canadá y Australia, después del final de la Segunda Guerra Mundial.

Dentro de los países europeos, Francia siguió siendo el país de destino preferido hasta los primeros años de la posguerra. En 1930 empero, Francia logró negociar un acuerdo para mejorar su economía con Alemania, donde uno de los puntos a convenir fue la

---

<sup>54</sup> Stephen Castles y Mark J. Miller, *The Age of Migration. International Population Movements in the Modern World* (Reino Unido: Palgrave Macmillan, 2013). p. 107

recolocación de 500.000 italianos a tierras germanas. Desde 1939 en general el balance de la migración se mantuvo positivo, también como consecuencia de un cierto aumento en el número de italianos volviendo a Italia entre 1939 y 1942. En datos aproximados, el conteo de la emigración para el período 1922-1942 se estimó en aproximadamente 1.200.000 personas.<sup>55</sup>

La siguiente etapa es, la gran migración de la postguerra, que abarca de 1946 hasta mediados de la década de 1970: después de la Segunda Guerra Mundial, la migración al extranjero se intensificó de nuevo en todo el país. Un periodo que se cree que fue funcional, para el desarrollo de Italia, debido a dos sectores que se empezaron a tomar en cuenta. Por un lado: las debilidades de la estructura industrial que se comenzaban a reforzar, mientras que por el otro el atraso del sector agrícola se veía como un lastre para la nación. Pese que el PIB continuaba en crecimiento sostenido, no fue suficiente para que la población satisficiera sus necesidades, por esta razón seguía emigrando. Al tiempo que el Norte de Italia se estaba recuperando rápidamente de la guerra, millones de los italianos del Sur se trasladaron a esas regiones. Por lo tanto, el Norte se vio afectado por dos grandes y diferentes desplazamientos al mismo tiempo.

Entre 1946 y 1950, la emigración al exterior implicó un promedio de 225.000 personas, en los años cincuenta (293.000) y en los años sesenta (264.000). En 1961, hubo un máximo en las migraciones con 387.000 personas, mientras que en 1962, se contabilizaron 229.000 retornos.<sup>56</sup> Inicialmente, los emigrantes italianos preferían los destinos de ultramar. Pero posteriormente, con la decadencia de América Latina, Europa se convirtió en el destino preferido, recibiendo alrededor del 70% de todo el fenómeno migratorio, parcialmente en proyectos de migración temporal.

Durante estos años, Italia firmó varios acuerdos bilaterales de protección de los trabajadores, empezando con Bélgica en el periodo inmediatamente posterior a la guerra (resumido por la frase "inmigrantes a cambio de carbón").<sup>57</sup> Había también acuerdos con Suiza, un país caracterizado por una importante cantidad de trabajadores estacionales y transfronterizos, y Alemania, en cambio con una fuerte política de rotación, el cual logró que 1 de cada 8 de los inmigrantes se instalara permanentemente en el país. Los flujos migratorios desde el Centro-Norte de Italia se redujeron fuertemente, a excepción de

---

<sup>55</sup> Pittau, *The Other Side of Italy Immigration in a changing country*, p. 55.

<sup>56</sup> *Ibid*, p. 111

<sup>57</sup> Claudia Finotelli y Giuseppe Sciortino, "The importance of being Southern: The making of policies of immigration control in Italy", *European Journal of Migration and Law*, vol. 11, no. 2 (2009): pp. 119-120.



algunas regiones como Friul, Venecia, Giulio y Véneto, mientras que los flujos de las regiones del Sur aumentaron.

En promedio, entre 1970 y 1975, 132.000 migraciones y 129.000 retornos se registraron anualmente. En 1975, el giro alcanzó su máximo: el número de devoluciones superó el total de las migraciones en 30.000 unidades (123.000 retornos vs 93.000 emigraciones). Una nueva disminución de la emigración continuó los años siguientes. Por lo tanto, la gran epopeya migratoria de Italia que había pasado de ser un país agrícola a un país de las mayores potencias industriales del mundo, seguido del "milagro económico" construido sobre las ruinas de la guerra, apenas empezaba su transformación.

El último período analizado comprende de 1975 hasta 2013, donde persiste reminiscencia de la emigración, ahora con la diferencia de que es un país donde actualmente se enfrentan problemas de inmigración muy fuertes. Tras el periodo de crisis que ocasiona el arribo de inmigrantes, se han generado debates al interior de la sociedad italiana, ocasionando que, cierta parte de la población considere que las personas provenientes de otros países, acaparan y reducen las oportunidades laborales, sanitarias, educativas y alimenticias para los ciudadanos italianos.

A causa de los problemas originados por tal situación partidos conservadores, también conocidos como nacionalistas o de ultraderecha como: La Liga Norte y Forza Italia han utilizado una retórica encaminada a frenar la masiva llegada de inmigrantes con el fin de ganar peso en la representación popular. Su participación en el Parlamento italiano y europeo cada vez tiene mayor cabida así como número de escaños, debido al apoyo que reciben de grupos civiles que no están de acuerdo con el acomodo de los inmigrantes.

A mediados de los años setenta, Italia comenzó a convertirse en un país de inmigración. 1975 no sólo fue el año en que prevalecieron los retornos del extranjero, sino también el año en el que el Parlamento italiano ratificó la Convención de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre la protección de los trabajadores migrantes cuya presencia en Italia había comenzado a ser relevante. Durante este período, la emigración comenzó a caracterizarse por una alta calificación en la mano de obra de las personas involucradas, además de un aumento de las reagrupaciones familiares (que representan una manera sencilla de ingreso frente a reglas restrictivas de varios países) y un predominio absoluto de destinos europeos.

Desde el punto de vista cualitativo, las organizaciones que se ocupan de la migración comenzaron a direccionar sus peticiones al gobierno, a las regiones y por ende, a la

sociedad italiana en su conjunto. Mientras tanto, dichas organizaciones se convirtieron en las principales protagonistas de la protección de los emigrantes.

En 1975, tuvo lugar en Roma la primera Conferencia Nacional sobre Emigración, con el fin de hacer un balance de las medidas de inmigración aplicadas hasta entonces, e identificar líneas y objetivos futuros de las políticas migratorias. Algunos de esos objetivos posteriores, como la creación del Consejo General de Italianos en el extranjero (1989) y los comités de italianos en el extranjero (1985). También lograron posteriormente el derecho a votar en elecciones políticas para italianos en el extranjero y los referendos (2001) y la ley de reforma de la ciudadanía (1992).<sup>58</sup>

Por otra parte, tanto la sociedad italiana como sus poderes políticos parecían incapaces de aceptar adecuadamente esta diáspora: los italianos se enfrentaban a una difícil situación institucional en el país y, al tratar con el creciente fenómeno de la inmigración, no pudieron sacar lo mejor de la experiencia adquirida en el extranjero para poder generar planes con el fin de lograr una inserción en el tejido social.

Ya desde la segunda mitad de los años setentas, y luego durante la primera mitad de la década de los ochentas, la disminución de los flujos internacionales estaba progresando y era significativa. En esta misma época, el número medio de emigrantes ascendió a 80.000 unidades (la misma cantidad de devoluciones); la mayoría de ellos fueron dirigidos a países europeos (Alemania y Suiza eran los destinos preferidos), nuevamente durante estos años se repitió el fenómeno de los emigrantes los cuales partieron de las regiones del Sur, particularmente Sicilia.

Un primer intento de proporcionar un panorama de la población extranjera que vivía en el país fue realizado por CENSIS (Centro de Estudios de Investigación Social, es un Instituto de investigación socioeconómica fundado en 1964).<sup>59</sup> En su trabajo se incluyeron datos cuantitativos sobre el número de inmigrantes, su origen, los sectores económicos y áreas geográficas de las zonas de asentamiento fueron algunas de las estimaciones que se proporcionaron a primera instancia. En el mismo año de 1979 se publicó el material mencionado ya se dejaba reconocer que el nuevo fenómeno había salido de control de las autoridades italianas, sin imaginar que apenas comenzaba la gran oleada de migrantes que vendrían en años y décadas posteriores.

---

<sup>58</sup> Tiziana Caponio y Asher Colombo, *Stranieri in Italia: Migrazioni globali, integrazioni local* (Bologna: Il Mulino, 2005). p. 94

<sup>59</sup> Giorgio Gaja, *I laboratori stranieri in Italia* (Roma: ICEPS, 1983) p.24.

Dicho estudio abarcó investigaciones en cuatro localidades: la ciudad de Milán y las regiones, Véneto, Emilia Romagna, y Sicilia. Durante su desarrollo llamó la atención la dinámica estructural de los mercados laborales locales: los extranjeros respondían a la persistente necesidad de trabajos poco calificados en sectores menos atractivos para la mano de obra nacional, tales como la pesca, la agricultura y otros trabajos pesados en las pequeñas y medianas empresas de la región Nordeste.

Así, en los años ochenta, la prioridad de la agenda de investigación fue explicar la excepcionalidad del caso italiano; un nuevo país receptor, mientras se siguió percibiendo como uno de envíos. Aunque en realidad, el equilibrio migratorio ya había cambiado a principios de los años setenta.<sup>60</sup> Dado el contexto de la recesión económica, lo cual lo hizo poco realista el ver a Italia como un posible país de inmigración, los primeros análisis llevados a cabo por los demógrafos destacaron el papel de los desequilibrios de la población mundial, determinando los movimientos de los países subdesarrollados del tercer mundo hacia países europeos.

Por su parte, los análisis llevados a cabo por sociólogos subrayaban la importancia crucial de los factores como el desempleo, las desigualdades sociales y económicas, la agitación política y las dictaduras alrededor del mundo. La relevancia de los factores institucionales también se vieron reflejados en la atracción hacia los flujos migratorios hacia el Sur de Europa, debido a que dichas políticas institucionales, involuntariamente, facilitaron el acceso por la falta de restricciones a las entradas, mientras que por el contrario se endurecían cada vez más en los países de tradición de inmigración.<sup>61</sup>

Entre 1990 y 1999, los ciudadanos italianos que transfirieron su lugar de residencia fueron 468.223, mientras que los que retornaron fueron 426.473. En los años noventas, los flujos de emigración fueron muy moderados (47.000 salidas por 43.000 retornos al año), es decir, aproximadamente los mismos números registrados en los primeros años del nuevo Siglo. Se debe de subrayar que tres cuartas partes de los flujos de los noventas se dirigían hacia países europeos, mientras que los retornos se registraron en gran medida provenientes de América Latina.

---

<sup>60</sup> Corrado Bonifazi, *L'immigrazione straniera in Italia* (Bologna: Il Mulino, 2007).

<sup>61</sup> Umberto Melloti, "Migrazioni internazionali e integrazione sociale: il caso italiano e le esperienze europee" en *Immigrazione in Europa: solidarietà e conflitto*, eds., Delle Donne y Umberto Melloti (Roma: Dipartimento di sociología, Università di Roma, 1993). p. 165

Como es evidente, a comienzos de los años noventa, la inmigración se estaba convirtiendo en un problema clave de la agenda política y los estudios de investigación de ese período están claramente influidos por el paradigma imperante. La búsqueda de la mejor manera de tratar con las nuevas minorías inmigrantes emergentes abrió una ventana de oportunidad para la comparación con otros países europeos, e, implícitamente, el abandono gradual de la idea de Italia como "un caso aparte". Concepto también que se estaba erosionando debido a la creciente evidencia, proporcionada especialmente por estudios, de la fuerte relación entre la inmigración y las oportunidades ofrecidas por el mercado de trabajo altamente segmentado e informal de Italia. En lugar de excepcionalidad, el tema se volvió más y más específico en los caminos de la llegada y la integración de los inmigrantes, por un lado, y en los procesos de formulación de políticas asociadas a los sectores terciarios y los municipios por el otro.

Para el inicio del milenio en curso, en contraste con la línea de lo ocurrido en los noventas, no se caracterizó por flujos consistentes hacia y desde el exterior. Los números se mantuvieron estables con un aproximado de 40.000 personas involucradas (por lo general un poco más de salidas que devoluciones). Los nuevos inmigrantes eran cada vez más jóvenes con un mayor grado de educación, que, con la esperanza de captar más oportunidades en el extranjero, optaron por desarrollar su formación profesional ya sea, en países europeos, Estados Unidos de América o Asia. Además de la migración tradicional, se detectaron flujos relacionados con la reubicación de empresas alrededor de Europa e Italia, a su vez que organizaciones o empresas extranjeras hacían invitaciones para que trabajadores de diferentes nacionalidades formaran parte de la planta laboral.

Este tipo de migración laboral, para ese entonces resultaba más difícil de cuantificar. Es necesario destacar el carácter temporal de las transferencias, que se caracterizan por la conmutación y la gran cantidad de retornos, y que a menudo no puede ser detectada por estadística. En cualquier caso, esta categoría de emigrantes se refiere a jóvenes con expectativas, necesidades y perspectivas decididamente diferentes a las originadas por los protagonistas de la migración tradicional, que en su mayoría fueron impulsados por la búsqueda de satisfacer necesidades básicas.

Entrando de lleno en la primera década del Siglo XXI, podemos apreciar las nuevas reformas a las leyes migratorias, las cuales serán explicadas en el siguiente capítulo, mismas que ponen de manifiesto la realidad que vive el Estado italiano, donde ahora las campañas políticas y debates electorales van dirigidos en parte al fenómeno migratorio, el cual trae consigo cambios en la política pública del país.

Durante estos años se comienza a hablar, por primera vez de manera generalizada de las llamadas “cuotas migratorias”, también conocidas como regularizaciones, que no es más que el número de inmigrantes alojados en Italia, que el Parlamento permite, (por lo general cada año se establecen las cuotas) para que estos puedan obtener un permiso de estancia legal (ya sea reconocimiento de asilo, refugio, residencia temporal, permanente o nacionalización) en el territorio italiano. La mayor regularización de más de 600.000 personas fue aprobada en 2002 por el gobierno de centro-derecha. Seguido en 2009 por una regularización masiva que abarcaba unas 300.000 solicitudes, aunque la medida se limitaba a cuidadores y trabajadores domésticos, muchos de los cuales solían ser inmigrantes rumanos exentos después de 2007 de poseer un permiso de residencia.

Recordando que en 1986, Italia adoptó la política de “entradas previstas” en principio, para gestionar la inmigración, dos décadas después, dicha política no proporcionaría la respuesta esperada, ya que establecía una cantidad limitada de entradas al año, sin tomar en cuenta, u otras veces minimizando los factores internos y externos que acontecían alrededor del orbe. Debido a la ineficacia que ello generó, muchos decretos de flujo de entrada se introdujeron incrementado intencionadamente las cuotas previamente estipuladas, con el fin de regularizar a los inmigrantes que ya residían en el país. Este fue especialmente el caso del Decreto Complementario de 26 de Octubre de 2006, por el cual el gobierno de centro-izquierda regularizó a 350.000 migrantes, superior a la cuota de 170.000 establecida por el flujo anual anterior del gobierno de centro-derecha.

En 2007, el gobierno en turno votó a favor del Decreto para la regularización de 170,000 solicitantes, insuficiente para cubrir todas las aplicaciones, este hecho fue sucedido por la situación que atravesaba el país que reflejaba una tasa de aprobación baja ocasionada por el decreto del año anterior que alarmó la opinión pública de Italia.<sup>62</sup> En este año, el gobierno de centro-derecha de Silvio Berlusconi votó a favor del reducido número de regularización, a pesar de que 750.000 solicitudes fueron recibidas. Para el 2008, debido a la crisis económica que se encontraba en pleno auge, el gobierno decidió reducir la cuota prevista a 150.000, es decir 20.000 efectivos menos que en años anteriores. Pero los 150.000 nuevos inmigrantes a ser admitidos fueron seleccionados del exceso de aplicaciones del año anterior. Como tal, se puede deducir que, la intención fue regularizar a los trabajadores inmigrantes ya presentes en el país más no dar cabida a nuevas aplicaciones para los solicitantes.

---

<sup>62</sup> Maurizio Ambrosini, “Immigration in Italy: Between Economic Acceptance and Political Rejection”, *Journal of International Migration and Integration*, vol. 14, no. 1 (2013): pp. 175-176.

Aquí Surge una primera característica importante en la toma de decisiones italiana: una inevitable convergencia parcial entre las políticas de centro-derecha y de centro-izquierda debido a que la formulación de políticas se basaba persistentemente en dos direcciones. Los responsables de la toma de decisiones en Italia han tenido que encontrar un punto intermedio, logrando un equilibrio entre la demanda pública de control de la inmigración ilegal y la reducción de los ingresos, por un lado, y la presión de los empleadores para regularizar a los inmigrantes indocumentados y abrir las fronteras al trabajo inmigrante, por el otro (debido a que es más barato pagar mano de obra a inmigrantes). Los flujos de entrada insuficientemente controlada o hiper regulados estimulan nuevas entradas irregulares.

Diversas Organizaciones destinadas a mediar los grandes estratos de inmigrantes irregulares, las cuales comúnmente se dedican a tratar de regularizar a los que ya están empleados, son un imán para otras entradas irregulares, ya que ofrecen un acomodo más accesible para estos. Por su parte un gran sector económico informal permite a los inmigrantes entrar en el país y laborar como clandestinos o, más a menudo, con un visado de turista.

El rápido aumento de la población de inmigrantes en Italia es el resultado de entradas regulares, o mejor dicho, regularizadas. Entre 2000 y 2010, unas 300.000 personas se registraron en el país cada año<sup>63</sup>. La inmigración italiana también es bastante fragmentada, aunque menos de lo que solía ser. El 1 de enero de 2001, las tres principales nacionalidades (marroquíes, albaneses y rumanos) representaron el 26,7 por ciento de la inmigración total en el país. Para el 1 de enero de 2010, los mismos tres primeros ya habían llegado a constituir el 43,4 por ciento,<sup>64</sup> (cifra que seguiría aumentando). Aunque están menos fragmentadas que en el pasado, las comunidades de inmigrantes siguen siendo muy diversificadas, lo que hace que las políticas adaptadas sean difíciles de concebir.

Como sucede en otros países, la distribución de inmigrantes es desigual. Los inmigrantes tienden a concentrarse en las regiones del Norte - sólo en Lombardía hay cerca del 25 por ciento de todos los inmigrantes. Los cuales se concentran en grandes ciudades como Milán y Roma, pero representan los porcentajes más altos de inmigrantes dentro de la

---

<sup>63</sup> Francesco C. Billari y Giampiero Dalla Zuanna, *La rivoluzione nella culla* (Milan: EGEA, 2008).

<sup>64</sup> Giovanna Zincone, "Citizenship policy making in Mediterranean EU states: Italy", *EUDO Citizenship Observatory*, no. 1 (2010). p. 34

población residente, los que se alojan en ciudades medianas como Brescia y Pisa<sup>65</sup>. En Italia, como en otros lugares, la concentración y la subsiguiente mayor visibilidad de los inmigrantes se está enfrentando con resistencia, ya que estos países no están familiarizados con el arreglo constante por parte de los extranjeros. A su vez, los contragolpes anti-inmigrantes inducen actitudes más severas dentro de la élite política, en general, independientemente de que los políticos sean, al menos en principio, progresistas.

A finales de 2013, se estima que los inmigrantes del mundo superaron los 232 millones (3% de la población mundial). En Europa, los residentes con nacionalidad diferente del país donde viven fueron alrededor de 34 millones (casi el 7% de la población total).<sup>66</sup> Por su parte en Italia los residentes extranjeros ascendían a 4.922.085 (es decir aproximadamente el 8,1% de la población nacional).

TABLA 1: Medidas Regulatorias en Italia, 1986-2009

Año	Personas Regularizadas
1986	105000
1990	222000
1995	246000
1998	215000
2002	634728
2009*	300000

Fuente: Ministerio del Interior (2009)

\*La información solo pertenece a asistentes de la salud y trabajadores domésticos.

Los menores de edad son más de 1 millón, de los cuales 802.785 fueron matriculados en la escuela durante el año académico 2013-2014. El Instituto Nacional de Estadística (ISTAT) atestigua que en 2013 había 2,5 millones de trabajadores extranjeros, cuya tasa de desempleo creció al 17,3% en ese mismo año. La crisis, generada por el incremento constante de entrada de inmigrantes, sumado al entorno regional por el que atraviesa Europa, también influyó en la cantidad de remesas que, si bien son esenciales para las familias y los países de origen de los inmigrantes, disminuyeron en 2013 hasta 5,500

<sup>65</sup> Isabella Cough Marinano, "Between Surveillance and Exile: Biopolitics and the Roma in Italy", *Bulletin of Italian Politics*, vol. 1, no. 2 (2009): pp. 265-266

<sup>66</sup> Rinus Penninx, Karen Krall y Marco Marinello, eds. *Citizenship in European Cities* (Italia: Ashgate Publishing, 2004), pp. 57-58

millones de euros, aproximadamente un quinto menos que en el año anterior y mucho menos en comparación con el pico alcanzado en 2011 (7,400 millones de euros).

También es notable la tasa de hogares con al menos un extranjero (2.354.000, lo que equivale al 7.1% de todas las familias que residen en Italia, estas familias son mixtas italianas-extranjeras en el 25% de los casos. Los ciudadanos italianos por adquisición de ciudadanía fueron 285,785 en 2001 pero ésta cifra creció a 671,394 en 2011 (número total de nacionalizados) que desde entonces se sumaron 65,38 en 2012 y 100,712 en 2013. En casi un tercio de los casos, la ciudadanía se obtuvo a través del matrimonio.<sup>67</sup>

Poniendo en perspectiva la dimensión del aumento del número de migrantes en el país, según el censo de 1981, había un extranjero por cada 250 residentes (tasa del 0,4%), mientras que ahora el impacto en la población total ha llegado a un extranjero por cada 12 residentes (tasa del 8%). Esta tasa alcanza más del 10% en 27 provincias, con máximos en algunos pueblos pequeños, como Baranzate en la provincia de Milán (31%).

A pesar de la diversidad de origen que ha generado la inmigración, se encuentra que: alrededor de la mitad de todos los inmigrantes (51,1%) en Italia provienen de sólo 5 países (Rumania, Albania, Marruecos, China y Ucrania). También podemos observar que una cuarta parte de la población extranjera reside en cuatro provincias (Roma, Milán, Turín y Brescia). Los residentes extranjeros en la región de Lombardía (más de 1 millón) representan el 22,9% de la presencia nacional total y los de la provincia de Roma (más de medio millón) el 10,3%. Lombardía, Emilia Romagna y parcialmente Lacio son las regiones donde las diferentes comunidades son más relevantes, con la excepción de los chinos (17% se establecieron en la Toscana) y de los ucranianos (18,5% en Campania).

A partir de 2012 se visualizó un notable aumento de los desembarques de las personas que buscan protección internacional provenientes de África y Oriente Medio. Para 2014, los inmigrantes que habían desembarcado en Italia, en números aproximados, ascendían a 112,689 en total, mientras que varias miles de personas, no corrieron con la misma suerte y perecieron en el mar, a pesar de una de las primeras operaciones lanzadas con la finalidad de erradicar y salvaguardar la llegada masiva de refugiados e inmigrantes, dicha operación fue: La Operación “Mare Nostrum”, la cual fue lanzada por el Gobierno italiano el 18 de octubre de 2013 como una operación militar y humanitaria destinada a

---

<sup>67</sup> Immigrants STAT, (Recurso en línea, consultado el 03 de octubre de 2017): <http://stradati.istat.it/Index.aspx?lang=en#>



hacer frente a la emergencia humanitaria en el Estrecho de Sicilia, debido al dramático aumento de los flujos migratorios. La operación finalizó el 31 de octubre de 2014, coincidiendo con el inicio de la nueva operación denominada Tritón.

Esta Operación fue una mejora de la fuerza de vigilancia de los flujos migratorios que ya participan dentro de la operación Constant Vigilance, que la Marina italiana lleva realizando desde el 2004, desplegando de forma permanente un buque en el Estrecho de Sicilia junto con aviones de patrulla marítima.<sup>68</sup> La operación Mare Nostrum tenía el doble objetivo de: salvaguardar la vida humana en el mar, y llevar ante la justicia a los traficantes de seres humanos y contrabandistas de migrantes.

La maniobra incluyó personal, así como activos marítimos y aéreos de la Marina, Fuerza Aérea, Policía Financiera, Cuerpo Guardacostas, personal del cuerpo militar de la Cruz Roja Italiana y del Ministerio del Interior / Policía Estatal en los buques de la Armada italiana, con la contribución de todos los organismos gubernamentales involucrados en el control de los flujos migratorios por mar.

Sin embargo, a más de un año de que se pusiera en marcha la operación, cerca de 130.000 personas fueron rescatadas solo por Instituciones italianas, debido a la pobre cooperación para firmar acuerdos entre los países europeos, a nivel comunitario, para compartir los costos relacionados con la patrulla fronteriza, el rescate y recepción de migrantes.

También en 2013, las solicitudes de asilo en Italia eran limitadas (26.620) en comparación con otros países europeos (127.000 en Alemania, por ejemplo). El 10 de julio de 2014 se implementó un acuerdo entre las autoridades nacionales, regionales y locales para un plan nacional de recepción, que pretendía aumentar la capacidad de alojamiento del SPRAR (Sistema para la Protección de Solicitantes de Asilo y Refugiados) de 3.000 a casi 20.000 nuevos alojamientos para el período de tres años de 2014-2016.

Hubo una disminución de personas no autorizadas para entrar en territorio ítalo: 7.713 fueron interceptados en la frontera al intentar entrar en el país, 8.769 fueron repatriados y 13.529 no cumplieron con una orden de expulsión. Este total de 30.011 individuos representa una caída constante desde 2006. De acuerdo con el punto de vista de parte de

---

<sup>68</sup> "Mare Nostrum Operation", *Ministerio Della Difesa*. (Recurso en línea, consultado el 04 de octubre de 2017) <http://www.marina.difesa.it/EN/operations/Pagine/MareNostrum.aspx>

diversos círculos sociales, la población extranjera en una situación irregular debería disminuir cerca de medio millón, porque 430.000 inmigrantes irregulares han sido afectados por las nuevas medidas emprendidas para combatir el trabajo ilícito entre 2009 y 2012.

Una situación muy problemática es presentada por los Centros de Identificación y Expulsión (CIE). De los 420 centros que operan en toda la UE (con capacidad para 37.000 personas en total), 10 están en Italia. En estos centros 5431 hombres y 585 mujeres fueron apoyadas en 2013, incluyendo (395 rumanos y muchos otros procedentes de la cárcel), con una estancia media de 38 días (desde 2011, el período de detención se ha ampliado a 18 meses). La tasa de expulsión colectiva de los Centros es igual a 45.7% de la demanda recibida. Las condiciones de vida de los Centros representan una crisis de derechos humanos, denunciada por varias organizaciones internacionales e inclusive por Organismos como ACNUR y la Cruz Roja, la situación también es reconocida por la Comisión de Derechos Humanos del Senado.

## **2.2 Lugar de origen de los inmigrantes y refugiados**

En el apartado anterior se habló de las cadenas migratorias, su función y papel clave en la determinación de la composición étnica de la población inmigrante de Italia. Ya en la década de 1970, las primeras comunidades de extranjeros se habían asentado en diferentes zonas del país: emplazamientos yugoslavos en el Norte, tunecinos en el oeste de Sicilia, etíopes y somalíes en Roma y funcionarios domésticos filipinos reclutados para trabajar en hogares ricos de las grandes ciudades.<sup>69</sup>

Por su parte, las comunidades más grandes de inmigrantes legales durante la década de 1980 fueron los franceses y los Norteamericanos (10,9% y 8.8%, respectivamente), estos grupos de extranjeros fueron el resultado directo de los flujos anteriores de emigrantes italianos hacia esos destinos, los cuales ahora regresaban con sus familias, amigos o trabajadores, pero muchas veces ya sin poseer la nacionalidad italiana, ya que es su mayoría eran migrantes de segunda o tercera generación. Por otro lado, muchos estadounidenses habían decidido abandonar su país como señal de protesta, ya que no compartían la misma visión, después de la guerra de Vietnam y las diferentes incursiones

---

<sup>69</sup> Russel King y Jacqueline Andall, "The Geography and Economic Sociology of Recent Immigration to Italy", *Modern Italy*, vol. 4, no. 2 (1999): pp. 135-136.

por parte del gobierno de Washington hacia otros territorios, las cuales mandaban a sus más jóvenes efectivos militares, dejando a gran número de familias incompletas.

En los años noventa, el grupo más numeroso se había convertido en marroquí, y la cantidad total de extranjeros se había duplicado, también incrementando el lugar de origen de los inmigrantes, en esta década muchos latinoamericanos migraron hacia la capital romana y alrededores. A principios de los años 2000, el número total de residentes extranjeros aumentó a más de un millón, principalmente debido a la afluencia de marroquíes y albaneses. Cinco años después de comenzar el Siglo XXI, Italia experimentó una afluencia notable de ciudadanos rumanos. Los emigrantes rumanos eran solamente algunos millares en el principio de los años noventas, pero aumentaron a 50.000 al final de la década y el número continuo en crecimiento, en los años señalados.

La campaña de regularización del Estado de 2002 documentó la presencia de 240.000 residentes temporales rumanos. La afluencia no oficial de trabajadores rumanos se benefició de las negociaciones del país con la UE: a partir de enero de 2002, los ciudadanos rumanos pudieron entrar en el espacio Schengen sin necesidad de un visado para una estancia de tres meses<sup>70</sup>; tras su entrada en la UE en 2007, los residentes rumanos en Italia aumentaron en alrededor de 100.000 por año. En 2013, una cuarta parte de los 4,5 millones de residentes extranjeros en Italia eran rumanos. La concentración más alta de los residentes rumanos se encuentra en las regiones del Lacio (36,2%) y el Piamonte (34,4%). Sólo en Roma hay más de 154.000 residentes rumanos; 95,000 residen en Turín y 39.000 en Milán.<sup>71</sup> La afluencia de inmigrantes rumanos en Italia ha ido acompañada de una creciente preocupación, crítica y debate por parte de políticos y medios de comunicación, que a menudo se refieren a la ampliación de la UE como causa de una "marea" alarmante de inmigrantes rumanos (y búlgaros).

A pesar de que la mayor parte de los asentamientos romaníes de Italia datan de más de cincuenta años, en cambio la llegada de refugiados de guerra Romaníes<sup>72</sup> y de emigrantes

---

<sup>70</sup> En este punto es necesario señalar que Rumania no forma parte del espacio Schengen; sin embargo al unirse a la Unión Europea, sus ciudadanos tuvieron ciertas facilidades para adherirse a otros mercados laborales.

<sup>71</sup> Isilda Mara, "Surveying Romanian Migrants in Italy Before and After the EU Accession: Migration Plans, Labour Market Features and Social Inclusion", *Research Report*, no.378 (Julio 2012). p. 143

<sup>72</sup> Los romaníes son un grupo étnico que vive principalmente en Europa y América. Los romaníes son ampliamente conocidos en el mundo de habla inglesa por los términos: "gitanos" y también como Romany, Romaníes, Romanís, Roma o Roms; en su lengua Romaní se conocen colectivamente como Romane o Rromane (dependiendo del dialecto).

económicos de las repúblicas sucesoras de Yugoslavia y más recientemente de Rumania ha cambiado el equilibrio entre italianos y extranjeros.<sup>73</sup>

Sin embargo, la población total gitana en Italia es considerablemente pequeña, contando entre 140.000 y 160.000 personas.<sup>74</sup> La comunidad más grande se asienta en Roma, con estimaciones que oscilan entre 7.200 y 15.000. El tono simplista de los informes de los medios produjo la mezcla de varios grupos diferentes en una sola categoría. Aunque los romaníes rumanos se refieren comúnmente como zingari y nomadi, que corresponden a los gitanos ingleses, estos términos se utilizan indistintamente como sinónimos de romaníes y sirven de atajos a todos los grupos y subgrupos de pueblos presuntamente nómadas (característica de los pueblos gitanos). Estos términos, por otra parte, se usan de forma incorrecta y común para definir y expresar actitudes peyorativas hacia la población inmigrante rumana (y en menor medida búlgara).

En 2007 y 2008, los medios de comunicación prestaron mucha atención a los hechos delictivos los cuales presuntamente fueron generados por emigrantes romaníes. Como repercusión, el gobierno publicó una ley de emergencia que facilitaba la expulsión de ciudadanos de la UE de Italia en caso de amenaza a la seguridad pública y nacional. La proclamación del estado de emergencia provocó oleadas de desalojos en diferentes comunidades: tan solo en el municipio de Roma, las autoridades locales desalojaron a más de seis mil personas de los campos ilegales en menos de un año<sup>75</sup>. Nuevamente altos cargos del sistema de representación popular, de la mano con medios de comunicación articularon medidas de seguridad y represión para los gitanos en términos de "tolerancia cero" hacia la ilegalidad. Dejando entrever actos racistas y xenófobos hacia esa parte de la sociedad, una comunidad minoritaria que a través de los años de su peregrinaje por Europa, no se ha visto favorecida y aceptada por la mayoría de ciudadanos de la UE.

Por su parte el gobierno de Berlusconi emprendió numerosas iniciativas políticas, entre ellas un decreto por el que se nombraron comisionados especiales encargados de aplicar todas las medidas necesarias para hacer frente al "estado de emergencia en relación con los asentamientos de las comunidades nómadas de Campania, Lombardía y Lacio". Estas

---

<sup>73</sup> Nando Sigona y Nidhi Trehan, "Introduction: Romani Politics in Neoliberal Europe" en *Romani Politics in Contemporary Europe Poverty, Ethnic Mobilization, and the Neoliberal Orde*, eds. Nando Sigona y Nidhi Trehan (Basingstoke: Palgrave MacMillan, 2005), pp. 1-2.

<sup>74</sup> Clough Marinaro, "Life on the Run: Biopolitics and the Roma in Italy". p. 34

<sup>75</sup> Isabella Clough Marinano y Ulderico Daniele, "Roma and Humanitarianism in the Eternal City", *Journal of Modern Italian Studies*, vol.16 (2011): pp. 621–622.

medidas, posteriormente extendidas al Piamonte y Véneto, incluían el seguimiento de los campamentos y la identificación de todos sus residentes, incluidos los menores de edad.

El siguiente grupo más grande de residentes extranjeros en Italia proviene de Marruecos. Cabe señalar que al menos en las primeras etapas, la inmigración marroquí tenía que ver con políticas de inmigración cada vez más restrictivas en Francia y el Norte de Europa.<sup>76</sup> En general, los trabajadores de origen marroquí llegaban a Italia con visados turísticos y se instalaban ilegalmente en las zonas industriales del Norte de Italia. Como resultado, el gobierno introdujo procesos de regularización colectiva de trabajadores extranjeros, por medio de los cuales los inmigrantes marroquíes podían legalizar su estancia. Desde entonces, el número de residentes marroquíes en Italia ha crecido constantemente con el tiempo: 93.000 en 1996; 195.000 en 2000; y alrededor de 300.000 en 2005. Según el Instituto Nacional de Estadística (ISTAT), en 2013 había más de medio millón de residentes marroquíes en Italia.

Otro grupo también de importancia debido a su número de nacionales, residentes en Italia, es el generado por la migración albanesa, la cual está estrechamente relacionada con la transición de Albania a la democracia y la salida de un régimen comunista, en los años noventa. Las primeras llegadas de refugiados albaneses a finales de los noventa (generalmente en pequeños grupos en barcos o balsas) fueron seguidas por la decisión del gobierno italiano de ofrecer asilo político a los cientos de albaneses que se refugiaron en la embajada italiana en Tirana. Suceso que provocó la primera oleada de migración masiva, con alrededor de 25.000 albaneses llegando al Sur de Italia entre marzo y agosto de 1991.

Estos acontecimientos crearon canales de migración ilegal en los próximos años ya que no se desarrolló un plan bien delineado para recibir a dicha población. La segunda oleada de migraciones se produjo tras la crisis económica albanesa de 1997, cuando más de 9.000 personas llegaron a Italia en menos de dos meses, principalmente a través de balsas auto-fabricadas o través de contrabandistas<sup>77</sup>. La tercera ola de migración siguió al descenso de Kosovo a la guerra, cuando miles de kosovares albaneses abandonaron el país durante unos meses en 1999.

---

<sup>76</sup> Pietro Castelli Gattinar, *The Politics of Migration in Italy, Perspectives on local debates and party competition* (Abingdon: Routledge, 2016), pp. 60-61.

<sup>77</sup> *Ibíd.*, pp. 78

Entre 1991 y 2001, el número de albaneses en Italia creció de 10.000 a más de 170.000, y el aumento continuó en los años siguientes, llegando a 460.000 en 2009. Para el 2013, los albaneses en Italia se aproximaban a los 497.000, 60% de los cuales residen en el Norte, el 27% en el centro y el 13% en el Sur y las islas<sup>78</sup>.

La cuarta comunidad extranjera más grande de Italia es la china. Al igual que el resto de Europa Occidental, la inmigración china a Italia puede remontarse a los primeros años del Siglo XX, siendo en estos años solo un número representativo, sin gran importancia para el estudio del tema. En cambio ha aumentado significativamente en términos de números y proporción sólo en los últimos 25 años. Las primeras olas de migración china tuvieron lugar a principios de los años ochenta y fueron impulsadas por oportunidades de empleo en las industrias textiles y de cuero italianas, donde los primeros migrantes chinos ya habían sido empleados en los años de entreguerras. En un tiempo relativamente corto, sin embargo, grandes flujos de inmigrantes desarrollaron actividades de auto emprendimiento en los sectores gastronómico y comercial, así como en los servicios étnicos. Estos se orientaron principalmente a la importación de productos "Made in China" y al suministro de servicios étnicos específicos: abarrotes, peluquerías, videotecas, call centers, servicios de traducción.<sup>79</sup>

Como es el caso de los anteriores grupos de inmigrantes, las comunidades más grandes de chinos residen por igual en las áreas metropolitanas de Roma y Milán, y en el denominado Triángulo Industrial chino de las ciudades toscanas de Florencia, Prato y Empoli. En general, un tercio de los chinos en Italia vive en el centro del país, en particular en la Toscana (21%), especialmente en Prato (9,5%). El tamaño de la comunidad china creció constantemente durante los últimos años, y el número de residentes chinos se ha duplicado a lo largo de la última década. Además, la migración ilegal y la residencia son rasgos comunes, como lo confirman los resultados de la campaña de regularización que tan solo en 2002, confirmó la presencia de más de 35.000 chinos que residen ilegalmente en Italia.

Los filipinos son la quinta comunidad extranjera más grande y una de las primeras agrupaciones inmigrantes en llegar al país a finales de los años setenta del siglo pasado.

---

<sup>78</sup> Noi Italia. (Recurso en línea, consultado el 13 de diciembre de 2017) [http://noi.italia.istat.it/index.php?id=1&no\\_cache=1&L=1&tx\\_usercento\\_centofe%5Bcategoria%5D=36&tx\\_usercento\\_centofe%5Baction%5D=show&tx\\_usercento\\_centofe%5Bcontroller%5D=Categoria&cHash=7f5405fef8f18938044ff3e9cb920e0d](http://noi.italia.istat.it/index.php?id=1&no_cache=1&L=1&tx_usercento_centofe%5Bcategoria%5D=36&tx_usercento_centofe%5Baction%5D=show&tx_usercento_centofe%5Bcontroller%5D=Categoria&cHash=7f5405fef8f18938044ff3e9cb920e0d)

<sup>79</sup> Antonella Ceccagno, "New Chinese Migrants in Italy", *International Migration*, vol. 41, número 3 (septiembre 2003): pp.187–188.

Encontraron empleo inicial en Italia como trabajadores temporales, ejerciendo en fábricas y sectores de servicio. Por ahora, hay un número significativo de residentes permanentes, familias reunidas y ciudadanos de segunda generación. La comunidad está concentrada principalmente en las áreas metropolitanas del Norte y centro de Italia (Milán alberga alrededor de un tercio del total de la población filipina).

Las cifras incluyen un estimado de 82.594 migrantes temporales, 24.598 inmigrantes permanentes y alrededor de 13.000 filipinos indocumentados en Italia.<sup>80</sup> Filipinas ha establecido un complejo sistema burocrático de migración en el que varias agencias gubernamentales gestionan la salida de ciudadanos filipinos en el extranjero y tratan de analizar las consecuencias positivas y negativas de su migración.

Algunos migrantes temporales filipinos se han convertido en residentes permanentes de Italia. Los datos del ISTAT muestran que sólo 1.382 filipinos han adquirido la ciudadanía italiana de 1996 a 2004.

Aproximadamente del 80 al 90 por ciento de los filipinos en Italia son trabajadores domésticos o cuidadores. También hay un número significativo de colonos permanentes, familias reunificadas y niños filipinos que han sido solicitados por sus padres para establecerse, estudiar y posteriormente trabajar en Italia.<sup>81</sup>

Los filipinos en Italia enfrentan innumerables obstáculos, la mayoría de los cuales están interconectados. A menudo estos problemas se generan por los tipos de empleos que poseen, sobre todo el caso de filipinos inmigrantes de primera generación. Otra problemática es la referente a cuestiones socioculturales y económicas subyacentes, estas incluyen: los problemas de los filipinos sobre-calificados o con una educación superior que terminan trabajando en servicios domésticos; la presión a tomar varios empleos para poder ganar más y cuidar de sí mismos y de sus familias en Italia o en el peor de los casos volver a Filipinas. Otro factor que se presenta como es de esperar, son las complejidades de la migración irregular o ilegal, y las dificultades en la adaptación y la integración sociocultural, con especial énfasis en los niños migrantes.

Por último, se encuentra el caso más reciente de llegadas masivas, no solo a Italia si no también al resto de países europeos, generadas a partir del año 2012, por la mayor crisis

---

<sup>80</sup> *The Italy-Philippines Migration and Remittance Corridor*, Economic Resource Center for Overseas Filipinos (ERCOF) y International Organization for Migration (IOM), 2010.

<sup>81</sup> *Ibid.*

de desplazados, refugiados y solicitantes de asilo del Siglo XXI, con números aproximados a los que se produjeron en la Segunda Guerra Mundial. El desplazamiento de millones de seres humanos, es consecuencia directa de diversos factores geopolíticos y sociales alrededor de África, Europa y Asia, con especial énfasis en la región conocida como “MENA” (Middle East and North Africa).

Resultaría inapropiado, comparar y poner en la misma línea, el número de personas que han huido de su país de origen o residencia a causa de estas guerras y transiciones de poder, con las comunidades antes mencionadas; en primera instancia, porque, no solo provienen de un país o cultura. La segunda razón se origina en que la gran mayoría de las personas, presentan la condición de desplazados y solicitantes de asilo, aunque la rápida y descontrolada entrada de éstas ocasiona una confusión o mejor dicho una generalización por parte de las Instituciones europeas, encargadas de las fronteras comunes, aglutinando a todos los que llegan como inmigrantes.

La tercera causa proviene de verificar la autenticidad de las cifras que arrojan los actores involucrados en el caso migratorio, como son: instancias gubernamentales, ONG'S, prensa y comunidad científica y de investigación. Las disparidades numéricas que son proyectadas en diferentes informes e investigaciones son causa de los crecientes flujos ilegales ocasionados por grupos de traficantes y organizaciones delictivas, que han sacado provecho de la necesidad de la gente de escapar de las zonas de guerra, por un lado, mientras que por el otro, la información que proporcionan los mismos solicitantes de asilo, en los centros de primera acogida o recepción, no siempre es información confiable, ya que, temerosos de ser repatriados o expulsados, mienten acerca de su edad, nacionalidad o el lugar de destino que desean alcanzar.

El número de solicitantes de asilo que llegan a las fronteras de la UE es el más abundante en épocas recientes, por el número de entradas generadas en un plazo de tiempo. Tan solo en 2015 se presentaron alrededor de 995.000 solicitudes de asilo por primera vez en los países de la UE, solo hasta el mes de octubre, más del doble que en el mismo período de 2014. El aumento ha sido más rápido y notable en Alemania, Hungría y Suecia, debido en parte por el deseo de los refugiados de llegar a Estados miembros de la UE más prósperos y con mayor capacidad de acogida (Alemania y Suecia).<sup>82</sup>

---

<sup>82</sup> Shekhar Aiyar et al., “The Refugee Surge in Europe: Economic Challenges”, *Fondo Monetario Internacional* (2016): 6-8.



El gran flujo de solicitantes de asilo puede persistir durante algún tiempo debido a que los problemas en la región aun no alcanzan una solución pacífica y también a que los asentamientos humanos tardan un par de años para poder encontrar una locación estable. De los países que presentan conflictos bélicos, se estima que hay 8 millones de desplazados dentro de Siria, otros 4 millones de sirios en los países vecinos y continúan los conflictos en Irak, Afganistán y Eritrea. Además, los flujos de otras partes de África se están intensificando. Teniendo en cuenta todos estos factores geopolíticos, existe una gran incertidumbre en torno a las previsiones de las solicitudes de asilo. Con alrededor de 2 millones de personas desplazadas en el extranjero, Turquía desempeña un papel clave como primer paso y país en transición. Mientras que en Europa, Grecia e Italia suelen servir como primer punto de aterrizaje para los refugiados que llegan por mar.

Aunque la mayoría de los solicitantes de asilo provienen de países en conflicto, hasta hace poco un número significativo se originó también de los Balcanes. En los primeros diez meses de 2015, los sirios y los habitantes de los Balcanes representaban cada uno aproximadamente 25 y 15 por ciento de los solicitantes de asilo, respectivamente. Otros países con una gran proporción de solicitantes de asilo incluyen Afganistán (13 por ciento), Irak (9 por ciento) y Pakistán (4 por ciento). Sin embargo, la mayoría de las solicitudes de solicitantes de asilo balcánicos fueron rechazadas, en comparación con tasas de aceptación mucho más altas de más del 85 por ciento para los solicitantes de asilo de Siria e Irak.

Los solicitantes de asilo representan una parte cada vez mayor de la migración a la UE, aunque la proporción de refugiados en la población sigue siendo pequeña. En 2013, los solicitantes de asilo representaban el 27% de la inmigración de ciudadanos no comunitarios en general. Sin embargo, a fines de 2014, el número de refugiados por cada 1.000 habitantes osciló entre 0,01 en Letonia, Luxemburgo y Eslovenia, a 14,8 en Suecia. En comparación, las mayores proporciones en todo el mundo fueron para Líbano y Jordania, con 232 y 87 refugiados registrados por cada 1.000 habitantes, respectivamente.<sup>83</sup>

---

<sup>83</sup> *Ibíd.*

**TABLA 2: FLUJOS ANUALES A ITALIA DE CIUDADANOS NO PERTENECIENTES A LA UE EN 2015**

Año	2015					
Razón	Trabajo	Familia	Estudios	Aplicaciones de asilo y razones humanitarias	Elección de residencia, religión, salud	Total
Todos los países	21728	107096	23030	67271	19811	238936
Albania	1155	10806	404	298	4150	16813
Moldova	379	2500	33	34	257	3203
Rusia	399	1935	941	34	543	3852
Serbia/Kosovo/Montenegro	578	3163	300	368	706	5115
Ucrania	924	5035	267	3058	1259	10543
Egipto	1145	4054	370	496	1263	7328
Ghana	128	1221	86	2896	151	4482
Marruecos	1528	14357	142	299	955	17281
Nigeria	299	1880	135	13739	1021	17074
Senegal	443	3476	27	5411	487	9844
Túnez	538	2712	284	147	194	3875
Bangladesh	1019	3805	116	5085	637	10662
China	1092	8010	5181	302	499	15084
Filipinas	275	3305	57	45	321	4003
India	2688	7128	1152	193	601	11762
Pakistán	951	4470	289	8571	156	14437
Sri Lanka	345	4457	19	67	82	4970
Brasil	213	1960	1256	27	692	4148
Perú	225	1899	119	17	186	2446
Estados Unidos de América	3165	3191	2928	2	721	10007
Otros países	4239	17732	8924	26182	4930	62007

Fuente: Elaboración propia con información de Immigrants.Stat

### 2.3 Diferencias culturales

Al abordar este tema, se debe de tener en cuenta los diferentes campos de acción que involucra hablar del término “cultura”; que para fines del presente trabajo y siguiendo una definición propia, cultura: se refiere a todas las prácticas y usos, que un ser humano posee y desarrolla en la vida cotidiana, con la mezcla de conocimiento empírico y científico, mismo que se origina en una región geográfica en específico. En donde además, tienen influencia los factores: económicos, religiosos, sociales, lingüísticos, geográficos, entre otros. Al hacer esta delimitación se encuentra que los debates generalmente no abordan todos los aspectos, temas o dimensiones que podrían ser utilizados para definir la cultura y todas las implicaciones que giran en torno a ella, en el contexto de la migración.

En particular, las narraciones políticas y mediáticas a menudo simplifican drásticamente la complejidad del tema y su implicación en términos de la integración de los migrantes. Lo mismo se aplica a la justificación de la formulación de políticas, ya que los actores políticos deben contar con historias simples que pueden explicarse en términos de causa y efecto (mayor migración- menor oportunidades laborales para los nacionales). Como resultado, los debates sobre inmigración y cultura tienen una tendencia estructural a reducir o separar la abundancia del tema. Sobre la base de investigaciones previas en esta área, propongo en esta sección que la falta de interés emerge de tres dominios interrelacionados con la política de inmigración e integración, en los cuales se tiene que poner especial atención, los cuales son: formulación de políticas, opinión pública y debates públicos.

Para empezar, los analistas de política han insistido en la desagregación de la política de inmigración en distintos componentes de políticas.<sup>84</sup> Por otro lado, aunque principalmente definido por el problema del control de las fronteras, las políticas de inmigración tienen implicaciones y alcances en una serie de áreas políticas.<sup>85</sup> El ámbito de la política migratoria se compone de numerosas dimensiones de problemas, haciendo que la inmigración sea más similar a la política de cuidado de la salud (una política compleja con muchas ramificaciones) que a la política agrícola (un ámbito unidimensional que se centra principalmente en el alcance de los subsidios ofrecidos a los productores).

---

<sup>84</sup> Lahav, G. and Guiraudon, V. “Actors and Venues in Immigration Control: Closing the Gap between Political Demands and Policy Outcomes”, *West European Politics* (2006): 201–223.

<sup>85</sup> Frank R. Baumgartner y Brian D. Jones, eds., *Policy Dynamics* (Chicago: University of Chicago Press, 2002).

En este sentido, la inmigración adquiere definiciones con dimensiones distintas, que algunos autores clasifican como políticas de control de fronteras y para la preservación de la identidad nacional<sup>86</sup>; políticas que abordan la inmigración como recurso laboral para las industrias nacionales; y políticas que miran a la inmigración a través del humanitarismo y están orientadas a la protección de los perseguidos política y religiosamente de otros países. Por lo tanto, las políticas de inmigración a menudo se superponen con las políticas sobre las consecuencias de la migración en términos de integración cívica, ya que la seguridad fronteriza y la migración ilegal a menudo se asocian con la seguridad interna y la delincuencia, mientras que las políticas económicas sobre la migración afectan directamente las regulaciones del mercado laboral.<sup>87</sup> De esta manera se puede argumentar que, debido a sus implicaciones para el trabajo, la economía, los asuntos exteriores, los asuntos sociales y los asuntos internos, la migración como un tema de política difícilmente puede confinarse a una sola Secretaría o Ministerio.

Otros enfoques que también se utilizan para el estudio de la problemática planteada, son aquellos que generalmente desagregan el problema en dos dimensiones. Por un lado, está la diferenciación entre cuestiones relacionadas con la inmigración y aspectos relacionados con la integración de los migrantes.<sup>88</sup> De esta separación Surgen dos ramificaciones, las políticas de control de inmigración y la política de inmigración: la primera se refiere al marco que regula la entrada y permanencia de extranjeros, mientras que la segunda se refiere a su integración en las sociedades de acogida. Existe otra serie de planteamientos recientes que hacen análisis en el campo migratorio, por ejemplo, si los temas de seguridad pertenecen al acceso o la permanencia de los migrantes, y si los aspectos económicos tienen que ver con la integración del mercado laboral o la migración económica.<sup>89</sup>

Es ineludible otorgar especial atención, al aspecto económico, el cual, no es necesariamente la fuente que genera mayor conflicto entre los migrantes y los nacionales italianos. En cambio el ámbito de identidad y pertenencia puede permear posibles escenarios de divergencia de interés. Como sugiere Hainmueller y Hiscox: la inmigración y la diversidad étnica tienen el potencial de generar nuevos conflictos políticos que tienen más que ver con las concepciones de la identidad nacional que con las preocupaciones sobre las circunstancias económicas personales, la competencia laboral y las cargas

---

<sup>86</sup> Castelli Gattinara, *The politics of Migration in Italy*, 20-35.

<sup>87</sup> *Ibid.*

<sup>88</sup> Tomas Hammar, *European Immigration Policy: A Comparative Study* (Reino Unido: Cambridge University Press, 1985).

<sup>89</sup> Castelli Gattinara, *The politics of Migration in Italy*, 20-35.

fiscales.<sup>90</sup> Los desafíos económicos resultantes de la globalización, interactúan con el aumento de la diversidad cultural a nivel social, que establece procesos de competencia cultural para los cuales poblaciones étnicamente diferentes se convierten en símbolos de amenazas potenciales para la identidad colectiva y el nivel de vida de los nativos.<sup>91</sup>

Además, los argumentos de seguridad son cada vez más cruciales para impulsar los debates sobre migración y una importante manera de atraer a los ciudadanos votantes que se preocupan por el bienestar de su familia. Por un lado, los debates se secularizan en términos de la entrada ilegal de migrantes y los desafíos de la migración a la seguridad internacional, dejando de lado los aspectos antes mencionados. Adicionalmente, a menudo se percibe y retrata a los migrantes como fuente de criminalidad e incluso terrorismo, de modo que los estereotipos étnicos se usan con frecuencia en las noticias del crimen para sustanciar el nexo entre la inmigración en general, las comunidades minoritarias y las amenazas al bienestar físico de poblaciones de acogida.<sup>92</sup> Un claro discurso demagógico que utilizan sobre todo partidos de ultraderecha.

La seguridad, por lo tanto, se considera como una categoría homogénea independiente en el ámbito de la migración. Si bien las prácticas discursivas similares, a menudo desencadenan sentimientos de inseguridad nacional, las dimensiones culturales y de seguridad se basan en diferentes entendimientos de la relación entre la migración y las sociedades de acogida. Si los argumentos culturales que se oponen a la inmigración consideran a los migrantes como los que trastornaron un espacio culturalmente homogéneo, las leyes y el orden acusan a las comunidades migrantes de haber traído la inseguridad física y la criminalidad a sociedades previamente "seguras".

La "homogenización" de la migración se refiere a las preocupaciones públicas sobre la inmigración que dañan la calidad de vida y la seguridad física y social de los ciudadanos nativos.<sup>93</sup> En términos más generales, la migración internacional se percibe como una fuente potencial de conflictos, ya sea debido a la integración económica y cultural a

---

<sup>90</sup> Jens Hainmueller y Michael J. Hiscox, "Educated Preferences: Explaining Attitudes toward Immigration in Europe", *International Organization*, vol. 61, no. 2 (abril 2007): 399–442.

<sup>91</sup> Hanspieter Kriese et al., *Political Conflict in Western Europe* (Nueva York: Cambridge University Press, 2012).

<sup>92</sup> Didier Bingo, "Death in the Mediterranean Sea: The Results of the Three Fields of Action of EU Border Controls", en *The Irregularization of Migration in Contemporary Europe: Detention, Deportation, Drowning*, eds. Yolande Jansen y Robin Ceikates (Estados Unidos: Rowman & Littlefield International, 2015), 55–70.

<sup>93</sup> Barry Buzan, Ole Waever y Jaap de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis* (Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1997).

menudo imperfecta de los migrantes, su marginación en los guetos étnicos y los procesos de odio y culpabilidad relacionados con los estereotipos, o el Surgimiento de sentimientos negativos o movimientos y partidos xenófobos. Además, después del 11 de septiembre la inmigración se identificó cada vez más con la invasión, el terrorismo, la violencia y la inseguridad física.<sup>94</sup> De esta manera, se encamina hacia grupos específicos (o los migrantes en su conjunto), una retórica que tiende a enfocarse en el discurso público como fuentes potenciales o reales de amenazas e inseguridad física, y se identifican como grupos de "problemas". En consecuencia, las leyes e Instituciones se centran en la asociación explícita e implícita de inmigrantes con inseguridad, peligro y emergencia.

Ahora bien, la dimensión cultural y religiosa, se puede construir contemplando dos visiones al aceptar que la migración en Italia es una realidad. Por un lado se encuentra el marco que corresponde a argumentos que enfatizan los valores centrales de la pertenencia de la comunidad frente a amenazas de identidad percibidas (nacionalismo), o por el otro, argumentos morales universales que demandan derechos universales y coexistencia pacífica de grupos culturales y religiosos (multiculturalismo). Los argumentos negativos que se relacionan con los nacionalistas, los cuales implican la dimensión cultural y religiosa, consideran (excesiva) la diversidad y la migración (sin control) como inherente o prácticamente peligrosa para la integridad de la cultura nacional y para la coexistencia pacífica dentro del Estado Nacional.<sup>95</sup> Las tradiciones nacionales y locales se consideran en peligro debido a la creciente concentración de inmigrantes en áreas previamente étnicas homogéneas, y los paisajes de la ciudad se describen como corrompidos por la mayor presencia de lugares de inmigrantes, ya sean tiendas, casas o edificios religiosos. Por lo tanto los argumentos totalmente nacionalistas invocan la superioridad cultural y lingüística local.

En este sentido, la comunidad nacional se define en términos exclusivos con respecto a los derechos culturales y políticos. Estos argumentos siempre yuxtaponen a los "extranjeros" con los "nativos", alegando la necesidad de priorizar a estos últimos sobre los primeros, y tienden a rechazar la posibilidad de reformular la identidad nacional y la ciudadanía por motivos multiétnicos y multirreligiosos.

---

<sup>94</sup> Gallya Lahav y Marie Courtemanche, "The Ideological Effects of Framing Threat on Immigration and Civil Liberties", *Political Behavior*, vol. 34, no. 3 (septiembre 2012): 1–29.

<sup>95</sup> Maria Baganha et al., "International Migration and Its Regulation", en *The Dynamics of International Migration and Settlement in Europe. A State of the Art*, ed. Rinus Pennix, Maria Berger y Karen Kraal (Amsterdam: Amsterdam University Press, 2006), 19-39.

Los argumentos multiculturales, por el contrario, enfatizan las oportunidades que brinda la diversidad cultural y religiosa, así como la inevitabilidad de la diferenciación étnica. La diversidad se describe como beneficiosa para la calidad de la sociedad, por lo tanto, se sugiere promover la tolerancia además de fomentar políticas que aborden las desigualdades en diversos ámbitos, desde la educación hasta los derechos políticos y el acceso a la ciudadanía. Los principales argumentos tienen que ver con la aceptación, el respeto por la diferencia de cultura, tradiciones y religión. Por su parte de la misma manera que se crean partidos xenófobos o antiinmigrantes, están presentes empresarios y políticos con el objetivo de capitalizar los electorados a favor de la inmigración, los cuales afirman que la igualdad se mantiene en niveles insuficientes, por lo que promueven la formulación de políticas orientadas a la integración y la participación civil.<sup>96</sup>

Los partidarios de la inmigración tratan de exponer la naturaleza nacionalista de los argumentos de los opositores, mientras que los actores antiinmigrantes critican los peligros intrínsecos, sumando los resultados negativos de las políticas multiculturales y la tolerancia cultural. En este caso, los políticos que buscan capitalizar la oposición al aumento de la inmigración enfatizan la necesidad de que los inmigrantes se adapten a la cultura y las tradiciones del país de destino, sin movilizar necesariamente la retórica nacionalista. Por lo tanto la predisposición de los migrantes a la asimilación cultural a menudo se considera una condición necesaria para la inmigración e integración sostenible en el país receptor.

Una política de integración efectiva no puede lograrse mediante una demanda sin ser escuchada de asimilación contra aquellos que se consideran diferentes. Además, la dimensión cultural y religiosa, enfatiza la compatibilidad cultural entre diferentes comunidades etno-religiosas, promueve la tolerancia y la integración intergrupala. Ayudar a promover marcos multiculturalistas, fomenta el respeto por la diferencia cultural de las comunidades de inmigrantes, y se espera, que la integración sea el resultado de la creciente disponibilidad de instrumentos e infraestructuras que permitan la libre expresión de la cultura, la religión y las tradiciones de los migrantes.

---

<sup>96</sup> Francesca Campomori, "Integrare l'immigrato? Politiche di accoglienza a Vicenza, Prato Caserta" en *Stranieri in Italia. Migrazioni globali, integrazioni locali*, ed. Tiziana Caponio y Asher Colombo (Bologna: Il Mulino, 2005), 235-266.

El siguiente pilar, son los aspectos socioeconómicos, que a menudo se encuentran en el núcleo de los debates tecnocráticos y de expertos sobre migración.<sup>97</sup> Esto se debe a que los factores económicos están detrás de la migración laboral internacional, porque la inmigración es un factor que inevitablemente influye en la economía del país receptor. Por lo tanto, esta dimensión se basa en el razonamiento pragmático: la inmigración está instrumentalmente conectada a los intereses individuales y colectivos, o al logro de productos específicos en términos de bienestar personal y grupal.<sup>98</sup>

En general, los partidarios y opositores de la inmigración pueden destacar diferentes aspectos de cómo el tema de la inmigración se relaciona con la economía nacional o local. Donde, la atención se centra en los beneficios que la inmigración aporta al desempeño económico de un país (también en términos fiscales), y a las ventajas que pueden surgir al admitir e integrar a los inmigrantes económicos trabajadores altamente competitivos. Como fue tema de análisis anteriormente y desde que comenzó a presentarse el fenómeno migratorio en Italia, se presta atención a los cambios en la estructura de la economía, que se consideran necesarios y beneficiosos para tener un suministro constante de mano de obra para llenar el vacío en los sectores donde el trabajo nativo es cada vez más escaso. En contraste, el trabajo y el marco de seguridad se moviliza más fácilmente para oponerse a la inmigración que para promoverla, ya que hace referencia a las oportunidades de trabajo para nativos e inmigrantes en términos de mercado de trabajo y recursos de bienestar.

Cuando el ámbito socioeconómico se usa para oponerse a la inmigración, a menudo asocia conceptualmente la llegada de inmigrantes con oportunidades decrecientes para los trabajadores nativos, cargas financieras para los contribuyentes y reducción del bienestar (aunque los inmigrantes pueden ser representados como receptores netos de beneficios sociales o como contribuyentes netos en el sistema de bienestar nacional). Del mismo modo, este ámbito desafía la admisión de solicitantes de asilo y refugiados, cuando esto se justifica en términos de cargas para la economía, el bienestar y la vivienda. Los trabajadores inmigrantes son considerados como competidores extranjeros o incluso ilegales (cuando se tiende a generalizar), lo que reduce la cantidad de recursos y oportunidades de trabajo disponibles para los nativos. La lógica es que los inmigrantes tienden a encontrar trabajos en el mercado negro, corrompiendo las relaciones laborales y

---

<sup>97</sup> Jack Citrin, Donald P Green y Christopher Muste, "Public Opinion toward Immigration Reform: The Role of Economic Motivations", *The Journal of Politics*, vol. 59, no. 3 (agosto 1997): 858–881.

<sup>98</sup> Marc Helbing, Dominic Hoeglinger y Bruno Wüest, "How Political Parties Frame European Integration", *European Journal of Political Research*, vol. 49, no. 4 (abril 2010): 495–521.



desestabilizando los costos y demanda, al trabajar en condiciones inaceptables para los trabajadores nativos. Los emprendedores políticos pro-migración generalmente usan este marco de manera reactiva, desafiando la comprensión de que la economía del trabajo migrante y nativo es un juego de suma cero<sup>99</sup>. En su lugar, podrían abordar el tema del trabajo, el bienestar y la migración en términos de regulaciones laborales generales, que se aplican a todos los trabajadores y empleadores, independientemente de si son o no de origen migrante.

## 2.4 Integración y asimilación cultural

La mayoría de los Estados miembros de la UE se enfrentan ahora al desafío de integrar a los inmigrantes en sus mercados laborales y en sus sociedades. Este reto se ve agravado por la diversidad de antecedentes y patrones de movimiento de los inmigrantes: algunos han llegado a trabajar, otros como familiares, y otros como solicitantes de asilo o estudiantes; algunos de forma temporal o permanente. La integración de los migrantes en el mercado laboral se vuelve crucial para evitar el riesgo de que los migrantes usen el estado de bienestar más que la población local<sup>100</sup>. Por otro lado, si los inmigrantes están empleados, los trabajadores locales pueden temer la competencia, lo que puede afectar las actitudes populares hacia los inmigrantes y la inmigración.

En el aspecto económico, la integración generalmente se entiende como "convergencia" en los resultados de los inmigrantes y los de la población de acogida en diversas dimensiones sociales y económicas, así como participación en el mercado laboral, ingresos, logros educativos, salud y comportamiento demográfico. La integración económica representa un paso fundamental para los migrantes ya que les permite actuar en su sociedad donde comienzan a desarrollarse. Si bien la integración económica no garantiza la integración social y de seguridad, definitivamente la facilita.

De la misma manera la educación es otra dimensión crucial. Durante mucho tiempo se ha considerado una forma de progreso social para todos y en particular para las familias inmigrantes. Muchos inmigrantes tienen un bajo nivel de habilidades educativas y carecen de riqueza acumulada y redes sociales extensas. Para ellos, la educación representa una oportunidad única para la movilidad social para la próxima generación.<sup>101</sup> Las dimensiones

---

<sup>99</sup> Castelli Gattinara, *The politics of Migration in Italy*, 20-35.

<sup>100</sup> *Ibíd.*

<sup>101</sup> Andrea Stocchiero, "Learning by doing: Migrant transnationalism for local development in MIDA Italy-Ghana/Senegal programme", *Centro Studi di Politica Internazionale (CeSPI)*, no. 48 (octubre 2008) (Recuso en línea, consultado el 05 de enero de 2018)

educativas y económicas también están intrínsecamente interrelacionadas. Los inmigrantes mejor educados son más productivos, por lo tanto, es menos probable que sean receptores netos del bienestar del Estado, entonces serán mejor aceptados por las sociedades receptoras. Además, el éxito de la continuidad en el sistema educativo les permitiría a sus descendientes obtener empleos mejor pagados y de mayor estatus con un aumento en la posición social de la familia.

Entrando de lleno en el problema que se analiza, se puede observar que, en el centro de la atención política y pública suele plantearse la cuestión de la migración ilegal, y particularmente en los últimos años, la llegada de migrantes africanos a Lampedusa. La inmigración (pero no la integración) fue un tema que comenzó a cobrar más importancia que nunca en el debate político en las elecciones nacionales de 2008. Los ciudadanos italianos, de hecho, votaron a favor de los partidos de "la coalición de ala central", la cual propuso políticas estrictas hacia la inmigración.

Según su programa político, el nuevo gobierno introdujo algunos cambios legislativos en 2008 y 2009, es decir, el llamado "paquete de seguridad", un conjunto de regulaciones cuyo objetivo era garantizar la seguridad de los ciudadanos italianos, luchar contra la migración ilegal, los crímenes y comportamiento antisocial de los inmigrantes. Por el contrario, los partidos de oposición evitaron oponerse este enfoque en la campaña política y el gobierno de derecha que siguió.<sup>102</sup>

Para las siguientes elecciones nacionales de 2013, la inmigración se discutió un poco más: el Partido Democrático (partido de centro izquierda) hizo hincapié en la necesidad de una nueva ley y criticó el marco existente basado en la seguridad, mientras que los partidos de centroderecha continuaron (como en campañas políticas anteriores) en su lucha por enfatizar la seguridad y la lucha contra los inmigrantes ilegales. Sin embargo, mientras que la inmigración importaba en las elecciones de 2013, la importancia de la política de inmigración tenía un bajo perfil para todos los partidos, excepto para la Liga del

---

[http://www.cespi.it/sites/default/files/documenti/wp-48-eng\\_mida\\_stocchiero.pdf](http://www.cespi.it/sites/default/files/documenti/wp-48-eng_mida_stocchiero.pdf)

<sup>102</sup> Tiziana Caponio, "Governo Locale e Gestione dei Flussi Migratori in Italia: Verso un modelo di governance multilivello", *Centro Studi di Political Internazionale (CeSPI)* (mayo 2014) (Recuso en línea, consultado el 06 de enero de 2018)

[http://peoples.europuglia.it/sempeoples\\_file/pdf/FLUSSI%20MIGRATORI ITALIA 2004 ANCI.pdf](http://peoples.europuglia.it/sempeoples_file/pdf/FLUSSI%20MIGRATORI ITALIA 2004 ANCI.pdf)

Norte (NL) y el Popolo della Libertà (coalición del partido de centro).<sup>103</sup> No obstante, la tendencia general tanto de partidos de derecha como de izquierda, es considerar la política de inmigración solo en la medida en que las políticas sean encaminadas a combatir los flujos ilegales: no hay preocupación real por poner en marcha o reformar las políticas de integración.

Entonces, mientras que la política de inmigración generalmente está vinculada a cuestiones de seguridad, ilegalidad y crimen, la integración nunca está en el centro de los discursos públicos y políticos. No es una prioridad política central para políticos y gobiernos. Por el contrario, la integración siempre ha sido concebida como un proceso de facto, que se produce de manera esporádica y natural a través de la participación en el mercado laboral: la integración se ha visto relacionada o, al menos, como consecuencia de la inserción económica.

El concepto de integración se ha convertido en parte de los discursos políticos, a partir de la introducción del "Patto per l'integrazione" ("Acuerdo de integración") y el "Piano per l'integrazione nella sicurezza" ("Un plan para la integración en un entorno a la seguridad"), más conocido simplemente como ("Plan de Integración") en 2010, sumado a la designación de una Ministra de Integración, Cécile Kyenge. No obstante, ambos documentos y la designación de Cécile Kyenge provocaron disturbios políticos y públicos. El acuerdo de integración ha sido criticado por varios motivos: uno de ellos es el hecho de que los inmigrantes deben obtener créditos (por ejemplo, asistir a un curso cívico, aprobar un examen de idioma o asistir a cursos profesionales) para obtener un permiso de residencia. Esto como respuesta a que no existen políticas de integración reales.

Aunque no existe un plan de política de integración bien estructurado en Italia, en los discursos políticos y públicos, no obstante, algunos grupos de inmigrantes se consideran particularmente difíciles de integrar debido a la diversidad cultural y religiosa. Los inmigrantes son aceptados como trabajadores y son participes económicamente, aunque esto no garantiza su completa integración, mejor dicho se genera un tipo de integración subordinada. Sin embargo, si se convierten en una comunidad visible y / o demandan reconocimiento público e institucional, entonces aumenta la oposición hacia ellos.

---

<sup>103</sup> Nicola Pasini y Elisa Rebessi, "Immigration and Political Competition in five European Countries: A Comparative Perspective", *Conference Paper* (enero 2013) (Recuso en línea, consultado el 06 de enero de 2018)

**<https://www.researchgate.net/publication/272023666> Immigration and political competition in five European countries a comparative perspective**

Los musulmanes (sobre todo, Norteafricanos), los ciudadanos chinos y los romaníes son particularmente poco tolerados.<sup>104</sup> Se considera que los musulmanes africanos son difíciles de integrar debido a su diversidad religiosa, especialmente cuando exigen la construcción de mezquitas o escuelas de árabe, o el reconocimiento de festividades o de oración durante el tiempo de trabajo. Estas solicitudes son vistas por las Instituciones italianas y la sociedad en general como intentos de aumentar el poder y la visibilidad. El estado italiano no responde a las demandas musulmanas de forma estructurada, sino caso por caso y de acuerdo con las relaciones entre las Instituciones locales y los musulmanes. De hecho, el Estado no tiene un enfoque político claro y definido para abordar la presencia y los reclamos de los musulmanes. Ni siquiera tiene una política de integración para ellos.<sup>105</sup>

Otro grupo que se considera difícil de integrar son los ciudadanos chinos en Italia. Hay varios estereotipos que circulan en los medios de comunicación y en la opinión pública. El más común es que usan el mercado laboral injustamente. Sus firmas están acusadas de evadir impuestos, además del duro trabajo impuesto a sus empleados, y de explotar a sus compatriotas (muchas veces aprovechando su situación irregular) para pagarles salarios que están por debajo de la tasa actual. En lugar de aplicar políticas de integración, en algunos contextos locales (por ejemplo, en la ciudad de Milán o Prato) se han introducido políticas de control y restricciones, cuyo objetivo ha sido dañar las actividades económicas chinas.<sup>106</sup>

Un tercer grupo de inmigrantes que es discriminado son los romaníes. Este grupo está sujeto a la intolerancia en muchos países europeos, pero en Italia la oposición a ellos ha provocado reacciones violentas en las comunidades locales, incluida la quema de campamentos romaníes. En Italia, los romaníes son, por casualidad, un grupo muy heterogéneo: hay ciudadanos italianos, refugiados, migrantes irregulares, ciudadanos de la UE y apátridas. Todos estos subgrupos son diferentes entre sí no solo en términos de su estado legal sino también en términos de su historia, idioma y procesos de migración. Sin embargo, la opinión pública tiende a aglomerarlos como un solo grupo.

---

<sup>104</sup> Maurizio Ambrosini y Elena Caneva, "Tolerance and Cultural Diversity Discourses in Italy", *ACCEPT-PLURALISM*, (2010).

<sup>105</sup> Maurizia Russo Spena, "Muslims in Italy: Models of integration and new citizenship", en *Muslims in 21st Century Europe: Structural and cultural perspectives*, ed. Anna Triandafyllidou (Londres: Routledge, 2010), 160-180.

<sup>106</sup> Maurizio Ambrosini y Elena Caneva, "Local Policies of Exclusion: The Italian case", *ACCEPT-PLURALISM*, no. 07 (2012).

Las preocupaciones a menudo se centran en la seguridad pública y el orden social: la forma de vida de los romaníes se ve como desviada y sus campamentos son vistos como centros de criminalidad y ejemplos de decadencia urbana. La solución adoptada por algunos municipios italianos es destruir los campamentos ilegales, o permitir la implementación de campamentos temporales, que están situados en las afueras de las ciudades, con frecuencia áreas abandonadas, cerca de vertederos. Las condiciones de higiene a veces son malas y no siempre hay electricidad, agua y alcantarillado.

Los discursos políticos dirigidos a los gitanos son casi nulos. Aunque hay intentos de controlarlos en algunos territorios italianos. Así en mayo de 2008 se declararon decretos de emergencia en tres regiones italianas: el llamado Decreto "Declaración del estado de emergencia en relación con los asentamientos de las comunidades nómadas en Campania, Lazio y Lombardía".<sup>107</sup> La medida más conocida es la propuesta para grabar y tomar huellas dactilares de gitanos de todas las edades, incluidos los niños.

La propuesta fue impugnada incluso a nivel internacional, y el Parlamento Europeo instó al gobierno italiano a no tomar esta medida.<sup>108</sup> Asimismo, la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI) por sus siglas en inglés y el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD) criticaron el enfoque italiano hacia sus gitanos. Afirmó, de hecho, que "además de la frecuente falta de instalaciones básicas, la vivienda de los romaníes en esos campamentos conduce no solo a una segregación física de la comunidad romaní de la sociedad italiana, sino también a un aislamiento político, económico y cultural".<sup>109</sup>

---

<sup>107</sup> Marco Caselli, "Transnationalism and co-development. Peruvian associations in Lombardy", *Migration and Development*, vol. 1, no. 2 (2012): 295-311.

<sup>108</sup> Resolución de 10 de julio de 2008 sobre el censo de romaníes sobre la base del origen étnico en Italia.

<sup>109</sup> Daniel J. Hopkins, "Threatening Changes: Explaining Where and When Immigrants Provoke Local Opposition", *Centre for the Study of American Politics* (2007). (Recurso en línea, consultado el 12 de enero de 2018)

**[https://www.researchgate.net/publication/253524406\\_Threatening\\_Changes\\_Explaining\\_Where\\_and\\_When\\_Immigrants\\_Provoke\\_Local\\_Opposition](https://www.researchgate.net/publication/253524406_Threatening_Changes_Explaining_Where_and_When_Immigrants_Provoke_Local_Opposition)**

### III. LEYES QUE RIGEN LA POLÍTICA MIGRATORIA E INTEGRACIÓN Y EL ROL DE LAS INSTITUCIONES EN EL CONFLICTO

Enfatizando lo mencionado en el capítulo anterior, los flujos recientes de solicitantes de asilo, se caracterizan por el alto número de entradas irregulares a través de las fronteras de la Unión Europea y por una amplia variedad de rutas de acceso. Según datos de la Agencia Europea de Fronteras y Guardacostas (FRONTEX), que recopila datos sobre cruces ilegales en las fronteras de la Unión Europea, hubo más de 2,6 millones de accesos de extranjeros irregulares registrados entre 2014 y 2016.<sup>110</sup>

Durante el período considerado, la presión migratoria irregular hacia la UE se ha manifestado principalmente a través de cuatro rutas: la del Mediterráneo central, que identifica los flujos por mar desde las costas de Libia, Egipto, Argelia y Túnez, sobre todo hacia Italia; la ruta del Mediterráneo oriental, que es la entrada a Grecia desde Turquía y Egipto; la ruta del Mediterráneo occidental, que es la que lleva de Argelia a España y la ruta de Albania a Grecia. A esto se agrega la de los Balcanes occidentales, que recoge cruces secundarios irregulares, es decir, los de los inmigrantes que ya han entrado en Grecia y se dirigieron a Hungría a través del corredor Macedonia-Serbia.

Tan solo entre 2014 y 2016, la ruta del Mediterráneo Oriental representó, (con más del 40 por ciento del total de admisiones), la principal ruta de acceso para extranjeros irregulares en la Unión Europea, junto con la del Mediterráneo central. En los tres años considerados, el mapa de flujos migratorios ilegales se ha modificado varias veces. La carga migratoria hacia Italia, a través de la ruta del Mediterráneo Central, se ha intensificado desde 2011, en relación con las tensiones geopolíticas de los países del Norte de África, y alcanzó su punto máximo en 2014, año en que las entradas irregulares en Italia alcanzaron el máximo en la comparación histórica (alrededor de 170,000). En ese año, más del 60 por ciento del total de cruces ilegales en la Unión Europea se llevó a cabo a través de esta ruta<sup>111</sup>.

En 2015, por su parte, la entrada en Italia disminuyó y la mayoría migratoria se dirigió a Grecia, con un aumento significativo: con más de 885,000 llegadas, en comparación de

---

<sup>110</sup> Rosario Maria Ballatore, et al., "I rifugiati e i richiedenti asilo in Italia, nel confronto europeo". *Questioni di Economia e Finanza, Occasional paper*, no. 377 (abril 2017). (Recurso en línea, consultado el 17 de enero de 2018)

[https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2964883](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2964883)

<sup>111</sup> Christian Dutschmann, et al., "On the Economics and Politics of Refugee Migration", *Economy Policy*, vol. 32, no. 91 (Julio 2017): 497-550. (Recurso en línea, consultado el 20 de enero de 2018)

<https://doi.org/10.1093/epolic/eix008>

aproximadamente 50,000 en 2014, la ruta del Mediterráneo Oriental alcanzó el 49% de las entradas irregulares en la UE.

Al mismo tiempo, los movimientos secundarios se incrementaron fuertemente a través de la ruta de los Balcanes Occidentales de los extranjeros que, habiendo llegado a Grecia, continuaron en el corredor Macedonia-Serbia hacia Hungría y otros países de la UE. En 2016, dos eventos cambiaron nuevamente la geografía de los flujos migratorios: el acuerdo entre la UE y Turquía firmado en marzo, y el cierre progresivo de las fronteras de los países en la ruta de los Balcanes. Estos sucesos han aliviado la presión migratoria hacia Grecia, mientras que los cruces hacia Italia han vuelto a incrementar para superar el pico alcanzado en 2014.

En todas las rutas mencionadas, casi la mitad de las entradas irregulares en el trienio 2014-2016, se referían a ciudadanos de Siria, Afganistán e Iraq; la parte restante de los flujos proviene de Eritrea, Nigeria, Pakistán y Somalia. Otra característica de las entradas irregulares recientes; es la gran diversidad entre las dos rutas principales con respecto a los países de origen de los flujos migratorios.

Los cruces en la ruta del Mediterráneo oriental a Grecia y los subsecuentes movimientos secundarios en la ruta de los Balcanes se caracterizan por una alta presencia de ciudadanos sirios (54.8 por ciento del total en el período considerado), afganos e iraquíes (35 por ciento)<sup>112</sup>. La mayor parte de los inmigrantes que llegaron al país entre 2014-16 a través de la ruta central del Mediterráneo tienen origen africano, en particular de los países de África subsahariana: entre ellos predomina Eritrea, con alrededor de un quinto del total de llegadas, seguido por Nigeria y Gambia (respectivamente 13.4 y 5.7 por ciento de las admisiones).

---

<sup>112</sup> Kegels Michael. "Getting the balance right". Migration Policy Institute Europe

**TABLA 3: RUTAS MIGRATORIAS PARA ACCEDER A EUROPA**

RUTA	2008-2010 (TOTAL)	2011-2013 (TOTAL)	2014	2015	2016
Mediterráneo central Destinos: Italia, Malta Origen: Eritrea, Guinea, Nigeria, Somalia	55300	120200	170760	153946	181126
Mediterráneo Oriental Destino: Grecia Origen: Afganistán, Irán, Irak, Somalia, Siria	148000	119000	50830	885386	182534
Mediterráneo Occidental Destino: España Origen: África sub sahariana y Oeste de África	18150	21650	7840	7164	10231
Balcenes Occidentales Destino: Hungría (Alemania, Austria) Origen: Albania, Kosovo, más las llegadas de la ruta del Mediterráneo Oriental	5460	30990	43360	764038	122779

*Fuente:* Elaboración Propia con datos extraídos de la base de datos de FRONTEX



### 3.1 De las entradas a las solicitudes de asilo

Como consecuencia natural del desplazamiento, los fuertes flujos de cruces irregulares han dado lugar a un aumento de las solicitudes de asilo por todo el territorio europeo. Según los datos de Eurostat, en todos los países de la UE se presentaron más de 3 millones de solicitudes entre 2014 y 2016<sup>113</sup>, un fuerte aumento en comparación con las registradas en el período de tres años anterior.

De la cifra anterior, el 60% de las solicitudes de asilo presentadas en todos los países de la UE son atribuibles a solo 5 nacionalidades: el 27% se refiere a ciudadanos de Siria, el 13,2% de afganos, un poco menos de 9% iraquí y alrededor del 4% de ciudadanos de Albania y Pakistán.

Las solicitudes de asilo no se han distribuido homogéneamente entre los países de la Unión Europea. Alemania, cuenta con más de 1,3 millones (alrededor del 44% del total), es el primer país en recibir solicitudes de asilo. El siguiente es Italia con 268 mil solicitudes, continúa Suecia y Hungría (respectivamente 253 y 244 mil solicitudes) y Francia con alrededor de 205 mil solicitudes. En comparación con la población residente, la cifra más alta se registra para Suecia (cerca de 26 solicitantes por cada mil habitantes en el período de tres años), para Hungría (24,8) y para Alemania (16,4); en Italia y Francia, la cifra se ubica en 4.4 y 3.1, por cada mil habitantes.<sup>114</sup>

De los datos expuestos, Surgen tres consideraciones. La primera es que el número de solicitudes de asilo recibidas en todos los países de la Unión Europea es mayor que el de las entradas irregulares. Dos fenómenos pueden ayudar a explicar esta diferencia. Por un lado, es posible que una parte de las solicitudes de asilo puedan atribuirse a inmigrantes que no han sido interceptados cuando ingresan en la UE. Por otro, una fracción de las solicitudes de asilo se refiere a las entradas regulares, como los gestionados por el programa de reasentamiento de la Agencia para los refugiados de las Naciones Unidas (ACNUR), que implica a países de la UE.

---

<sup>113</sup> Angelo Scotto, "From Emigration to Asylum Destination, Italy Navigates Shifting Migration Tides", *Migration Policy Institute*, 24 de agosto de 2017 (Recurso en línea, consultado el 24 de enero de 2018) <https://www.migrationpolicy.org/article/emigration-asylum-destination-italy-navigates-shifting-migration-tides>

<sup>114</sup> Gordon Hanson y Craig McIntosh, "Is the Mediterranean the new Rio Grande?: US and EU Immigration Pressures in the Long Run", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 30, no. 4 (otoño 2016):1-25. (Recurso en línea, consultado el 25 de enero de 2018) [https://gps.ucsd.edu/files/faculty/hanson/hanson\\_publication\\_immigration\\_mediterranean.pdf](https://gps.ucsd.edu/files/faculty/hanson/hanson_publication_immigration_mediterranean.pdf)

La segunda está relacionada con la comparación entre entradas irregulares y solicitudes de asilo para los principales países de origen. Entre los países de origen con la mayor diferencia entre solicitudes y admisiones se encuentran: Iraq, con más de 100.000 solicitudes comparadas con las entradas, y Pakistán, con 49.000 solicitudes más que llegadas. Entre los países de África subsahariana, Eritrea se caracteriza por un número similar de entradas irregulares y solicitudes de asilo.

La tercera consideración se refiere a la comparación entre los accesos irregulares y las solicitudes de asilo en los principales países de entrada, como Italia y Grecia. A diferencia de lo que ocurre en la Unión Europea en su conjunto, en este caso las solicitudes de asilo representan solo una parte de las llegadas. Esto parece ser contrario a las disposiciones del Convenio de Dublín que otorga al primer país de entrada en la Unión la responsabilidad de manejar la solicitud de asilo. La razón principal de esta divergencia radica en el hecho de que no todas las entradas de irregulares interceptadas en las fronteras resultan en una solicitud de asilo posterior en el país de primer acceso. De hecho, solo un poco más del 50 por ciento de los inmigrantes que ingresaron a Italia en el período de tres años bajo análisis, solicitaron asilo en el país; para Grecia, la cifra es aún menor. En ambos casos, la cuota restante ha escapado a los procedimientos de identificación, a menudo para llegar ilegalmente a otros países del continente. En este sentido, para limitar estas prácticas, la Comisión Europea ha impulsado a Italia y Grecia a fortalecer, incluso con el uso del personal de FRONTEX, la red de centros para la primera identificación de extranjeros ingresados irregularmente.

Los datos de Eurostat ponen de relieve otra característica que distingue a Italia entre el resto de los principales países de destino de los flujos de las solicitudes de asilo: en el período analizado, la proporción de solicitudes presentadas por sirios, afganos, iraquíes, albaneses y paquistaníes, es decir, de las cinco nacionalidades principales por número de solicitudes de asilo en la UE en su conjunto, las primeras 4 son casi nulas, atribuyendo el resto de solicitudes de asilo a ciudadanos paquistaníes.<sup>115</sup>

La composición étnica de las solicitudes de asilo en Italia refleja una fracción predominante conformada por extranjeros procedentes del África subsahariana, totalmente minoritarias en los demás países de la Unión. Entre éstos, la mayoría de las solicitudes de asilo en Italia corresponde a ciudadanos nigerianos (alrededor de una

---

<sup>115</sup> Timothy J. Hatton, "Refugees, Asylum Seekers and Policy in OECD Countries", *American Economic Review: Papers and Proceedings*, no. 5 (2016): 441-445. (Recurso en línea, consultado el 26 de enero de 2018) <http://repository.essex.ac.uk/17299/1/aer%20Ep20161062.pdf>

quinta parte de las peticiones formuladas en Italia en el período 2014-16) Y los originarios de Gambia, Mali y Senegal, respectivamente 9.5, 8.0 y 6.9 por ciento del total.

Entre los extranjeros provenientes de países africanos que se dirigen a Italia, los ciudadanos eritreos abordan un caso particular: a pesar de ser la participación mayoritaria de entradas irregulares en Italia en el período examinado, las solicitudes formales son solo una fracción insignificante del total de llegadas contabilizadas, dado que la mayoría de estos se han retirado de los procedimientos de identificación, y prefieren continuar su ruta a otros países.

En la comparación europea, Italia también se caracteriza por una composición demográfica diferente de las solicitudes de asilo: los solicitantes son más jóvenes (el 81,7 por ciento tienen entre 18 y 34 años contra el 52,6 por ciento del resto de la UE).<sup>116</sup> En cuanto al sexo de los inmigrantes; con mayor frecuencia son hombres (87,8% en comparación con 70,2 de la Unión).

Además de la heterogeneidad en las decisiones de concesión de asilo, otra forma de diferencias de potencial entre las prácticas existentes en los diferentes Estados miembros radica en la elección del tipo de protección que se conceda. De hecho, cada país puede elegir, caso por caso, para conceder el estatuto de refugiado, solicitante de asilo, definido por la Convención de Ginebra u otras formas de protección, tales como, la subsidiaria y el permiso por razones humanitarias. La primera forma de protección requiere, para ser otorgada, requisitos más estrictos porque se basa en el concepto de persecución individual. Este tipo de estatus garantiza la protección permanente, dado que el permiso de residencia es renovable incluso si ya no existen los motivos de la persecución individual en el país de origen.

Por el contrario, para la concesión de la protección subsidiaria y el permiso por razones humanitarias es suficiente la pertenencia a ciertos tipos de grupos de riesgo en el país de origen, incluso en ausencia de una amenaza específica de forma individual. Sin embargo, existe una diferencia fundamental entre la protección subsidiaria y el permiso otorgado por razones humanitarias: la primera se basa en requisitos internacionalmente reconocidos, mientras que los criterios para otorgar la segunda son establecidos por el país anfitrión individual. En ambos casos, estos dos tipos de protección no garantizan una forma

---

<sup>116</sup> Timothy J. Hatton, "Refugees and Asylum Seekers, the Crisis in Europe and the Future of Policy", *Economic Policy*, vol. 32, no. 91 (Julio 2017): 447-496. (Recurso en línea, consultado el 30 de enero de 2018) <https://doi.org/10.1093/epolic/eix009>

permanente de asilo, ya que su renovación está sujeta a la verificación de la existencia de los motivos subyacentes a la persecución.

En promedio, en los países de la UE-28, el 60,2 por ciento de los resultados positivos en el trienio 2014-16 se referían a la concesión del estatuto de refugiado basado en la Convención de Ginebra, un poco menos de un tercio de la protección subsidiaria y 7.5 por ciento del permiso de residencia por razones humanitarias.<sup>117</sup> También en este caso hay una marcada heterogeneidad en los resultados, lo que confirma que los países mantienen una cierta discreción al decidir qué tipo de estatus otorgar: Italia es el país con mayor uso de protección humanitaria, equivalente a aproximadamente el 50 por ciento de los resultados positivos. Al otorgar el estatuto de refugiado en virtud de la Convención de Ginebra solo se presentó el (14 por ciento en promedio para el período).

Al igual que con las tasas de aceptación, las diferencias observadas en el tipo de estatus otorgado pueden depender, en parte, de la composición étnica de las solicitudes de asilo recibidas. A partir de esta comparación existen fuertes diferencias en el uso de diferentes tipos de protección internacional: si para Italia la tasa de aceptación más baja para las primeras cinco nacionalidades para solicitudes de asilo en la UE depende principalmente de la menor propensión a otorgar el estatuto de refugiado basado en la Convención de Ginebra, por el contrario, la mayor aceptación de las solicitudes de asilo de otras nacionalidades, como las del África subsahariana, se correlaciona con el uso generalizado del permiso de residencia por razones humanitarias. De hecho, como se mencionó anteriormente, el uso de esta herramienta es más dependiente de las leyes nacionales individuales y, en el caso de Italia, el uso frecuente de este tipo de permisos captura una mayor permisividad, particularmente con respecto a algunas nacionalidades.

### **3.2 El rol de las Instituciones italianas en materia migratoria**

Para hacer frente al creciente número de inmigrantes en sus diferentes categorías, los sistemas de recepción se han mejorado progresivamente. Esta sección describe el funcionamiento y los desarrollos de los sistemas involucrados en la acogida y posterior integración al Estado italiano, revisando los principales problemas y analizando los costos, no solo económicos sino también sociales y culturales asociados con la recepción.

---

<sup>117</sup> EUROSTAT: Your key to European Statistics. (Recurso en línea, consultado el 30 de enero de 2018) <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>

El Sistema de Recepción en Italia es administrado por el Ministerio del Interior junto con las Regiones y las Autoridades Locales. Para su funcionamiento práctico, se han creados diferentes organismos mejor conocidos como “Centros”, a nivel local y nacional: Centros de primeros auxilios y de recepción, (CPSA) Centros de Acogida, (CDA), Centros para Solicitantes de Asilo, (CARA), los anteriores funcionan en la fase de recepción inicial. Mientras que el Sistema de Protección de Asilo y Refugiados (SPRAR), gestionado por autoridades locales, está destinado a la segunda recepción. Al mismo tiempo, para hacer frente al crecimiento de las llegadas por mar, a principios de 2014 se establecieron los Centros de Recepción Extraordinarios (CAS), estructuras utilizadas para la recepción de refugiados y los solicitantes de asilo, los cuales rara vez son identificados por la Prefectura de las capitales regionales.

El proceso de acogida y sus lineamientos se rigen principalmente por el Decreto Legislativo 142 de 2015. El cual menciona que al arribo de los migrantes, estos se canalizan a un "hotspot", o puertos de aterrizaje previamente seleccionado, donde los primeros procedimientos de rescate se llevan a cabo, la asistencia y la identificación de los migrantes, el cual incluye fotografías y huellas dactilares. Posteriormente, las personas que solicitan protección internacional son transferidas a los centros gubernamentales presentes en el territorio nacional. De acuerdo con los lineamientos, el período de estadía en estos centros debe ser de entre 7 y 30 días, para permitir un reemplazo adecuado de los presentes. Si se agota la disponibilidad de los primeros centros de recepción, esta función también la realiza los CAS. Una vez que se han completado los procedimientos administrativos y de evaluación de salud, el solicitante de asilo que lo solicita y al mismo tiempo demuestra la falta de autosuficiencia económica se transfiere a los segundos centros de recepción de la red SPRAR. Incluso en esta fase, en caso de no disponibilidad de lugares, se usa algún centro CAS.

Según datos del Ministerio del Interior, a finales de 2016 los extranjeros presentes en las instalaciones para la recepción de personas en posesión de algún tipo de protección internacional y solicitantes de asilo eran alrededor de 177 mil, poco menos de 3 inmigrantes acogidos por cada mil habitantes.<sup>118</sup>

Dos aspectos han caracterizado la gestión del sistema a partir de 2014. El primero se refiere a la distribución progresiva de inmigrantes de los centros de las regiones del Sur, los más cargados de entradas irregulares, hacia los de las regiones del Norte. Comparado

---

<sup>118</sup> Governo Italiano, Ministero Dell'Interno (Recurso en línea, consultado el 01 de febrero de 2018) <http://www.interno.gov.it/it>

con el final de 2013, cuando el número de solicitudes de asilo era limitado y se gestionaba principalmente en el Sur, la proporción de extranjeros en las estructuras de la población residente aumentó más marcadamente en las regiones del Norte, particularmente en el noreste. En diciembre de 2016, el número de los inmigrantes recibidos en los centros de recepción, calculados en relación con la población residente, tenían casi el mismo valor en todas las áreas del país.

El segundo aspecto, el más crítico, se refiere a la naturaleza fragmentada de los tipos de estructuras que componen el sistema de recepción. Más del 77 por ciento de los inmigrantes han sido alojados en estas estructuras, las cuales no se encuentran previstas de los medios necesarios, en muchas ocasiones ni servicios básicos, para brindar una atención humana. Solo el 13.5 por ciento restantes de los inmigrantes se han colocado en la red SPRAR, a pesar de la expansión de puestos. En comparación con las segundas estructuras de recepción "ordinarias", los centros CAS parecen ser más heterogéneos en el territorio, difíciles de organizar y mal monitoreados. Además, a diferencia de los SPRAR, los CAS no tienen una ruta de inserción dirigida. Por lo tanto, es evidente cómo el sistema de recepción italiano lucha por superar la lógica de emergencia.

Por su parte, una vez revisadas las Instituciones de primera y segunda acogida, Surge la problemática de la integración, la cual derivada de la inmigración es una cuestión político-social. En la que se ven involucrados un gran número de ministerios y agencias con tareas específicas relacionadas. A su vez, en estas Instituciones se crean Comisiones, Direcciones, y similares: con el entendimiento, sin embargo, de que ninguno tiene la responsabilidad global de la inmigración. Un ejemplo específico de esto es el Ministerio de Trabajo y Políticas Sociales, que es responsable de algunas cuestiones de inmigración, el cual delega las actividades prácticas a un órgano interno. La Dirección General de Inmigración y Políticas de Integración; por otra parte se encuentra, dentro del Ministerio del Interior, el Departamento de Libertades Civiles e Inmigración, el cual se ocupa de cuestiones relacionadas con la integración de los inmigrantes.

La ley Turco-Napolitano de 1998 planificó diversos organismos destinados a monitorear la integración de los inmigrantes, incluida la "*Consulta per i problemi degli stranieri immigrati e delle loro famiglie*" ("Órgano consultivo para los problemas de los inmigrantes y sus familias"), la "*Commissione per le politiche di integrazione*" ("Comisión para políticas

de integración") y "*Consigli territoriali per l'immigrazione*" ("Consejos territoriales para la inmigración").<sup>119</sup>

La Dirección General de Políticas de Inmigración e Integración (dentro del Ministerio de Trabajo y Políticas Sociales) gestiona tanto las cuotas de inmigración como las políticas de integración<sup>120</sup>. Específicamente, vigila el mercado laboral; planea cuotas; implementa acuerdos bilaterales de cooperación con los países de origen de los inmigrantes; coordina las políticas e iniciativas de integración para prevenir y combatir la discriminación, la xenofobia y el racismo; gestiona recursos para políticas de integración; mantiene un registro de las asociaciones que realizan actividades en nombre de los inmigrantes; apoya las actividades del Comité de Menores Extranjeros; promueve intervenciones humanitarias, etc.

Existe otra agencia que se ocupa de cuestiones de integración: el Consejo Nacional de Economía y Trabajo. El cual es un órgano consultivo que colabora con el Parlamento en cuestiones sociales y económicas<sup>121</sup>. En 1998 se creó el Organismo Nacional de Coordinación de la Política para la Integración Social de los Inmigrantes, bajo los lineamientos:

1. Apoyar la integración de los inmigrantes, su representación y participación a nivel local.
2. Promover el diálogo entre sujetos institucionales y sociales a nivel local para intercambiar experiencias de integración.

La misma Ley Turco-Napolitano también encargó a la *Commissione per le Politiche di Integrazione* ("Comisión para políticas de integración") el seguimiento de las políticas de integración y la presentación de informes al Parlamento para sugerir mejoras. La Comisión sin embargo solo trabajó entre 1999 y 2001.

Además de estos órganos, la legislación antes mencionada proporcionó la base de otros organismos para supervisar las políticas de integración. Una muestra de los Organismos creados para dicho fin son: La *Consulta per i problemi degli stranieri immigrati e delle loro*

---

<sup>119</sup> Elena Caneva, "The integration of migrants in Italy: an overview of policy instruments and actors", *INTERACT RR 2014/05*, Robert Schuman Centre for Advanced Studies (2014) (Recurso en línea, consultado el 03 de febrero de 2018)

[http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/32019/INTERACT-RR-2014\\_05.pdf](http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/32019/INTERACT-RR-2014_05.pdf)

<sup>120</sup> Maria Bombardieri, *Moschee d'Italia. Il diritto al luogo di culto, il dibattito sociale e politico* (Bologna: EMI, 2011),35.

<sup>121</sup> Consiglio Nazionale Dell'Economia e del Lavoro. (Recurso en línea, consultado en línea el 08 de noviembre de 2017) <https://www.cnel.it/II-CNEL>

*famiglie* ("Órgano consultivo para los problemas de los inmigrantes y sus familias") el cual se conforma por representantes de asociaciones y organizaciones no gubernamentales, que trabajan sobre temas de inmigración. También forman parte, asociaciones de inmigrantes, representantes de sindicatos, administraciones locales y representantes de varios ministerios.

La Consulta se formó en 2007 por primera vez, nueve años después de la puesta en marcha de la Ley Turco-Napolitano. Por medio del Artículo n. 11 del Decreto n. 179/2011, se creó el Órgano Consultivo, el cual reparte responsabilidades con los Consejos Territoriales para proporcionar directrices para el "Acuerdo de Integración", afirmar el papel de la consulta en los procesos de integración, monitorear las necesidades lingüísticas y culturales de los inmigrantes y promover iniciativas para favorecer la integración.

Los *Consigli territoriali per l'immigrazione* ("Consejos Territoriales para la Inmigración") vigilan localmente la presencia de inmigrantes y promueven iniciativas de integración. Entre sus miembros se incluyen representantes de las administraciones locales, organizaciones locales activas en la asistencia a migrantes, organizaciones de trabajadores, organizaciones de empleadores y organizaciones de trabajadores no pertenecientes a la UE. Sus representantes locales se comunican con el Departamento de Libertades Civiles e Inmigración del Ministerio del Interior e intercambian información para dirigir las políticas de integración en todo el país<sup>122</sup>.

Más tarde con la puesta en marcha de una nueva ley que regulaba los flujos migratorios, (que sin embargo no propuso grandes cambios o creaciones de organismos, y por este motivo en años posteriores de su publicación, aún bajo el estatuto de la Ley Turco-Napolitano, se edificaron Instituciones), se crearon nuevos mecanismos utilizados con la Ley de Inmigración no.189 / 2002 (la Ley "*Bossi-Fini*"). Dentro de sus apartados se podía encontrar; la colaboración entre Italia y los países de origen de los inmigrantes, para organizar cursos de formación para los trabajadores. Estos cursos estaban destinados principalmente a la inserción de los inmigrantes en el mercado laboral italiano en aquellos sectores donde se carecía mano de obra. En su Art. 19 la Ley Bossi-Fini establece que los trabajadores que han asistido a estos cursos de formación, tienen prioridad sobre los que no han asistido a ellos, cuando el mercado laboral italiano requiere trabajadores.

---

<sup>122</sup> Tiziana Caponio, "Policy Networks and Immigrants Associations in Italy. The Cases of Milan, Bologna and Naples", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 31 (2005):931-950.



Una década posterior, ya bajo el nuevo régimen migratorio (el “Paquete de Seguridad”) se creó, una especie de grupo consultivo, el *“Tavolo Permanente Interistituzionale fra Amministrazioni Centrali e Regioni”*, (“Comité Permanente Interinstitucional entre Administraciones Centrales y Regiones”), este grupo se reunió: para decidir la mejor manera de implementar políticas de integración; redactar el programa anual para el Fondo Europeo de Integración; e identificar las necesidades de migración de territorios individuales. El grupo de trabajo está formado por las regiones italianas, las provincias autónomas y los Ministerios de Interior, Justicia, Trabajo y Asuntos Sociales, Salud y Educación, todos ellos involucrados en cuestiones de integración.<sup>123</sup>

El Plan o Tratado de Integración de 2010 reafirmó la necesidad de promover cursos de capacitación previos a la partida para favorecer la integración en Italia. Sin embargo, destacó no solo los cursos de capacitación para aprender un trabajo, sino, también cursos para aprender la cultura cívica italiana. En el cual fueron negociados acuerdos bilaterales para implementar estas herramientas de política.

El Estado italiano, de hecho, firmó acuerdos con la República de Mauricio, Albania, Sri Lanka, Egipto, Marruecos y Moldavia. En donde los principales objetivos de estos acuerdos son: favorecer la adecuación entre oferta y demanda a través del intercambio de información; promover cursos de capacitación y programas de cooperación educativa; asignar cuotas preferenciales, especialmente para aquellos que han asistido a cursos de capacitación en sus países de origen; y para mejorar el papel de las comunidades de inmigrantes en Italia.

Por ejemplo, a través del acuerdo con Marruecos, las partes se comprometían a apoyar actividades para la adecuación de la oferta y la demanda de mano de obra, la promoción de la educación y la formación profesional, así como cursos de idiomas en Marruecos. Italia por su parte se comprometió a redactar una lista de trabajadores potenciales para insertar en el mercado laboral italiano, a quienes se les otorgo prioridad. Los gastos de capacitación son gratuitos para los trabajadores marroquíes.<sup>124</sup>

El acuerdo con Moldavia prevé la asignación de cupos preferenciales para los moldavos, la implementación de programas de capacitación, cursos de idiomas en Moldavia para sus

---

<sup>123</sup> Antonio Golini, *L’immigrazione straniera: indicatori e misure di integrazione* (Bologna, Italy: Il Mulino, 2006).

<sup>124</sup> Michela Basili, “Analisi degli atti parlamentari nella discussione della legge Turco- Napolitano (1998) e Bossi-Fini (2002)”, *MIUR research project, Department of Social Sciences, University of Torino* (2005).

ciudadanos, y el derecho de primera entrada en Italia para los que han asistido a estos cursos. Las partes también se comprometieron a favorecer la migración circular.<sup>125</sup>

Otro acuerdo bilateral importante es con China: su objetivo es favorecer los acuerdos económicos y el intercambio cultural entre los dos países. Dentro de este acuerdo, las medidas más importantes para la integración son los programas para estudiantes chinos. El programa “Turandot” y el proyecto “Marco Polo” permiten a los estudiantes chinos inscribirse en Instituciones de educación superior italianas y también les permite asistir a cursos de idiomas para aprender italiano.<sup>126</sup>

Aunado al Tratado de Integración, para favorecer en mayor medida al proceso y garantizar un mejor desenvolvimiento de los inmigrantes, el Estado italiano estableció el "Patto per l'integrazione" (“Acuerdo de integración”) en 2010, (El cual entro en vigor en 2012). El pacto se resume en que: una vez en Italia y en el momento de recibir un permiso de residencia, los inmigrantes deben firmar el acuerdo y comprometerse con objetivos de integración específicos dentro de los dos años próximos a la firma. Específicamente, los inmigrantes deben:

1. Aprender italiano (nivel A2);
2. Obtener un conocimiento suficiente de la Constitución e Instituciones italianas;
3. Conocer la cultura cívica italiana, en particular las nociones sobre el funcionamiento del sistema de salud, el sistema educativo y los servicios sociales, el mercado laboral y los impuestos;
4. Respetar la regla según la cual sus hijos deben asistir a la escuela hasta los 16 años de edad.

El acuerdo se articula en créditos: en el momento de la firma, se otorgan 16, pero se tiene que obtener un total de 30. Los créditos pueden obtenerse mediante la participación en cursos certificados de lengua italiana, historia italiana y cursos cívicos, formación profesional y vocacional, etc. Estos cursos no son obligatorios, excepto una sesión sobre cultura cívica italiana, a la que los inmigrantes deben asistir dentro de los tres meses posteriores a la firma. La sesión brinda información sobre la Constitución y las

---

<sup>125</sup> “Agreement between the Government of Italy and the Government of Moldova in the Field of Labor Migration”, *International Labour Organization*, 05 de Julio de 2011. (Recurso en línea, consulado el 05 de marzo de 2018)

[http://www.ilo.org/global/topics/labour-migration/policy-areas/meaSurging-impact/agreements/WCMS\\_382448/lang-en/index.htm](http://www.ilo.org/global/topics/labour-migration/policy-areas/meaSurging-impact/agreements/WCMS_382448/lang-en/index.htm)

<sup>126</sup> Mirela Barbu, Michael Mundford y Weiding Liu, “Employment, Entrepreneurship, and Citizenship in a Globalized Economy: the Chinese in Prato”, *Environment and Planning*, vol. 45, no. 10 (2013): 2420-2441.

Instituciones italianas, información sobre el sistema educativo, la atención médica, el trabajo, los servicios sociales y los derechos y deberes de los inmigrantes. Los cursos de idiomas no son obligatorios, pero los inmigrantes deben aprobar un examen para demostrar su conocimiento del italiano (correspondiente al nivel A2).

Muchas organizaciones sin fines de lucro y el sistema educativo italiano ofrecen cursos de idiomas gratuitos. En la actualidad, los cursos se financian a través del Fondo Europeo de Integración<sup>127</sup>. Sin embargo, las administraciones locales han declarado que los fondos de esta fuente son insuficientes; Además, las organizaciones sin fines de lucro están involucradas como proveedores de cursos de idiomas, pero no está claro bajo qué condiciones financieras interactúan con las administraciones locales.<sup>128</sup>

Aunque los cursos de idiomas no son obligatorios, aprender italiano se considera indispensable para el proceso de integración, por lo que se implementan muchas medidas para enseñar italiano, tanto para menores como para adultos. Otro tipo de acciones se ponen en marcha con el fin de lograr mejor y mayor accesibilidad a la integración; tal es el caso de la labor llevada a cabo por el Ministerio del Interior junto con el Ministerio de Educación, y el Ministerio de Trabajo y Políticas Sociales. Los cuales han creado un sitio web para enseñar la cultura cívica italiana a los inmigrantes. El sitio web está financiado por el Fondo Europeo para la Integración de inmigrantes no comunitarios.<sup>129</sup>

Todas estas iniciativas se promueven para apoyar la integración de migrantes y respetar el Acuerdo de Integración, que firmaron. Aunque también existe la posibilidad en caso que los inmigrantes: no concluyan satisfactoriamente la prueba de idioma, no asistan a la sesión de cultura cívica y/o no respeten las leyes italianas, pierden créditos. En el supuesto de perder todos los créditos, se revocará el permiso de residencia con la posibilidad de ser expulsados.

El Departamento de Libertades Civiles e Inmigración (dentro del Ministerio del Interior) lleva a cabo algunas tareas relacionadas con la protección de los Derechos Civiles, incluidos los relacionados con la inmigración, el asilo, la ciudadanía y la religión. A su vez participa en la definición de políticas de migración del gobierno, está asignado para

---

<sup>127</sup> Plan Plurianual Fondo Europeo Para la Integración de Nacionales de Terceros Países 2007-2013. (Recurso en línea, consultado el 05 de marzo de 2018)

[http://extranjeros.empleo.gob.es/es/Fondos\\_comunitarios/programa\\_solidaridad/integracion/pdf/FEI\\_PLAN\\_PLURIANUAL\\_2007\\_2013.pdf](http://extranjeros.empleo.gob.es/es/Fondos_comunitarios/programa_solidaridad/integracion/pdf/FEI_PLAN_PLURIANUAL_2007_2013.pdf)

<sup>128</sup> Tizania Caponio, *Città italiane e immigrazione: discorso pubblico e politiche a Milano, Bologna e Napoli*. (Bologna: Il Mulino, 2006).

<sup>129</sup> *Ministerio Del Lavoro E Delle Politiche Sociali, Vivere e lavorare in Italia*. (Recurso en línea, consultado el 05 de marzo de 2018) <http://www.integrazionemigranti.gov.it/Pagine/default.aspx>

apoyar a los solicitantes de asilo y migrantes irregulares, así como el cargo de favorecer la integración de los inmigrantes que permanecen legalmente en Italia. Entre las tareas más importantes, el Departamento elabora un programa anual para distribuir el Fondo Europeo para la Integración de inmigrantes de países no pertenecientes a la UE. En los años abordados en la investigación financió proyectos en las siguientes áreas:

1. Cursos de idiomas y actividades de capacitación sobre educación cívica;
2. Inclusión en las escuelas e inclusión social de jóvenes de origen extranjero;
3. Integración de familias;
4. Mediación social, lingüística e intercultural;
5. Diálogo intercultural y empoderamiento de las asociaciones de inmigrantes;
6. Desarrollo de la creación de capacidades;
7. Intercambio de buenas prácticas

El Acuerdo de Integración debe ser considerado junto con el Tratado de Integración, en el cual se identifican los puntos de integración más importantes: educación y lenguaje, mercado de trabajo, vivienda, acceso a los servicios sociales, menores y migrantes de segunda generación; Como uno de los mayores esfuerzos y logros, hasta ahora, por parte del gobierno e Instituciones pro inmigración en Italia, por brindar una mejor calidad de vida y armonía en el entorno social, a los extranjeros que buscan nuevas oportunidades en territorio romano. Resulta necesario resaltar, que, estos planes de integración benefician esencialmente a los inmigrantes que ya poseen un permiso de residencia, excluyendo a todos aquellos que sus solicitudes de asilo o refugio se encuentran en proceso, y más aun, a los inmigrantes ilegales que por temor o desconocimiento no presentan una aplicación de estancia. Los dos últimos grupos, en el periodo analizado, son mayoría ante los que ya poseen una estancia legal. Por lo que se presenta como un área de oportunidad para mejorar, el ofrecer mayor cobertura a los grupos mencionados.

Haciendo un primer análisis de las Instituciones creadas para gestionar la inmigración e integración, se puede apreciar la falta de continuidad y cambios de curso que toman los planes migratorios, debido a la escasa planeación con las que fueron establecidas, y la carencia de una visión a mediano y largo plazo. Podemos ver que de 1998 a 2009 se pusieron en marcha 3 diferentes leyes en materia migratoria. Sumado a esto, otro factor importante, son los cambios de intereses, originados por la rotación de gobierno y coaliciones que toman el poder en Roma. Este suceso se puede apreciar sobre todo en el número de solicitudes de asilo y refugio que son permitidos anualmente, con la llamada “cuota anual”.

Esto depende del gobierno en turno, cuando se trata de un gobierno de derecha, que normalmente tiende a dirigir políticas nacionalistas, son menos toleradas las entradas, las regulaciones migratorias son más severas y los programas de integración reciben menor atención. Por el contrario, la práctica ha demostrado que cuando el gobierno en turno es de centro izquierda, estas prácticas se revierten. Así mismo durante la primera década del Siglo en curso, como persiste en la actualidad, las políticas de integración se promueven principalmente a través del Fondo Europeo de Integración, ya que los fondos para Políticas Sociales, dentro de Italia se han reducido drásticamente. La implementación de Políticas de Integración ocurre principalmente a nivel local.

### 3.3 Gobiernos locales

En Italia, las autoridades locales tienen un cierto grado de autonomía en algunas esferas del gobierno, gracias a la descentralización prevista por la Constitución italiana y los cambios legales introducidos a lo largo de los años. Específicamente, las regiones planifican, organizan y coordinan los servicios sociales a nivel local y tienen un papel crucial en la provisión de servicios sociales y de bienestar.

Los gobiernos locales italianos en particular se han convertido en actores fundamentales no solo para la implementación de políticas nacionales, sino también para desarrollar otras iniciativas a través de los esfuerzos conjuntos de tres niveles de gobernabilidad local: ciudades, provincias y regiones<sup>130</sup>. Las administraciones municipales, de hecho, coordinan los principales aspectos de los programas plurianuales con las autoridades regionales, pero conservan un cierto grado de autonomía en la gestión y prestación de servicios específicos de inmigración.

Al igual que en otros países europeos, la primera legislación italiana sobre inmigración hizo referencia exclusiva a los "intereses nacionales", dentro de un marco fuertemente centralizado de formulación e implementación de políticas. Sin embargo, desde principios de la década de 1990, las regulaciones nacionales han involucrado cada vez más a las autoridades locales, identificando una serie de dominios y áreas en las cuales la administración local podría operar de manera autónoma o en cooperación con las nacionales. Estos involucraban principalmente la organización y provisión de servicios para residentes y comunidades de inmigrantes. Aunque en menor medida, también se les

---

<sup>130</sup> Caponio, *Città italiane e immigrazione: discorso pubblico e politiche a Milano, Bologna e Napoli*, 45.

otorgó la gestión de flujos migratorios a múltiples niveles y la gestión de la integración del mercado laboral local.

Las administraciones locales son responsables de la acogida y alojamiento de los migrantes a su llegada y posterior estancia, pero oficialmente no tienen voz en el desarrollo de planes específicos o en la disposición de los fondos. Además, los gobiernos municipales son responsables de muchos aspectos relacionados con la integración sociocultural de los migrantes, su asistencia social y médica, y cuestiones como la vivienda, la educación en lengua italiana y la formación profesional.

Las regiones también participan en el establecimiento de cuotas de inmigración, analizando la demanda del mercado a nivel local y participando en la Conferencia Estatal-Regiones, formada por los Presidentes de las regiones italianas y de las Provincias Autónomas<sup>131</sup>. Esto tiene como objetivo promover la cooperación y el intercambio de información entre el Estado y las regiones.

Ley de Inmigración no. 189/2002 establece que las autoridades locales también pueden proporcionar cursos educativos y profesionales para los inmigrantes en sus países de origen, a fin de favorecer su inserción en el mercado laboral italiano cuando emigran<sup>132</sup>.

En consecuencia, las políticas de integración son implementadas por las regiones y las administraciones locales, y financiadas (casi en su totalidad) por el Fondo Nacional de Políticas Sociales (y también por el Fondo Europeo de Integración). Las regiones pueden decidir si quieren financiar planes de integración y en qué medida. Los fondos generalmente se asignan a proyectos de aprendizaje de idiomas, educación intercultural, acceso a la vivienda e instalaciones de recepción para inmigrantes<sup>133</sup>.

Además de este tipo de políticas, algunas autoridades locales también han introducido otras medidas para favorecer la integración de los migrantes a nivel político, es decir, la

---

<sup>131</sup> Tiziana Caponio y Paolo Graziano, "Towards a Security Oriented Migration Policy Model? Evidence from the Italian Case", en *Migration and Welfare in the New Europe: Social Protection and the Challenges of Integration*, ed. Emma Carmel, Alfio Cerami y Theodoros Papadopoulos (Bristol: Policy Press, 2011), 105-121.

<sup>132</sup> "Italy: Law No. 189 of 2002, Changes in Regulations on the Matter of Immigration and Asylum", 30 de julio de 2002. (Recurso en línea, consultado el 10 de marzo de 2018)

<http://www.refworld.org/docid/3fd9cd6d4.html>

<sup>133</sup> Marina Chini, "Some Remarks on immigration, immigrants, languages and repertoires in Italy, at the beginning of the XXI Century", en *Migration, Multilingualism and Schooling in Southern Europe*, Sandro Caruana, Liliana Copesescu y Stefania Scaglione, eds. (Reino Unido: Cambridge Scholars Publishing, 2013), 95-121.

fundación de órganos consultivos formados por inmigrantes, los órganos consultivos municipales (Consulte comunali) (compuestos de italianos e inmigrantes) y el Consejo Extranjero Agregado (Consigliere Straniero Aggiunto). Vale la pena señalar que estos organismos fallaron en muchos contextos locales y no se volvieron a establecer.<sup>134</sup> Otros organismos previamente citados incluyen el Consigli territoriali per l'immigrazione, que promueven iniciativas de integración a nivel local.

Dos factores son determinantes para conseguir la integración de los migrantes residentes: cuán activamente los municipios trabajen en la creación, desarrollo y diseño de políticas migratorias y de recepción. Mientras que el segundo depende en gran medida de los recursos asignados por los gobiernos regionales a las políticas sociales y de bienestar. Sin embargo, a través del 'Sistema de protección de solicitantes de asilo, refugiados y extranjeros con permisos humanitarios', el gobierno nacional delega la gestión de los problemas sociales más críticos relacionados con los inmigrantes, junto con asuntos humanitarios urgentes, a sus contrapartes urbanas.

Por lo tanto, las municipalidades tienen que desarrollar proyectos relacionados con temas de trata, manejo de menores no acompañados y monitoreo de refugiados y solicitantes de asilo en su territorio. En términos de políticas de inmigración, el gobierno nacional consulta a los municipios y regiones para definir los planes trienales de control de la inmigración y las cuotas anuales que regulan la afluencia de trabajadores extranjeros, así como el número de solicitudes de asilo que se permitirán. En coordinación con el gobierno nacional, las regiones también pueden promover proyectos que respondan a las necesidades específicas de los mercados laborales locales e interactuar con los países de origen para desarrollar los programas de capacitación profesional<sup>135</sup>.

Las administraciones locales en Italia también tienen competencias sustanciales en los ámbitos de la prevención del delito y la seguridad urbana, que a menudo se utilizan para abordar asuntos de inmigración. La delegación de poderes a los alcaldes italianos, de hecho, fue una de las respuestas a los conflictos interétnicos y la violencia de la década de 1990 en varias ciudades del Norte de Italia<sup>136</sup>. El proceso de delegación de competencias de seguridad a las administraciones locales se aceleró desde 2006,

---

<sup>134</sup> Maurizio Ambrosini y Elena Caneva, "Local Policies of Exclusion: The Italian case", *ACCEPT-PLURALISM* (2012).

<sup>135</sup> Maurizio Ambrosini, "Fighting discrimination and exclusion: civil society actors and immigration policies in Italy", *Migration Letters*, vol. 10, no.3 (2013): 5.

<sup>136</sup> *Ibíd.*

independientemente de la alternancia en el gobierno entre los gabinetes de centro izquierda y centro derecha.

Aunque las administraciones municipales actúan como agentes de los gobiernos nacionales, han sido designadas con amplias fuerzas para la regulación normativa de la seguridad urbana, que se aplica a circunstancias ordinarias y extraordinarias. Las administraciones municipales desarrollan pactos de seguridad con el Ministerio del Interior, que consisten en planes de trabajo para la asignación de recursos financieros y humanos, en cuanto a la implementación de acciones específicas para abordar.

En resumen, los municipios italianos desempeñan indiscutiblemente un papel fundamental en el desarrollo y la aplicación de la legislación sobre inmigración e integración, en particular con respecto a los inmigrantes irregulares. Además, llevan a cabo funciones clave en las políticas educativas, socioculturales y de bienestar para los residentes legales, y contribuyen al desarrollo y promoción de planes basados en las necesidades de los mercados laborales locales. Las competencias de las administraciones municipales, sin embargo, también dependen de la disponibilidad de recursos financieros, lo que significa que los gobiernos municipales no son completamente autónomos y pueden perseguir sus preferencias políticas solo dentro de los límites presupuestarios establecidos a nivel regional. A pesar de esto, las autoridades de la ciudad son responsables de la formulación de políticas más o menos de forma autónoma, operan en emergencias relacionadas con la inmigración irregular, además de la generada por crisis humanitarias, en la distribución de los recursos de bienestar y la gestión de los problemas laborales, y en la integración sociocultural de los residentes migrantes.

### **3.4 Ley “Turco-Napolitana” de 1998**

La ley predecesora a la de 1998, la llamada “Ley 39/1990”<sup>137</sup>, era inadecuada con respecto a los procedimientos de integración, dejando de lado este importante rubro. Por lo tanto, con el proyecto de ley núm. 5353/1992 (que no fue aprobado al final de la legislatura)<sup>138</sup>, el Gobierno propuso varias medidas de recepción, enfocándose en promover el desarrollo de los inmigrantes, sobre todo en el área de educación, algunas de

---

<sup>137</sup> Para efectos de esta investigación, el marco legal migratorio, será tomado en cuenta a partir de la “Ley Turco Napolitana de 1998”; aunque existen leyes previas, estas no serán mencionadas ya que a partir de ésta ley, y posteriores, son las que tienen repercusiones directas sobre la delimitación temporal del tema.

<sup>138</sup> Derivada de la Ley de Ciudadanía no.91 del 5/12/1992



las iniciativas incluían: la atención de la salud y educación, la formación profesional y el reconocimiento de las cualificaciones educativas.

De acuerdo con esta orientación, bajo el gobierno de Ciampi, un decreto del Ministro de Asuntos Sociales de 1993, instituyó una Comisión de Estudio para la propuesta de una ley consolidada sobre el estatus jurídico de los extranjeros. En 1994, antes del final de la legislatura, la Comisión concluyó su trabajo y presentó al Primer Ministro un proyecto de ley. El documento de la Comisión dirigido por Contri, fue posteriormente refinado con la contribución de organizaciones religiosas y grupos convocados por el Consejo Nacional de Economía y Trabajo (Por sus siglas en italiano CNEL).

Durante el sucesivo gobierno de Lamberto Dini, el Decreto Ley No. 489 del 18 de noviembre de 1995, introdujo medidas que combinaban el deber de recepción, la protección del empleo y las regularizaciones con la amenaza de cerrar las fronteras y hacer cumplir las expulsiones<sup>139</sup>. Tal regularización estaría inmediatamente sujeta a cuestiones de legitimidad. Este proceso legislativo reconoció las sugerencias de los partidos de centro izquierda así como del bien posicionado partido de derecha Liga Norte. Sin embargo, este decreto no se convirtió en ley. El entonces gobierno de centro izquierda, encabezado por Prodi, aprobó las disposiciones relativas a la regularización únicamente, al tiempo que presentaba una nueva ley integral y sistemática sobre migración.

Mientras tanto, el número de inmigrantes seguía en aumento alcanzando más de un millón de unidades. La Ley No. 40 del 6 de marzo de 1998, titulada "Disposiciones sobre Inmigración y Condición de Nacionales de Terceros Países", reconoció con algunas enmiendas el anterior Proyecto de Ley No. 3240 del Gobierno, presentado el 19 de febrero de 1997 a la Cámara de Diputados<sup>140</sup>. Los primeros signatarios fueron el Presidente del Consejo de Ministros, el Sr. Romano Prodi, el Ministro de Solidaridad Social, el Ministro del Interior, el Sr. Napolitano y el Ministro de Relaciones Exteriores, el Sr. Dini. Dicho decreto ya era comúnmente conocido como "Ley -Turco-Napolitano"<sup>141</sup>.

Esta ley expresó la conciencia sobre la migración como un fenómeno estructural que inmiscuía a todo el territorio italiano, lo que implicaba una planificación más amplia,

---

<sup>139</sup> Guido Tintori, "Cittadinanza e politiche di emigrazione nell'Italia liberale e fascista. Un approfondimento storico", en *Familismo legale. Come (non) diventare italiani*, ed. Giovanna (Roma: Laterza, 2006), 30.

<sup>140</sup> Francesca Campomori, *Immigrazione e cittadinanza locale. La governance dell'integrazione in Italia* (Roma: Carocci, 2008).

<sup>141</sup> Dante Sabatino, "Le politiche migratorie", en *Lo stato sociale in Italia: Rapporto Irpps-Cnr*, ed. Enrico Pugliese (Roma: Donzelli, 2005).

regulada a su vez por decretos anuales sobre las cuotas de inmigración. El decreto debía ser emitido por la institución política más poderosa, la Presidencia del Consejo de Ministros, con la participación de los países de origen.

La provisión de acuerdos bilaterales y la planificación de los flujos se basarían en las necesidades de empleo del mercado laboral nacional. Con respecto a la flexibilidad reglamentaria, el Gobierno estaba obligado a hacer, dentro de dos años, los ajustes necesarios para adherirse a los principios de la ley y garantizar su correcta aplicación.

Esta ley sistemática, que se centró tanto en los deberes que se deben respetar como en los derechos que se otorgan, se articula en las siguientes siete secciones. Estas secciones siguieron caracterizando la estructura de la ley consolidada incluso después de ajustes posteriores:

1. Principios generales;
2. Entrada, estadía, repatriación;
3. Disciplina laboral;
4. Derecho a la reunificación familiar;
5. Salud, educación, vivienda e integración social;
6. Reglas relativas a los ciudadanos de la UE;
7. Reglas finales.

La ley también contenía innovaciones significativas, que posteriormente se cancelaron parcialmente:

- Con respecto al ambiente de trabajo: La ley permitió la diversificación de los mecanismos de acceso al empleo, abriendo la posibilidad de ingresar a Italia para buscar trabajo, y la eliminación de la verificación preliminar de la falta de disponibilidad de los italianos para ocupar puestos de trabajo;
- Con respecto al contexto social: Exigía la concesión de la residencia después de cinco años, el apoyo a la integración por parte del Fondo Nacional de Políticas Migratorias, y el derecho a la atención médica y la educación a los inmigrantes irregulares también. Las organizaciones sociales expresaron cierta perplejidad, en relación con los rechazos, las expulsiones y la concesión de protecciones. Con mayor énfasis se pronunciaron en contra de la detención de migrantes irregulares

hasta por 30 días en los Centros de Estadía Temporal (CET), y la renovación del permiso de residencia, la cual estaba sujeta a verificación de ingresos.

Después de la aprobación del Reglamento de Implementación, la Ley 40/1998 se incorporó a la Ley de Consolidación de la Inmigración, que también incluye las leyes anteriores que se mantuvieron activas incluso después de los cambios posteriores.

Sin embargo, esta ley carecía de nuevas reglas para los solicitantes de asilo y las personas que abogaban protección humanitaria. Más tarde, se agregaron disposiciones para la regularización de migrantes sin un permiso de residencia por razones laborales o familiares.

Es innegable que la Ley Turco-Napolitana fue uno de los primeros instrumentos de política migratoria en Italia, con una lógica basada en otorgar derechos a cambio de responsabilidades por parte de los inmigrantes, dejando en claro que el proceso de acogida e integración es un camino de dos vías y no solo una responsabilidad global para el Gobierno. Igual de importante fue el hecho de que por primera vez, bajo la puesta en marcha de dicho dictamen, se consideró en todo Italia que la inmigración y todas sus variantes, eran un fenómeno estructural-nacional, dejando de lado el status anterior donde solo las regiones del Norte parecían afectadas por el fenómeno. Si bien el número de personas extranjeras apenas rebasaba el millón de unidades, no debemos olvidar que para el territorio romano el proceso de inmigración todavía era relativamente nuevo, por lo que los decretos anteriores no abarcaban todos los aspectos referentes a la migración. Un acierto de la legislatura de 1998 fue el abordar e integrar, aunque de manera precaria, ciertos procedimientos de integración; más tarde se anexarían lineamientos para los solicitantes de asilo, así como para la protección humanitaria.

El proceso por el cual pasó la norma para ser aprobada, exhibe las posiciones que desde entonces se gestaban entre el partido gobernante y aquellos que ganaban peso político o ya estaban bien posicionados (partidos de centro- izquierda vs derecha o centro derecha) tal fue el caso de Forza Italia, partido liderado por Silvio Berlusconi que había ganado las elecciones de 1994 gracias a su alianza con la Liga Norte, ambos partidos de Derecha. Aunque Berlusconi solo perduró en el poder un año durante su primer mandato, su partido ya poseía el peso político para fijar su postura antiinmigración, ejerciendo un contrapeso en las políticas que trataban de brindar mayores facilidades a los extranjeros.

Una vez más, esta ley carecía de normas sistemáticas sobre el asilo, a excepción de algunas provisiones transicionales. A pesar de sus elementos restrictivos, los principios

básicos de la Ley 40/1998 se mantuvieron sin cambios, lo que indicaría una situación difícil pero con posible acuerdo sobre algunos puntos por las dos facciones políticas.

### **3.6 “Maroni Law” (Ley 94/2009)**

La Ley No. 94 del 15 de julio de 2009, más conocida como el “Paquete de seguridad”, introdujo nuevas regulaciones restrictivas sobre seguridad pública e innovaciones significativas con respecto a los migrantes:

1. Introducción del delito de entrada y / o estancia ilegal, punible con prisión y una sanción de € 5,000 a € 10,000, que sin embargo, fue seguido por una sentencia negativa del Tribunal de Justicia Europeo. El pago de estas tarifas no extingue el delito del registro del inmigrante.
2. Obligación de proporcionar prueba de la estadía regular como condición para acceder a los servicios (sin incluir salud y educación), así como actualizar los registros vitales (matrimonio, registro de nacimiento, reconocimiento de hijos naturales, registro de fallecimiento). Un efecto colateral de esta legislación es la imposibilidad de denunciar la explotación ilegal por parte de los empleadores que ofrecen empleos irregulares.
3. A los efectos de la reunificación familiar, la obligación de proporcionar una prueba de adaptación adecuada (documento que debe solicitarse al Municipio).
4. Introducción del permiso de residencia por sistema de puntos (incluido en el "Acuerdo de integración"), en el cual los puntos se suman o restan dependiendo del comportamiento del inmigrante, con el riesgo de perder todos los puntos, lo cual provocaría una expulsión del territorio o la autorización de estadía solo por un corto tiempo.
5. Expedición de permisos de residencia para residentes de larga duración. Estos permisos permiten el acceso a servicios sociales específicos y se otorgan condicionalmente al pasar una prueba del idioma italiano.
6. Introducción de una contribución (cantidad a ser determinada entre € 80 y € 200) para cada emisión y renovación de un permiso de residencia.
7. Abolición de la regla de consentimiento tácito después de 180 días a la espera de que la Prefectura (Oficina Gubernamental a nivel provincial) otorgue cualquier autorización relacionada con el estatus migratorio, incluso si hay demoras en la Administración Pública.
8. Legalización de otros aspectos que tienen una naturaleza restrictiva en común. Estos incluyen: la extensión del período máximo de detención en los Centros de Identificación y Repatriación (En sustitución de los Centros Permanentes); y la

extensión del tiempo de espera necesario para solicitar la ciudadanía a través del matrimonio (de 6 meses a 2 años).

También se prolonga una extensión del período de detención (de seis meses a un año) para los ciudadanos extranjeros que no muestran su identificación a la policía; una reducción de cuarto a segundo grado de parentesco como requisito para evitar la expulsión de extranjeros irregulares; y dictamen por prisión de seis meses a tres años para cualquier persona que alquile una propiedad a un ciudadano extranjero sin un permiso de residencia, y posible confiscación de la propiedad<sup>142</sup>.

Los operadores de los servicios de transferencia de dinero están obligados a fotocopiar (y conservar durante diez años) el permiso de residencia de sus clientes e informar a la policía de cualquier cliente sin dicho permiso; la obligación de presentar un permiso de residencia para los extranjeros dispuestos a celebrar su boda en Italia (esta norma fue declarada ilegítima por el Tribunal Constitucional).

El Paquete de Seguridad ha suscitado reacciones controvertidas no solo en el contexto social, sino también en el jurisdiccional. En abril de 2011, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea rechazó el delito de inmigración ilegal porque tal disposición, que implica prisión para migrantes irregulares, es contraria a la Directiva Europea sobre retornos de migrantes irregulares<sup>143</sup>. Esta directiva contiene normas y procedimientos comunes que deben aplicarse en los Estados miembros en caso de estancia irregular de nacionales de terceros países. De hecho, si bien la ley italiana prevé el acompañamiento forzado a la frontera como la forma normal de implementar las órdenes de expulsión, la directiva europea prevé el retorno voluntario en un plazo de 7 a 30 días.

En Italia, el Tribunal Constitucional, mediante sentencia N° 245/2011 del 20 de julio de 2011, declaró inconstitucional la norma de mantener un documento que certifique la regularidad de la estancia en el territorio italiano, en caso de ciudadanos que viajan a Italia para casarse sin tener un permiso de residencia.

Además, el Decreto Ley N° 89/2011 que transpuso dos directivas de la UE a la legislación italiana (N° 2004/38 / CE sobre la libre circulación de ciudadanos de la UE y N° 2008/115 /

---

<sup>142</sup> Emanuela Dalmasso, "Study on the local implementation of integration/introduction courses for newcomers: Case study Aosta Valley/Italy", *Promoting Sustainable Policies for Integration (PROSINT)*, no. 3 (2011) (Recurso en línea, acceso el 17 de marzo de 2018)

<http://research.icmpd.org/projects/integration-non-discrimination/prosint/?type=98>

<sup>143</sup> Página web de la Unión Europea. (Recurso en línea, consultado el 21 de marzo de 2018)

[https://europa.eu/european-union/documents-publications/libraries-archives\\_es](https://europa.eu/european-union/documents-publications/libraries-archives_es)

CE sobre el retorno de nacionales irregulares de terceros países)<sup>144</sup> ordenó la expulsión inmediata de migrantes irregulares considerados peligrosos por orden público, seguridad nacional o riesgo de fuga. También estableció una nueva prórroga del período de estadía en los Centros de Identificación y Expulsión (CIE), de 6 a 18 meses, y una prórroga, de 5 a 7 días, del límite de tiempo para que los extranjeros salgan del país por orden del comisionado de policía. La nueva ley introdujo la expulsión forzada también para los ciudadanos de la UE que no cumplan con las obligaciones de la directiva.

Sin embargo, en los años posteriores, varias de esas medidas restrictivas contenidas en la norma fueron anuladas tanto por la Ley Europea como por la Jurisprudencia (a nivel europeo como a nivel italiano). Los legisladores que trabajaron para ajustar las medidas restrictivas han obtenido algunos logros. Por ejemplo, el período otorgado a un inmigrante desempleado para encontrar un nuevo empleo se extendió nuevamente a 12 meses, mientras que el período máximo de estadía en un CIE se redujo de 18 a 3 meses.

Con los años, la Ley no. 40 de 1998 ha sido fuertemente modificada de una manera restrictiva. Pero también se han presentado varias leyes de iniciativa popular: estas solicitaron la concesión a los inmigrantes del derecho al voto en las elecciones administrativas, así como la reforma de las leyes de ciudadanía a favor de los inmigrantes de segunda generación: niños nacidos en Italia ante ciudadanos extranjeros que también nacieron en Italia. Estos son solo dos de los temas que Italia tendrá que resolver como un importante país de inmigración para finalmente tener una política de inmigración adecuada.

El paquete de Seguridad es la iniciativa política con mayores restricciones para los extranjeros, cual sea su estatus migratorio. Si bien existe un mayor número de Instituciones dedicadas al proceso de internación, la mayoría de ellas funciona a través de largos trámites burocráticos. Lo que se genera, es un considerable aumento en el tiempo de respuesta a las peticiones de los inmigrantes; a su vez esto deriva en que los Centros de Acogida, Identificación y Expulsión, antes mencionados, se encuentren a su máxima capacidad, por lo que el resto de solicitantes de asilo o refugiados, en su mayoría de veces, tienen que residir temporalmente en parques, edificios abandonados o en la vía pública, viviendo en condiciones precarias carentes de cualquier servicio médico y lo que es más alarmante, sin siquiera los servicios básicos.

---

<sup>144</sup> Página web del Diario Oficial de la Unión Europea. (Recurso en línea, consultado el 21 de marzo de 2018) <https://www.boe.es/doue/2004/158/L00077-00123.pdf>

La Unión Europea ha realizado peticiones en cuanto a brindar un trato humanitario en todo momento, durante el proceso de recepción y deliberación del estatus migratorio que se le dará a cada inmigrante, prestando especial atención a aquellos que buscan el asilo o refugio, ya que este tipo de personas comúnmente son más vulnerables, debido al largo y duro trayecto que tuvieron que cruzar desde su país de origen hasta su destino. Sin embargo hacen falta acciones conjuntas más que solo peticiones, entre el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) y el gobierno italiano en todos su niveles (local, regional y nacional), si bien se otorgan fondos para la realización de proyectos por parte de la EU, esto resulta insuficiente para la gran demanda y crisis existente.

#### IV. ESTRATEGIAS ALTERNATIVAS PARA LA SOLUCIÓN DEL PROBLEMA

El presente y último acápite brinda un análisis acerca del funcionamiento actual de las Instituciones (educativas, laborales, así como de vivienda y sanitarias), delimitando su accionar a lo correspondiente en materia de migración e integración específicamente, en los tres niveles de gobierno (nacional, regional, municipal). Una vez reconocido el actuar de las mismas, se proporcionarán sugerencias en los posibles campos de acción en donde se podrían hacer más eficientes los servicios prestados por el Estado italiano para los refugiados que buscan incorporarse y desarrollarse de manera plena en la sociedad donde se han instalado.

El capítulo se basa en este tipo de dependencias, ya que, a primera instancia y a corto plazo son primordiales para cubrir las necesidades básicas, de cualquier inmigrante que desea posicionarse en territorio romano, cual sea su estatus migratorio. Para entender la vulnerable situación por la que atraviesan los afectados, el apartado se ve influenciado por reportes como que el expone María Beche y Dominik Bender,<sup>145</sup> mismo que documenta las condiciones de vida extremadamente difíciles de los solicitantes de asilo y las personas con estatuto de protección en Italia. Esta documentación se centra en la situación en Roma, sin embargo, existen problemas similares en otras ciudades italianas, no solo en la capital.

La descripción de las circunstancias bajo las cuales viven las personas tiene como objetivo contribuir a una mejora de la situación. Quienes son políticamente responsables en Italia están obligados a crear un número suficiente de instalaciones de alojamiento humano y medidas de integración adecuadas. La participación de la sociedad civil en general, además de las ONG'S o cualquier otro tipo de actores involucrados en el proceso, es necesaria y trascendental para generar el cambio de paradigma hacia una población multicultural incluyente, mostrando a los tomadores de decisiones, el camino a seguir al momento de planear las políticas de integración.

---

<sup>145</sup> Maria Bethke y Dominik Bender, "The living conditions of refugees in Italy", *Forderverein PRO ASYL e.V.* (febrero de 2011): 5-34. (Recurso en línea, acceso el 02 de abril de 2018) [https://www.proasyl.de/wp-content/uploads/2015/12/PRO\\_ASYL\\_Report\\_Living\\_Conditions\\_of\\_Refugees\\_in\\_Italy\\_Feb\\_2011.pdf](https://www.proasyl.de/wp-content/uploads/2015/12/PRO_ASYL_Report_Living_Conditions_of_Refugees_in_Italy_Feb_2011.pdf)



#### 4.1 Propuesta para el diseño del programa en el mejoramiento de Instituciones

Las políticas de integración deben distinguirse de las políticas de inmigración: las primeras se refieren, entre otras cosas, a los derechos de ciudadanía para los inmigrantes y las normas para la convivencia de nativos e inmigrantes. Mientras que el segundo tipo de normas, que suelen estar en el corazón de los debates públicos y políticos, hacen mención a los flujos entrantes, en otras palabras, las reglamentaciones que rigen la selección y la admisión de ciudadanos extranjeros. Esta distinción, que corre el riesgo de desvanecerse debido a la alta politización del tema de la inmigración, es fundamental, ya que las políticas de integración e inmigración tienen fines y objetivos muy diferentes. No obstante, como lo muestran los hechos, es posible observar una tendencia que hace que las políticas de integración se transformen en políticas de inmigración.

En los Estados miembros de la Unión Europea, la elaboración de políticas de inmigración implica diferentes niveles de administración: las administraciones europea, nacional y regional / local. La relación entre estos tres niveles no siempre es lineal. Desde 1999, con el Tratado de Ámsterdam, las cuestiones de migración han caído dentro de la competencia de la Unión Europea: sin embargo, hemos sido testigos de una lenta comunitarización, ya que los países europeos no querían ni iban a ceder sus soberanías nacionales en materia de migración. El instrumento que representaba la base de todas las políticas europeas de inmigración, aunque no es vinculante por naturaleza, es “Los Principios Básicos Comunes para la Política de Integración de Inmigrantes”, adoptados por los Ministerios de Justicia y Asuntos Internos en 2004. Consta de once principios básicos comunes que, además de promover una definición compartida de integración, identifica las condiciones para una inclusión justa en la sociedad de acogida.<sup>146</sup>

Con el comienzo del nuevo Siglo, el enfoque sobre inmigración se trasladó a una dimensión local, en lugar de la abordada en los años 80’s y 90’s, en donde se consideraba a los Estados como una unidad natural para el estudio de los fenómenos sociales, incluida la migración.<sup>147</sup> Las ciudades resultaron ser capaces no solo de implementar las políticas nacionales, sino también de desarrollar enfoques sobre temas que tradicionalmente se habían concebido en los órganos federales. Este es el caso, por ejemplo, en Suiza, donde la decisión final sobre la concesión de la ciudadanía la toma una

---

<sup>146</sup> Consejo de la Unión Europea, “Sesión n° 2618 del Consejo Justicia y Asuntos del Interior”, 19 de noviembre de 2004. (Recurso en línea, consultado el 02 de abril de 2018)

[http://europa.eu/rapid/press-release\\_PRES-04-321\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-04-321_es.htm)

<sup>147</sup> Rinus Penninx, “Decentralising integration policies; Managing migration in cities, regions and localities”, *Policy Network paper* (noviembre 2009): 5-7.

entidad política local.<sup>148</sup> Las ciudades también tienen la posibilidad de desempeñar un papel adicional, es decir, presionar a los gobiernos centrales. Muchos municipios italianos, por ejemplo, han otorgado la ciudadanía honoraria a los hijos de inmigrantes que nacieron y / o crecieron en el territorio nacional: esta elección tenía como objetivo volver a incluir el tema de la reforma de la ley de ciudadanía en la agenda política nacional.

Resulta idóneo puntualizar los objetivos de los Principios Comunes mencionados, ya que estipulan el margen de maniobrabilidad que tiene cada país, al diseñar sus herramientas de integración. Así se generó un preámbulo para que un mayor número de actores involucrados a nivel regional y local, vertieran propuestas sobre programas de adhesión social.

Los principios básicos comunes tienen los objetivos siguientes:

- a) contribuir a que los Estados miembros formulen políticas de integración, ofreciéndoles una guía sencilla no vinculante, pero reflexiva, de principios básicos respecto de los cuales puedan juzgar y evaluar sus propios esfuerzos. Los Estados miembros podrán utilizar también estos principios básicos para fijar prioridades y seguir desarrollando sus propios objetivos mensurables.

Corresponde a cada Estado miembro determinar si estos principios le son útiles para formular políticas destinadas a otros grupos objetivo de la integración. Los principios serán pertinentes tanto para los Estados miembros que tienen una experiencia considerable en materia de inmigración intensa como para aquellos otros que se han convertido más recientemente en puntos de destino para cantidades importantes de inmigrantes;

- b) servir de base para que los Estados miembros exploren el modo en que pueden actuar las autoridades a escala de la UE, nacional, regional y local, en la elaboración y aplicación de políticas de integración. Además, dichos principios básicos comunes también podrán contribuir a determinar el modo en que dichas políticas pueden comprometer más adecuadamente a otros agentes implicados en la integración (por ejemplo, interlocutores sociales, ONG, organizaciones de mujeres y de migrantes, empresas, y otras Instituciones privadas);

---

<sup>148</sup> Tiziana Caponio, "The Legal and Political Dimension of Local Integration Policies", en *European Cities and their Migrant Integration Policies: A State of the Art Study for the Knowledge for Integration Governance (KING) project*, Overview paper, n° 5 (Julio 2014): 31-41.

- c) servir de complemento y actuar en plena sinergia con los marcos legislativos existentes, incluidos los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, los instrumentos comunitarios que incluyen disposiciones en materia de integración, los objetivos de la UE en materia de igualdad entre los sexos y no discriminación, y otras políticas de la UE;
- d) contribuir a estructurar el diálogo regular entre los gobiernos y todas las demás Instituciones y participantes pertinentes a escala de la UE;
- e) servir de base y contribuir a que la UE explore el modo en que pueden seguir desarrollándose los instrumentos de la UE existentes relacionados con la integración; y
- f) contribuir a que el Consejo reflexione sobre los mecanismos y políticas necesarios a escala de la UE para apoyar los esfuerzos en materia de políticas de integración desarrollados a escala nacional y local, en particular compartiendo las enseñanzas y conocimientos obtenidos a lo largo de toda la UE, y permitirán asimismo que el Consejo alcance, llegado el momento, acuerdos al respecto.

Haciendo uso de la visión anterior, las propuestas serán planteadas a nivel local, en donde las ciudades o municipios son los encargados de llevar a cabo los programas. Es acertado plantear alternativas en este tipo de entorno, debido a que los diferentes centros urbanos cuentan con información confiable y de primera mano, sobre el número de personas para las que se van a poner en marcha las actividades.

#### **4.2 Instituciones educativas**

La educación en Italia es obligatoria de los 6 a los 16 años, se divide en tres etapas fundamentales: primaria, secundaria y superior. El Estado es el responsable de la educación de los italianos, permitiendo también la formación de escuelas privadas siempre y cuando cumplan con los requisitos exigidos por el gobierno.

La educación preescolar, llamada "*scuola dell'infanzia*", es una formación no obligatoria que reciben los niños de 3 a 6 años. Es una etapa caracterizada por la iniciación a juegos, reconocimiento motriz y la socialización del infante.

La escuela primaria, llamada "*scuola elementare*", es la primera etapa educativa obligatoria. Consta de los 6 a los 11 años e incluye cinco cursos divididos en tres ciclos. Antiguamente, al terminar, los alumnos debían superar un examen para pasar

a la escuela secundaria pero actualmente ya no es necesario y simplemente hay que superar las asignaturas durante el curso.

La educación secundaria se compone de la educación secundaria de primer grado y de segundo grado. La de primer grado, antiguamente llamada escuela media, dura tres cursos, de los 11 a los 14 años. Es una formación generalista con materias como lengua, matemáticas, historia, arte. Al llegar a la escuela secundaria de segundo grado los alumnos pueden elegir por primera vez en su vida educativa. Existen tres tipos de escuelas y cada una de ellas está especializada en un tipo de enseñanza:

- Liceo. Ofrece formación teórica en un área de especialización, que puede ser arte, humanidades o ciencias. Está orientada a crear una base que permita acceder a la educación superior y consta de cinco cursos, que van de los 14 a los 19 años.
- Instituto técnico. Combina la formación práctica y teórica en economía o materias técnicas. Dura cinco años, los dos primeros son comunes a la rama elegida y durante los tres restantes se profundiza en una especialidad. Generalmente incluye un periodo de tres o seis meses de prácticas en el último año. Permite el acceso a la universidad y a estudios superiores.
- Instituto profesional. Ofrece una educación muy práctica y especializada de tres años de duración orientada al mercado laboral.

La educación superior en Italia incluye la formación profesional, formación artística y musical y la universidad. Las universidades italianas están adaptadas al Proceso de Bolonia y siguen un modelo educativo similar al resto de universidades europeas:

- Grado (*Laurea*). Son 180 ECTS que se imparten en un programa de tres años de duración.
- Máster (*Laurea magistrale*). Son 120 ECTS que se imparten en un programa de dos años de duración. Es necesario tener un grado para acceder a un máster.
- *Laurea magistrale a ciclo unico*. Son carreras de cinco años cuya finalización conlleva la obtención de un título de grado y uno de máster al mismo tiempo. Solo se pueden estudiar en algunas disciplinas.
- Doctorado. Es el mayor nivel educativo que ofrece la universidad y consiste en una investigación de tres, cuatro o cinco años de duración.

Haciendo uso de las herramientas de medición generadas por el *Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca (MIUR)*, podemos realizar una evaluación ulterior acerca de la situación actual de la educación de los inmigrantes en territorio trasalpino, basado en el número de efectivos por región, así como el incremento por ciclo escolar de este tipo de alumnos. Datos que arroja el año escolar 2016/2017, muestra que los estudiantes de origen migratorio presentes en las escuelas italianas fueron aproximadamente 826 mil, con un aumento de más de 11 mil unidades en comparación con el año escolar 2015/2016 (+ 1.38%). El incremento es ligeramente superior en cantidad para los hombres (5,994; + 1: 41%) que las mujeres (+5246; 1,34%). Es un hecho bien establecido que los estudiantes migrantes son una parte integral de la población escolar nacional, lo que hace que la escuela italiana sea cada vez más multiétnica y multicultural.<sup>149</sup>

La presencia de estudiantes con ciudadanía no italiana, encontrada de forma limitada en los años 80 (cuando el fenómeno migratorio comenzaba a convertirse en estructural), registró un aumento constante en los años 90 con la afluencia de más de 100 mil estudiantes. Sin embargo, es en la primera década de los 2000 y hasta el 2012 donde los números se vuelven perceptibles con la admisión de casi 670 mil estudiantes con ciudadanía no italiana durante este periodo. Los últimos años se caracterizan por una marcada desaceleración del crecimiento, con un aumento de solo 39 mil unidades desde 2013 hasta 2016.

La disminución constante de estudiantes con ciudadanía italiana, que disminuyó en los últimos cinco años en casi 241 mil, es una cifra que no es de extrañar debido al envejecimiento de la población italiana y al bajo número de hijos por pareja que en la actualidad tienen los nacionales italianos. Contrario al aumento de la incidencia de estudiantes migrantes en el total, del 9,2% al 9,4%. De ello se desprende que los estudiantes de ciudadanía no italiana siguen siendo el factor dinámico del sistema escolar italiano.

En lo referente a la distribución entre los niveles escolares, la escuela primaria recibe el mayor número de estudiantes no italianos, seguido del nivel de la secundaria superior, luego de preescolares y, finalmente, de las escuelas secundarias inferiores. En la última década, la matrícula de la población total de estudiantes extranjeros disminuyó del 39.8% en 2004 al 35.8% en 2014, mientras que se registró una tendencia opuesta en las

---

<sup>149</sup> Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (MIUR) "Gli alunni con cittadinanza non italiana. A.s. 2016/2017", *Ufficio Statistica e studi*, (marzo 2018): 8-16.

secundarias superiores (el número de estudiantes aumentó en el mismo período de 17.3% a 23.1%)<sup>150</sup>.

Al analizar los datos en términos del país de origen del alumno, se observa que durante el ciclo escolar 2014/15 los rumanos siguen siendo los más numerosos con (157.153 unidades), seguidos por los albaneses (108.331) y los marroquíes (101.584). En cuanto al género, las mujeres son menos numerosas que los hombres, constituyendo el 48% del total (386.836): la única excepción se registra en las secundarias, donde las mujeres son el componente predominante.<sup>151</sup>

También es importante subrayar que, a partir del 2013, los niños nacidos en Italia representan la mayoría de los estudiantes con antecedentes de inmigración, es decir migrantes de segunda o tercera generación. En 2014 alcanzaron el 55.3% (445,534 estudiantes en valores absolutos). Entre 2007 el primer año cuando se recopilaron los datos para este grupo y 2014 hubo un crecimiento exponencial en los estudiantes nativos en las escuelas secundarias, donde estas presencias se han triplicado.

En términos de distribución territorial, Lombardía es la primera región donde el número más alto de estudiantes extranjeros vive, con más de 200,000; Le siguen Emilia Romagna y Veneto (más de 90,000 estudiantes extranjeros), Lazio y Piamonte (más de 70,000). Lombardía es además la región con el mayor número de estudiantes nativos con antecedentes de inmigración (122,153). El enfoque en los territorios muestra que el mayor número de estudiantes extranjeros nacidos en Italia viven en el Noroeste<sup>152</sup>: en esta área, en 2014 había 179,422 estudiantes nacidos en Italia con antecedentes de inmigrantes, seguidos por 129,981 en el noreste, 100,839 en el centro, 23,877 en el Sur y 11,415 en las islas.<sup>153</sup>

En cuanto a los alumnos recién llegados, la distribución geográfica es similar a la de los estudiantes nacidos en Italia teniendo en cuenta los valores absolutos, pero cambia si tomamos los porcentajes del total de estudiantes de origen inmigrante que asisten a las

---

<sup>150</sup> Fondazione Iniziative e Studi Sulla Multietnicita (ISMU), "Alunni con cittadinanza non italiana: La scuola multiculturale nei contesti locali", *Rapporto nazionale* (enero 2016): 15-40.

<sup>151</sup> *Ibid.*

<sup>152</sup> Recordando la Ley nº 91 de 1992 sobre la ciudadanía Italiana: Artículo 4.1 El extranjero nacido en Italia, que haya residido allí legalmente ininterrumpidamente hasta cumplir la mayoría de edad, se convierte en ciudadano italiano si declara querer adquirir la ciudadanía dentro de un año de la fecha indicada.

<sup>153</sup> Vincenzo Cesareo, ed., *The twenty-second Italian Report on Migrations 2016* (Milán: Mc Graw Hill Education, 2017), 51-56.

escuelas italianas: el mayor de los porcentajes de recién llegados se encuentran en las Islas (11.5%) y en el Sur (9.2%).

Si analizamos los datos en términos de la presencia de estudiantes extranjeros en las diferentes provincias italianas<sup>154</sup>, en 2014 la provincia de Milán ocupó el primer lugar entre los estudiantes no italianos (80 000 estudiantes extranjeros), seguida de la provincia de Roma (más de 61 000), Turín (casi 38 000) y Brescia (más de 32 000). Entre las primeras 10 provincias, hay una prevalencia de territorios de la Norte, 5 capitales regionales (Milán, Roma, Turín, Florencia, Bolonia); lo mismo se aplica a las capitales de provincia (Brescia, Bérgamo, Treviso, Verona, Vicenza). Si consideramos el porcentaje de estudiantes extranjeros con respecto a la población escolar total, Prato (21.6 no italianos por cada 100 estudiantes) y Piacenza (20.9) lideran el ámbito a nivel nacional.<sup>155</sup>

En el ranking, considerando el número de estudiantes extranjeros por municipios, en los que se analiza el fenómeno, Roma supera a Milán en alrededor de 3.500 unidades, llegando a casi 40.000 presencias. Milán, por el contrario, se caracteriza por un mayor porcentaje de estudiantes extranjeros (19 estudiantes extranjeros cada 100 estudiantes, esta cifra comparada con 10 estudiantes extranjeros por cada 100 en Roma).

Milán ocupa el primer lugar también por el número de estudiantes sin ciudadanía italiana, nacidos en Italia con (más de 21,000, el 59.5% de todos los estudiantes extranjeros): al mismo tiempo, Verona, Turín y Bolonia también muestran un porcentaje de estudiantes nativos con antecedentes de inmigración más altos que el promedio nacional (55.3%).<sup>156</sup>

Al examinar las diferencias entre los contextos locales, otro enfoque importante se refiere a las escuelas con altas tasas de estudiantes extranjeros. Esta presencia es generada por mecanismos complejos los cuales entrelazan la movilidad de familias y niños, la concentración residencial en áreas / territorios específicos y los riesgos de la segregación escolar. En 2014, había 2.855 escuelas con más del 30% de estudiantes con ciudadanía no italiana (5,1% del total de escuelas italianas) y 569 (1%) escuelas "con una mayoría de estudiantes extranjeros". Lombardía es la región con mayor número de escuelas con 50% o más de estudiantes extranjeros (167); dentro de Lombardía, Milán es a la vez la

---

<sup>154</sup> En Italia, una provincia es una división administrativa de nivel intermedio entre un municipio (comune) y una región (regione).

<sup>155</sup> "Alunni con cittadinanza non italiana: La scuola multiculturale nei contesti locali", 45-80.

<sup>156</sup> Maddalena Colombo y Mariagrazia Santagati, *Nelle scuole plurali. MiSure di integrazione degli alunni stranieri*, (Fondazione ISMU, 2014), 27-40.

provincia (76 escuelas) y el municipio (55) que ve, en valores absolutos, el mayor número de esos institutos.

También se debe tener en cuenta que, en el ranking de los principales municipios (para el número de estudiantes no italianos), Brescia es la ciudad representada por el mayor porcentaje de escuelas con 50% o más de estudiantes inmigrantes (15%). En los niveles más bajos, pero todavía muy por encima del promedio nacional, Milán, Turín y Verona se caracterizan por un porcentaje superior al 6% de las escuelas con una mayoría de estudiantes extranjeros.

En cuanto a las trayectorias de los estudiantes extranjeros en contextos locales italianos, consideramos importante decir que su distribución en el seguimiento diferente de las escuelas secundarias superiores cambia significativamente. Roma es el municipio que acoge el mayor porcentaje de estudiantes extranjeros en liceos (+ 10 puntos por encima del promedio nacional del 24,5% de estudiantes extranjeros matriculados en ellos), mientras que Florencia y Brescia se destacan por los altos porcentajes de estudiantes extranjeros en escuelas de formación profesional (un porcentaje entre 40 y 50%, muy por encima del promedio italiano del 36.9%).<sup>157</sup>

Todos los datos mencionados muestran diferencias de distribución y acomodo de los inmigrantes a través de los años sobre el territorio trasalpino, en donde las mayores metrópolis que a su vez generan el mayor número de actividades remuneradas para los empleados (padres y madres de familia), reciben la carga más grande de alumnos. De la información recopilada aunado de estadísticas realizadas por INVALSI<sup>158</sup> basados en los resultados de las pruebas estandarizadas sobre los resultados en italiano y matemáticas en 2014, señalan algunas tendencias nacionales y algunas diferencias locales en los resultados de exámenes de escuelas secundarias:

- La primera generación de estudiantes inmigrantes muestra mayores dificultades que la segunda generación de estudiantes nativos y, sobre todo, que los italianos;

---

<sup>157</sup> "Alunni con cittadinanza non italiana: La scuola multiculturale nei contesti locali", 81-108.

<sup>158</sup> INVALSI es la Institución Nacional para la Evaluación del Sistema Educativo, un Instituto de investigación con el estatus de entidad legal gobernada por el derecho público. INVALSI proporciona periódicas y sistemáticas evaluaciones sobre los conocimientos y habilidades de los estudiantes, mediante la elaboración de pruebas nacionales estandarizadas para evaluar el aprendizaje general y específico de los estudiantes durante la escuela primaria, secundaria y secundaria superior.



- las dificultades con el idioma italiano parecen ser el principal problema debido a la brecha más amplia en los resultados de las pruebas entre la primera generación de estudiantes extranjeros y los italianos;
- la diferencia entre estudiantes de segunda generación e italianos es menor, especialmente en matemáticas, donde la brecha se reduce o casi desaparece.

En algunas provincias, las actuaciones escolares de los estudiantes italianos en las escuelas secundarias superiores, son inferiores en comparación con el valor de referencia nacional: este es el caso de las provincias de Roma, Turín y Florencia para ambas pruebas y la provincia de Milán, solo para matemáticas. Florencia, en ambas pruebas, Milán y Roma, solo para Matemáticas, son las tres provincias en las que se muestran los resultados más bajos, no solo para los estudiantes extranjeros, sino también para los italianos. El análisis general de los datos de INVALSI muestra que los diferentes territorios tienen diferencias significativas con áreas destacadas y desfavorecidas para estudiantes italianos y no italianos.

A la luz de las especificidades de estos contextos locales, es necesario promover entornos educativos inclusivos y positivos para el aprendizaje de todos los estudiantes. Una herramienta primordial es la correcta enseñanza del italiano para aquellos alumnos extranjeros, como parte de materias extracurriculares. Si bien es un requisito elemental para la convivencia en el entorno escolar, no se debe de llegar al punto de imponer un lenguaje que todavía no se adapta a su cultura.

Al promover políticas destinadas a combatir las desigualdades, es importante formular propuestas que muestren cómo se pueden lograr mejoras. Por lo tanto, es necesario recopilar datos sobre la experiencia de los estudiantes de origen extranjero teniendo en cuenta los obstáculos y las barreras que deben enfrentar en su camino, junto con la ayuda que necesitan. Esta indicación legitima el análisis de la tendencia de los datos, que constituye una base sólida a partir de la cual se desarrollan acciones encaminadas a ampliar las posibilidades de éxito de los estudiantes extranjeros.

En la mayoría de los países de la UE, el derecho a la educación de los niños indocumentados está protegido por la ley o al menos no se niega explícitamente. En países como Bélgica, Italia y los Países Bajos, el derecho a la educación de los niños indocumentados se menciona explícitamente en la legislación. Aunque este derecho está mayormente protegido por la ley, muchos informes coinciden en observar una gran brecha

entre, por un lado, el derecho teórico otorgado a todos los niños independientemente de su legalidad en el estado y, por otro, las prácticas concretas que enfrentan los niños indocumentados.

El informe de *Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants (PICUM)* sobre los niños indocumentados en Europa (2008)<sup>159</sup> y su informe posterior referente a la Conferencia internacional sobre los niños indocumentados en Europa (2009)<sup>160</sup> examinan en detalle las barreras prácticas que limitan el acceso de los niños indocumentados a la educación. Uno de los problemas más graves surge cuando las escuelas piden a los niños una prueba de residencia. El motivo de tal solicitud es que muchas escuelas son responsables solo de los residentes menores en su distrito en particular. Otras posibles barreras incluyen el hecho de que los menores no pueden vivir con sus padres y algunas escuelas tienden a negar el registro escolar a otros parientes de la familia.

El creciente control de la inmigración y los duros discursos contra este fenómeno también tienen un impacto en el acceso de los niños indocumentados a la educación. El temor de los padres a ser detectados si envían a sus hijos a las escuelas se expresa regularmente en muchas entrevistas con inmigrantes indocumentados. Como se afirma en el informe PICUM (2008)<sup>161</sup>, "en la mayoría de los casos el miedo está más ligado al clima general que a episodios específicos relacionado con la vigilancia escolar".

En Alemania, la obligación de los funcionarios públicos de denunciar a los inmigrantes indocumentados a menudo impidió en la práctica el acceso de los niños indocumentados a la educación. El informe de la Universidad de Oxford "No Way Out, No Way In"<sup>162</sup> denunció que el aumento de las demandas a las autoridades públicas por parte del Ministerio del Interior (como pedir a los servicios sociales que informen a los sospechosos

---

<sup>159</sup> Luca Bilocchi y Michele Levoy, "Undocumented Children in Europe: Invisible Victims of Immigrations Restrictions", *Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants (PICUM)* (2008). (Recurso en línea, consultado el 18 de abril de 2018). <http://www.childhealthresearch.eu/research/add-knowledge/Undocumented Children in Europe EN.pdf>

<sup>160</sup> Eve Geddie y Michele Levoy, "PIMUS's Main Concerns about the Fundamental Rights of Undocumented Migrants in Europe", *Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants (PICUM)* (2009): 24-29. (Recurso en línea, consultado el 20 de abril de 2018). [http://picum.org/Documents/Publi/2009/PICUM\\_AnnualConcerns\\_2009\\_EN.pdf](http://picum.org/Documents/Publi/2009/PICUM_AnnualConcerns_2009_EN.pdf)

<sup>161</sup> Bilocchi y Levoy, "Undocumented Children in Europe: Invisible Victims of Immigrations Restrictions".

<sup>162</sup> Nando Sigona y Vanessa Hughes, *No way out, no way in. Irregular migrant children and families in the UK*. (ESRC Centre on Migration, Policy and Society, University of Oxford, May 2012): 9-15

de migrantes indocumentados) alejaba a los niños de los servicios esenciales tales como la enseñanza. Mostrando que el fenómeno se presenta a nivel europeo, no solo en Italia.

Otros problemas incluyen el hecho de que, aunque el acceso a la educación primaria es gratuito, las familias irregulares quedan excluidas de la ayuda económica para gastos adicionales como libros, transporte, comidas escolares, etc. Muchas ONG también informan que incluso cuando no hay problemas de acceso a la educación, se presentan percances al recibir un diploma al final de la carrera académica ya que a menudo se requiere un permiso de residencia o un documento de identificación.

Si bien la inclusión en el jardín de infantes depende principalmente de las decisiones de las autoridades locales, el acceso a la escuela vocacional y profesional (para niños de 16 a 18 años) se ve comprometido por las escuelas o empresas que argumentan que los menores indocumentados no tendrán un permiso de residencia y, por lo tanto la adhesión al mercado laboral no será sencilla. En la práctica, la mayoría de estos centros (de capacitación) se niegan a recibir niños en situaciones irregulares porque el objetivo de los programas de capacitación es encontrar un trabajo después. Las Instituciones y las empresas opinan que los niños indocumentados nunca se regularizarán y, por lo tanto, nunca tendrán el derecho oficial a trabajar.<sup>163</sup>

En respuesta a la anterior prohibición, la educación se considera clave tanto para evaluar el estado de la integración de los migrantes en la sociedad receptora como para promover la integración de sus descendientes. Las Instituciones de la UE han aprobado varios documentos de política dirigidos expresamente a la educación de los niños inmigrantes. Por ejemplo, el libro verde de la Comisión Migración y movilidad: desafíos y oportunidades para los sistemas educativos de la UE (2008)<sup>164</sup>, identificó políticas y prácticas efectivas para mejorar los logros de aprendizaje de los niños inmigrantes. Un año después, el Parlamento y el Consejo de la Unión Europea emitieron sus documentos de política solicitando a los Estados miembros que trabajen en diferentes niveles administrativos para garantizar que a los niños en dicha condición se les ofrezcan oportunidades equitativas.

---

<sup>163</sup> Francesco D’Amauri y Giovanni Peri, “Immigration, jobs and employment protection: evidence from Europe before and after the Great Recession”, *Journal of the Economic Association* (vol. 12, 2014): pp. 432-433.

<sup>164</sup> COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, *Libro verde. Inmigración y movilidad: retos y oportunidades de los sistemas educativos de la UE*. (Septiembre 2008): pp. 10-11.

Este interés político en la educación de los niños inmigrantes ha ido acompañado de un número creciente de estudios de investigación y proyectos en esta área, algunos ya citados en el presente trabajo, (por ejemplo, SIRIUS 2013, EDUMIGROM 2011, EURIDYCE 2009, OSF 2009, NESSE 2009, TIES 2005). Estos proyectos proporcionan evidencia sobre el desempeño de los estudiantes en diferentes países europeos. Uno de los enfoques que mayoritariamente se recalcan es; que las diferencias entre las poblaciones estudiantiles "minoritarias" y "mayoritarias" varían mucho de un país a otro: mientras que en algunos países los inmigrantes tienen un rendimiento inferior, en otros se encuentran en un nivel más equitativo o incluso mejor.

Estos proyectos también arrojan luz sobre los factores estructurales específicos que pueden explicar las diferencias en el rendimiento de los niños inmigrantes. Los que incluyen características del sistema educativo (como el seguimiento de capacidades, la edad de selección, las transiciones entre la educación inicial, primaria y secundaria, el prejuicio de la mayoría étnica en los libros de texto y las prácticas docentes); recursos asignados; marco legal para la inscripción (de acuerdo con el estado legal, elección de los padres o área de influencia residencial); políticas de integración; y discursos nacionales sobre migración e integración.

La mayoría de los Estados miembros de la UE, ya sea a nivel nacional o regional, han desarrollado políticas particulares para aumentar los logros de los niños migrantes en la educación para reducir así la brecha entre la población estudiantil minoritaria y mayoritaria. Las políticas consisten principalmente en destinar recursos adicionales, en forma de finanzas y personal adicional, a los grupos que corren mayor riesgo de tener un bajo rendimiento. Cuando los migrantes se identifican como un grupo objetivo separado, las iniciativas tienden a proporcionar apoyo lingüístico (clases de apoyo de idiomas, maestros adicionales y programas de calificación para maestros). También se organizan clases especiales de recepción para presentar a los estudiantes recién llegados al idioma de acogida y al sistema educativo del país receptor. Cuando los migrantes no se identifican como un grupo específico, los sistemas de asignación se dirigen al grupo más amplio de personas socialmente desfavorecidas.

Aunque la educación es una cuestión de gobiernos nacionales o regionales, las autoridades locales han establecido iniciativas particulares para reparar algunos de los problemas producidos o no por las políticas nacionales. Los municipios a veces financian actividades extracurriculares para apoyar a los alumnos en riesgo de bajo rendimiento. También a fin de reducir la deserción, por ejemplo, la municipalidad de Rotterdam

introdujo nuevos tipos de escuelas (escuelas de vecindario o escuelas vocacionales) para proporcionar a los estudiantes un par de años adicionales antes de tener la posibilidad de acceder a la pista académica.

Algunas ciudades también desarrollan programas particulares para reducir la concentración de niños migrantes en escuelas de bajo rendimiento. Una muestra de ello, es la ciudad de Vic (España) implementó una política local destinada a distribuir a los niños migrantes por igual entre las escuelas locales. La ciudad de Leicester (Reino Unido) fomentó el intercambio entre escuelas con diferentes antecedentes étnicos y religiosos.<sup>165</sup> La finalidad de enlistar este tipo de iniciativas, las cuales ya están en marcha en otras ciudades de Europa, es el exponer las múltiples acciones creadas en estos territorios con la misma problemática, cuya finalidad es el garantizar una inclusión a temprana edad. Al poseer este tipo de conocimiento se pueden trasladar los mismos modelos o en el mejor de los casos perfeccionarlos.

Según un estudio realizado dentro del Proyecto Sirius<sup>166</sup>, las ONG locales también se centran en problemas específicos, como la transición de la escuela primaria a la secundaria o el nivel de abandono escolar. Como en su mayoría trabajan alrededor de las políticas existentes en lugar de intentar cambiarlas, sus iniciativas (al igual que los gobiernos locales) consisten en actividades extracurriculares, como la oferta de tutoría privada a estudiantes inmigrantes, organizando cursos de idiomas también para los padres o promoviendo el acceso de los estudiantes a la universidad. Cuando las ONG se dirigen a los cambios en el sistema escolar, tienden a combinar propuestas suaves, tales como recomendaciones para introducir acciones positivas en la contratación del personal docente. Por ende sus métodos de defensa no son confrontacionales, en lugar de interrumpir la cooperación con otras partes interesadas en sus campos al plantear demandas de cambio de política inmediato, trabajan en proyectos que apuntan a un modesto cambio gradual en el futuro.

En este sentido resulta puntual plantearse, qué clase de medidas pueden tener un verdadero impacto positivo y profundo en el terreno del corto plazo para las personas a las que van encaminadas las acciones. Primero: practicar los métodos de las ONG´S con soluciones “suaves” o que giran alrededor de lo impuesto por el gobierno, las cuales contribuyen a mejorar por ejemplo, el aprendizaje de la lengua y cultura italiana, para

---

<sup>165</sup> Maddalena Colombo y Mariagrazia Santagati, *Nelle scuole plurali. MiSure di integrazione degli alunni stranieri*, (Fondazione ISMU, 2014): pp. 44-45.

<sup>166</sup> Michael Byram, Irina Golubeva, Han Hui, *From principles to practice in education for intercultural citizenship* (Languages for intercultural communication and education, 2012): pp. 55-56.

aquellos niños que tienen la fortuna o posibilidad de asistir a estas clases extracurriculares, pero como es evidente no toda la población inmigrante tiene acceso a este tipo de labores, debido a que las ONG'S no tienen los fondos que reciben las Instituciones educativas gubernamentales.

Segundo: Proponer estrategias y sugerir cambios en las leyes, cuestionando los modelos educativos, directamente con el ministerio encargado de coordinar la educación en Italia (MIUR). No obstante al generar las iniciativas un actor externo de la esfera política, se corre el riesgo que las ideas aportadas sean encaminadas hacia ninguna parte, por los innumerables procesos burocráticos, así como la legislación, además de que resulte una confrontación directa con lo instaurado en el sistema de enseñanza. Esta es la razón por la cual ONG'S, sociedad civil e investigadores progresistas optan por la primera vía, partiendo de la primicia que es mejor hacer algo a no hacer nada.

A manera de conclusión del apartado, se puede afirmar que la profundización a través de la lente de la dimensión territorial ha permitido describir las transformaciones de la escuela italiana que, desde la primera inmigración, se ha constituido como escuela común para los alumnos italianos y para los hijos de inmigrantes, que han sido incluidos en las clases normales de la escuela y no en lugares de aprendizaje separados. Este modelo de escuela, en la actualidad se enfrenta al reto que plantea el fenómeno de los riesgos de concentración y segregación que están ocurriendo en diversos territorios, municipios, ciudades, en diferentes niveles de educación y con las demandas de diferentes escuelas de familias italianas y extranjeras.

Las realidades locales, en esta perspectiva, se pueden considerar como una dimensión crucial que diferencia las trayectorias de la vida, delineando un sistema de oportunidades y recursos disponibles, pero también ambientes de vida distinguidos por culturas locales específicas y por un funcionamiento diferente de las Instituciones. Estudios recientes, por otro lado, enfatizan que los factores de contexto (por ejemplo, el grado de dificultad económica y social del territorio al que pertenecen)<sup>167</sup>, y no solo el estatus socioeconómico, cultural o migratorio de las familias, son decisivos en los procesos de adquisición de habilidades básicas y que la mejora de los más desfavorecidos en los procesos de aprendizaje no puede basarse solo en las escuelas, sino intervenciones territoriales más amplias en el campo de las políticas sociales y la integración.

---

<sup>167</sup> Maddalena Colombo y Mariagrazia Santagati, *Education in a crisis. Italy within Southern Europe: trends and the way forward*, en "Arxius de Ciències Socials" (n. 35, 2016): pp. 29-30.

El estatus de hoy sigue siendo el de la aceptación universal de todos los estudiantes en el aula, sin distinción de origen y con un cuidado hacia entornos de aprendizaje inclusivos, mixtos y positivos, donde las oportunidades de cooperación entre las escuelas son cruciales. El reto es sobre todo promover, a través de un vínculo redescubierto entre la escuela y el territorio, pertenencia, participación y ciudadanía. Procesos que parecen estar en peligro en un tiempo de expulsiones, en el que se expande cada vez más el espacio tangible de los "expulsados" debido a procesos de selección feroces, en lugares marginales que sin embargo pueden convertirse en potenciales.

### **4.3 Instituciones sanitarias y de vivienda**

#### *Salud*

La salud puede ser un obstáculo muy serio para la integración de los beneficiarios de la protección internacional. Además de los problemas comunes que pueden surgir en el curso de la vida, muchos tienen que enfrentar condiciones de salud específicas como resultado de experiencias traumáticas, como la persecución en los países de origen, o de la privación y la violencia sufridas en los países de tránsito durante el viaje a Italia.

Aunque no hay datos estadísticos sobre el número de beneficiarios de protección internacional que han sido víctimas de tortura o violencia grave, algunas investigaciones recientes demuestran que el fenómeno está bastante extendido entre las personas que llegan a las costas del Sur de Italia.<sup>168</sup>

La mala salud, en particular la salud mental, puede afectar negativamente a otros aspectos importantes del proceso de integración, como el aprendizaje de idiomas, la búsqueda de un empleo o el alojamiento. A su vez, la falta de integración y la angustia social pueden conducir a una traumatización vicaria. Por estas razones, las vulnerabilidades emergentes relacionadas con las condiciones de salud deben identificarse rápidamente para abordarlas adecuadamente y evitar que se vuelvan crónicas.

El sistema de recepción y derechos humanos de Italia es complejo y diverso, ya que involucra tanto a las autoridades públicas (autoridades regionales y locales) como a los

---

<sup>168</sup> Medici per I Diritti Umani (Physician for Human Rights), *Migratory Routes from Sub-Saharan Countries to Europe*, (Julio 2015).

organismos privados del sector social. También se organiza en diferentes instalaciones que pueden funcionar como alternativas o complementarias en la restauración de solicitantes de asilo en todo el territorio. La ley italiana otorga a los solicitantes de asilo los mismos derechos y obligaciones que los italianos ciudadanos y una exención adicional de las tarifas de atención médica para los primeros seis meses después de la presentación de la solicitud.

Los migrantes cuya elegibilidad para la protección internacional aún no ha sido evaluada reciben un chequeo médico general al llegar a los centros de recepción. Las autoridades públicas o privadas que gestionan los centros de recepción iniciales (Centri di Accoglienza Straordinaria, CAS) deben garantizar la presencia de salud y proporcionar servicios sociales y psicológicos genéricos y específicos. Las mismas obligaciones se aplican a la recepción e integración secundaria, el Sistema de Protección para Refugiados y Solicitantes de Asilo (Sistema di Protezione per richiedenti asilo e rifugiati, SPRAR).

A pesar de la protección legal de los derechos fundamentales, como el derecho a la salud, existen importantes lagunas entre los diferentes sistemas de recepción e integración, en particular entre las instalaciones de recepción inicial (CAS) y las instalaciones secundarias de recepción e integración (SPRAR).

Cuando existen necesidades de salud potencialmente importantes, los beneficiarios de la protección internacional tienen acceso total a la atención médica en las mismas condiciones que los ciudadanos italianos. Art. 27, del Decreto Legislativo N° 251/2007<sup>169</sup>, establece que los beneficiarios de protección internacional "tienen derecho al mismo trato otorgado a los ciudadanos italianos en materia de asistencia social y sanitaria". Tanto los solicitantes de asilo, cuando están autorizados a trabajar, como los beneficiarios de protección internacional, incluidos los que carecen de un trabajo y un salario, no se consideran desempleados, sino que se los describe como "no empleados", al igual que los italianos que buscan su primer empleo: tales, no tienen derecho a la exención fiscal sanitaria.

Así mismo los sistemas nacionales de bienestar social deben satisfacer una demanda creciente de asistencia de todas las personas presentes en su territorio y eso incluye no solo a los ciudadanos italianos, sino también a los ciudadanos de la UE y nacionales de

---

<sup>169</sup> Recurso consultado en línea a través de la página web de la Gaceta Oficial de la República Italiana, el 06 de mayo de 2018: <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2014/03/07/14G00028/sq>



terceros países. Paradójicamente, la demanda de servicios de bienestar no está en línea con el principio de cierre que sustentan los sistemas nacionales de bienestar y es un requisito para aplicar los mecanismos de solidaridad y redistribución.

Mientras que el modelo de integración europea se basa en el concepto de apertura y toma la forma de una difuminación de las fronteras nacionales y la libre circulación de personas, bienes, capital y servicios. Los sistemas de bienestar nacional buscan mantener fronteras claras que separan a los nacionales de los no nacionales. Aunque la divergencia entre la integración de la UE y los sistemas de bienestar de los Estados miembros tienen múltiples razones, se pueden identificar cuatro grupos de sub-divergencias: la tensión entre la dimensión económica y social de la UE, donde se ha impuesto la lógica del mercado; la oposición entre los Estados miembros del Norte (centrales, acreedores) y los Estados miembros del Sur (periféricos, deudores); la oposición entre los miembros orientales (con sistemas de bienestar débiles) y los occidentales (con sistemas de bienestar sólidos); la tensión entre el nivel de la UE (supranacional) versus nivel de gobierno y soberanía (nacional) de los Estados miembros.<sup>170</sup>

Hasta los últimos años, estas cuatro sub-divergencias habían alcanzado un equilibrio. El reciente aumento en el número de migrantes que ingresan a los Estados miembros de la UE ha planteado nuevamente la cuestión de los sistemas de bienestar cerrados y abiertos, como ocurre en el Reino Unido, Austria, Dinamarca y los Países Bajos<sup>171</sup>. Más específicamente, dos enfoques opuestos están compitiendo. Por un lado, está la idea de que los aspectos económicos y financieros deberían priorizarse, a menudo en detrimento de los derechos fundamentales y la libre circulación de nacionales de terceros países. Mientras que los pro europeos conciben la idea de que la UE también debería considerarse una unión social de múltiples sistemas de bienestar para todos los ciudadanos de la UE.

En los últimos años, el debate político y social en Italia se ha centrado en la posibilidad de incluir a los inmigrantes en los sistemas de bienestar a pesar de no ser contribuyentes.<sup>172</sup> Negar el derecho a la salud de los inmigrantes va en contra de la constitución italiana, que

---

<sup>170</sup> Maurizio Ferrera, *Rotta di collisione Euro contro welfare?* (Editori Laerza, 2016): pp. 56-57.

<sup>171</sup> *Ibíd.*

<sup>172</sup> Nicola Pasini y Veronica Merotta, *La salute, in V. Cesareo (a cura di) Ventiduesimo Rapporto sulle migrazioni*, (edit. Franco Angeli, Milán 2016): pp. 143-144.

lo considera como un derecho universal que debe garantizarse a todas las personas presentes en el territorio nacional y no solo a los ciudadanos italianos.<sup>173</sup>

Todos los nacionales de terceros países con un permiso de residencia legal, incluidos los beneficiarios de protección internacional, tienen derecho a un trato igualitario con los ciudadanos italianos en términos de derechos (por ejemplo, acceso a asistencia sanitaria gratuita para personas necesitadas) y deberes (tarifas para servicios de salud). Al igual que todos los ciudadanos italianos, tienen acceso a los servicios prestados por el servicio nacional de salud Servizio Sanitario Nazionale (SSN) independientemente de sus condiciones económicas. Los solicitantes de asilo con un permiso de residencia legal tienen derecho a estar afiliados al SSN, además de estar exentos de cualquier tarifa por seis meses después de la solicitud de asilo, con la posibilidad de ampliar el plazo siempre que se encuentran en desventaja económica.

La ley italiana se visualiza bastante incluyente con respecto a las personas sin un permiso de residencia legal, y les da acceso a atención médica básica (hospitalización o atención ambulatoria) sin ningún riesgo de ser denunciados a las autoridades. Aunque testimonios narrados por solicitantes de asilo y refugiados, contradicen ésta práctica.<sup>174</sup>

La aplicación del marco legal parece ser bastante heterogénea, en particular a nivel territorial. Empero, la brecha en la provisión y acceso a los servicios de salud por parte de los inmigrantes (legales e irregulares) entre los entes locales y regionales obstaculiza la efectividad potencial del marco legal inclusivo y universalista a nivel nacional.<sup>175</sup> Estas disparidades incluyen el nivel de conocimiento de los derechos, las barreras lingüísticas y culturales, la fragilidad psicológica debido a los traumas y los obstáculos legales para los migrantes irregulares.

Aunque el Parlamento Europeo y la Comisión Europea han subrayado recientemente la importancia de proporcionar asistencia sanitaria a grupos vulnerables como los solicitantes de asilo, la aplicación de este principio se ha otorgado a los Estados miembros, sin establecer mecanismos coercitivos efectivos para quien llegue a incumplir las recomendaciones. Por su parte la oficina regional europea de la Organización Mundial

---

<sup>173</sup> Artículo 32 de la Constitución de la República Italiana.

<sup>174</sup> Maria Bethke y Dominik Bender, "The living conditions of refugees in Italy", *Forderverein PRO* (October 2010) pp. 20-21

<sup>175</sup> Nadzeya Laurentseyeva y Alessandra Venturini, "The social integration of immigrants and the role of policy- A literature review", *intereconomics*, volume 52, issue 5, (September 2017): pp. 285-286.

de la Salud se ha comprometido más directamente al crear un grupo de trabajo específico sobre la salud de los refugiados, concretamente en los Estados miembros periféricos.

### ***Recomendaciones***

La protección de la salud de los migrantes y su acceso a los servicios de salud es un tema que ha sido ampliamente debatido a nivel político, así como en la opinión pública con la contribución de las organizaciones del tercer sector y las Instituciones nacionales e internacionales. A continuación se incluye una lista de las principales recomendaciones dirigido a las Instituciones nacionales y de la UE en términos de gobernanza a fin de mejorar la protección de la salud de los inmigrantes.

1. Una gobernanza multinivel en la cual la toma de decisiones predominantemente descendente de la UE debería tener más en cuenta las aportaciones de las autoridades locales de los Estados miembros, ya que estas últimas tienen acceso directo a las partes interesadas y sus problemas.
2. La necesidad de políticas de gran alcance, no políticas de emergencia, no es suficiente para reconocer y proteger los derechos fundamentales a nivel legal. La protección de los derechos fundamentales debe integrarse en un nivel operacional, por ejemplo, impartiendo capacitación dirigida a los trabajadores sobre el terreno. Es esencial alejarse de un enfoque orientado a la emergencia hacia las políticas de migración e integración que no solo no ha resuelto los problemas, sino que también ha creado y exacerbado las tensiones sociales.
3. Políticas de recepción que son objetivos territoriales, la fragmentación de las medidas entre diferentes regiones de Italia ha demostrado aumentar, en lugar de reducir, la brecha de salud entre los migrantes y el resto de la población italiana. Para abordar verdaderamente estas desigualdades, el gobierno nacional debe comprometerse a crear un sistema de recepción coherente en todo el país. Este sistema debe ser monitoreado regularmente a través de mecanismos designados para verificar la implementación del acuerdo estatal-regional. Más específicamente, se deben realizar revisiones periódicas de los centros de recepción del gobierno para verificar que se brinden los servicios básicos.

4. Mayor responsabilidad de los actores centrales, la auto organización de los servicios del tercer sector para compensar la baja participación de las autoridades públicas no siempre es una buena opción, especialmente a largo plazo. La interrupción del financiamiento público como parte de una licitación pública puede llevar a una discontinuidad de los servicios, con el gran riesgo de que los migrantes vulnerables se sientan abandonados debido a la ineficiencia de la burocracia italiana y se vuelven más resentidos con el país.

La promoción de las partes interesadas ha dado lugar a una serie de mensajes clave sobre los aspectos operativos y técnicos del enfoque actual de la salud de los migrantes. El mayor número de actores involucrados, pugnando por extender la cobertura de la protección de salud a todos aquellos inmigrantes sin importar su condición migratoria, fortalece y promueve la idea donde la cohesión figura como la forma de vida latente entre los italianos y no italianos. Muestra de lo anterior es el congreso anual del año 2016, de la Sociedad Italiana de Medicina Migratoria (Società Italiana di Medicina delle Migrazioni, SIMM)<sup>176</sup> en el cual se realizaron las siguientes recomendaciones, recalcando sobre todo la salud de los migrantes en tránsito:

- centrarse en la recopilación de datos a su llegada, teniendo en cuenta que esto puede crear y alimentar estigmas entre los migrantes económicos y los solicitantes de asilo. La recopilación de datos puede tener un impacto en el estado legal, el programa de integración y el futuro de los migrantes;
- proporcionar formación dirigida a profesionales con el fin de equiparlos con las competencias y herramientas adecuadas para una identificación temprana de la incomodidad manifiesta y latente de los inmigrantes;

La importancia de realizar mejoras en el sector salud, sobre todo en la pronta atención y extensión de cobertura a los grupos vulnerables de aquellos que poseen la protección internacional o su solicitud se encuentra en trámite, si bien el implementar más medidas en las que se incremente el número de derechohabientes (sobre todo de aquellos que aún no poseen los medios para retribuir los gastos generados, debido a su condición migratoria) a primera instancia representa un gasto para el Estado, no obstante, a corto plazo se puede lograr un sentido de inclusión y gratitud por parte de los beneficiados, ocasionando una eficaz adaptabilidad.

---

<sup>176</sup> Società Italiana di Medicina delle Migrazioni (recurso consultado en línea el 15 de mayo de 2018) <https://www.simmweb.it/aree-tematiche/le-politiche>

## Vivienda

La independencia del alojamiento es otro problema importante, una condición previa clave para recuperar la confianza y comenzar un proceso de inclusión social. Muchos refugiados destacan las dificultades para encontrar un lugar donde vivir, especialmente en el período posterior a la recepción. Los problemas de alojamiento, sin embargo, son diferentes en cada región; En el Sur de Italia, encontrar un trabajo estable y regular es más difícil, mientras que es más fácil encontrar alojamiento, gracias a los menores costos y menos garantías solicitadas; por otro lado, en las grandes ciudades del centro y Norte de Italia, incluso aquellos que tienen un ingreso a veces luchan por encontrar un alojamiento estable y deben recurrir a soluciones precarias.

Debido a la poca planeación por parte de las autoridades, encontrar una vivienda para las personas con protección internacional y para los inmigrantes indocumentados en general, es uno de los principales desafíos en la recepción e integración, ya que no existe un sistema de recepción uniforme. Por lo general, los refugiados reconocidos tienen el derecho de recibir apoyo en la búsqueda de un alojamiento asequible y de moverse libremente por los países, ya sea mediante la provisión de un subsidio financiero o servicios de alojamiento. Proporcionar viviendas asequibles para los refugiados es realmente un gran desafío para las autoridades locales, especialmente en las ciudades que ya enfrentan escasez de viviendas, con listas de espera para viviendas sociales y dificultades para que los grupos vulnerables accedan al mercado de alquileres privados.

El apoyo es proporcionado principalmente por los municipios, de acuerdo con el decreto de recepción de 2005, durante el período necesario hasta que se encuentre un lugar en uno de los centros de alojamiento, la prefectura debe otorgar al solicitante un subsidio financiero. Sin embargo, esta disposición nunca se llevó a la práctica.

Posterior al anterior dictamen y sin derogar lo estipulado, el Decreto Legislativo 142/2015<sup>177</sup> no prevé ninguna asignación financiera para los solicitantes de asilo que necesiten alojamiento, no proporciona una definición de "nivel de vida adecuado y subsistencia", y no contempla apoyo financiero específico para diferentes grupos, como las personas con necesidades especiales.

Incluso muchos refugiados que participan en los grupos focales que han residido en Italia durante varios años siguen viviendo en condiciones muy precarias, a menudo en casas

---

<sup>177</sup> Recurso consultado en línea a través de la página web de ACNUR, revisado por última vez el 13 de mayo de 2018 <http://www.refworld.org/docid/57b6d6cd4.html>

sobrepobladas u ocupadas ilegalmente. Tales dificultades muestran que un número muy significativo y cada vez mayor de solicitantes de asilo y beneficiarios de protección viven en situaciones poco óptimas, como en las sentadillas o los asentamientos informales.<sup>178</sup> Mientras que en el pasado estas situaciones parecían ocurrir solo en las grandes áreas urbanas y en algunas áreas rurales del Sur de Italia, ya que se relacionaban con empleos estacionales, el fenómeno se está expandiendo rápidamente también en otras áreas de Italia.

Para facilitar el acceso a la vivienda, los refugiados y ONG'S que brindan soporte a este grupo, sugieren entre otras cosas, incluir a los beneficiarios de protección internacional en categorías sociales desfavorecidas al redactar licitaciones para viviendas sociales, otorgando a los beneficiarios de protección internacional un puntaje específico. El derecho a la vivienda está explícitamente reconocido como un derecho humano básico entre una amplia gama de instrumentos internacionales.

Por su parte otros estudios demuestran que el acceso a viviendas sociales para familias irregulares resulta casi imposible.<sup>179</sup> Incluso si las familias viven en condiciones extremadamente pobres y con menores, sobre todo cuando el hecho de que sean irregulares las excluye de la posibilidad de tener acceso a la vivienda social. En los casos en que el país tiene muy pocas viviendas sociales, incluso los migrantes documentados pueden tener dificultades para acceder a él. Esta escasez de viviendas sociales no afecta solo a los inmigrantes indocumentados, aunque crea una atmósfera más competitiva donde es difícil encontrar una vivienda barata y decente.

Otro punto importante a destacar es que el derecho a la vivienda para los niños indocumentados está estrictamente ligado a las condiciones de exclusión social que sufren las familias de inmigrantes irregulares. Su acceso al trabajo regular es muy limitado y, en la mayoría de los casos, se los relega al mercado laboral informal, donde rutinariamente experimentan pagos insuficientes, explotación y abuso. Las condiciones económicas llenas de carencias de la familia tienen un impacto dramático en sus condiciones de vida: además de ser excluidas de la vivienda pública debido a la falta de un permiso de residencia, son relegadas a los márgenes del mercado privado a través de sus condiciones económicas y sociales. Una vez más este fenómeno se ve reflejado en la mayoría de inmigrantes sin importar su estatus migratorio.

---

<sup>178</sup> Lorella Di Giambattista, "La gestione delle migrazioni alla luce delle recenti iniziative dell'Unione europea", *Note su atti dell'Unione europea*, Nota N 114 (septiembre 2017): pp. 10-11.

<sup>179</sup> Elena Ambrosetti, *The impact of the economic crisis on migrations flows between Italy and North Africa*, (CARIM Analytic and synthetic notes 2009/36): pp. 22-33.

#### 4.4 Instituciones laborales

La legislación italiana regula el acceso al mercado laboral para ciudadanos extranjeros, en función del país de origen de los trabajadores (miembros de la UE o no), su situación particular (solicitante de asilo, oferta laboral), el tipo de trabajo (autoempleo, empleo subordinado, relacionado con proyectos especiales, etc.), su lugar de residencia en el momento del contrato (trabajadores extranjeros que residen en el extranjero o que ya residen en Italia) y los flujos migratorios, establecidos cada año por los decretos específicos.

El Acceso al mercado laboral para solicitantes de asilo: Debido a la ausencia de una ley orgánica en materia de asilo, el sistema legal italiano, en lo que respecta al acceso al empleo para solicitantes de asilo y refugiados, se refiere al contenido del Decreto Legislativo no. 251 del 19 de noviembre de 2007<sup>180</sup>. Ésta Directiva establece las normas mínimas para los nacionales de terceros países, apátridas, refugiados, o personas que de otro modo necesitan protección internacional, así como los contenidos básicos de la protección otorgada.

En particular, el Capítulo V, art. 25 (Acceso al trabajo) del Decreto antes mencionado, titulado "Contenido de protección internacional", establece que un ciudadano extranjero en posesión legítima del reconocimiento de refugiado o el estado de protección subsidiaria "tiene derecho a los mismos derechos de los ciudadanos italianos en términos de empleo, autoempleo, suscripción a cuerpos profesionales, formación profesional y prácticas en el lugar de trabajo".<sup>181</sup> Además, el mismo artículo par. 2, reconoce el "acceso al empleo público, con las mismas condiciones aplicadas a los ciudadanos de la UE, a quien se le concede el estatuto de refugiado".

Asimismo la norma Legislativa, art. 23, par. 2, permite la inserción laboral a las personas a quienes se les otorga el estatus de protección subsidiaria, a quienes se les expide un permiso de residencia cuya vigencia de tres años es renovable luego de la verificación de la permanencia de las condiciones que otorgaron protección subsidiaria.

Un debate parlamentario reciente, particularmente dentro de las III y XIV Comisiones Permanentes del Senado, ha examinado la posibilidad de fortalecer aún más la protección de los solicitantes de asilo, adoptando dos medidas específicas: la primera se refiere a la

---

<sup>180</sup>Recurso consultado en línea, el 21 de mayo de 2018:  
[http://buongiorno.regione.marche.it/AreaBuongiorno/Norme/DLgs/Dlgs\\_2007/dlgs251\\_19Novembre07.pdf](http://buongiorno.regione.marche.it/AreaBuongiorno/Norme/DLgs/Dlgs_2007/dlgs251_19Novembre07.pdf)

<sup>181</sup> Ibid.

posibilidad de acceder al empleo, después de un máximo de seis meses a partir de la fecha de presentación de la solicitud de protección internacional; el segundo, en cambio, se refiere a las condiciones nacionales de acceso al mercado de trabajo, las cuales, no deberían restringir indebidamente el acceso de los solicitantes de asilo en ese mercado. Estas propuestas derivan de la convicción de las comisiones parlamentarias de que "un acceso más fácil al empleo podría reducir la exclusión social de los solicitantes de asilo en la sociedad de acogida, promoviendo así su integración".<sup>182</sup>

Estas y otro tipo de medidas de apoyo a la integración del campo laboral se implementan en una etapa temprana, desarrollándose en la segunda fase del proceso de recepción del sistema SPRAR para los solicitantes de asilo. Los refugiados y solicitantes de asilo con permisos de residencia pueden registrarse libremente en diversas plataformas digitales y bolsas de trabajo en las mismas condiciones que los ciudadanos nacionales. Los inmigrantes que acreditan su estancia legal en el territorio, que pierden su trabajo también son elegibles para recibir beneficios de desempleo y asistencia en las mismas condiciones que los ciudadanos italianos, si acumulan una cantidad suficiente de contribuciones durante su vida laboral.

Se han instaurado centros de empleo, especialmente en las grandes ciudades, donde se establecen escritorios dedicados a inmigrantes con el fin de resolver problemas relacionados con el trabajo e informar a las personas sobre oportunidades de colocación laboral con la ayuda de mediadores lingüísticos y culturales. Los centros, gestionados por regiones y provincias, brindan información sobre el mercado laboral, realizan evaluaciones de habilidades, brindan asesoramiento e indican los cursos de capacitación más apropiados organizados por los gobiernos locales para los migrantes. Los extranjeros también pueden solicitar un período de capacitación en una empresa.

Algunos municipios de igual forma tienen, un mostrador de migración, que proporciona apoyo en la capacitación de idiomas, empleo o alojamiento. Los sindicatos y las ONG también han promovido oficinas con fines similares a fin de ayudar a los migrantes a hacer frente a los procedimientos para renovar los permisos de residencia y otros procedimientos burocráticos.<sup>183</sup>

---

<sup>182</sup> Elena Caneva, "The integration of migrants in Italy: an overview of policy instruments and actors", *Researching Third Country Nationals Integration as a Three-way Process -Immigrants, Countries of Emigration and Countries of Immigration as Actors of Integration* (INTERACT Research Report 2014/05): pp. 11-12.

<sup>183</sup> Giuseppe Ciccarone, *Labour Market Integration of asylum seekers and refugees* (Italy, European Commission –ICF)



Sin embargo es necesario mencionar que no se implementan esquemas de tutoría sistemáticos o esquemas de incentivos para empleadores específicamente dirigidos a integrar a los solicitantes de asilo y los refugiados en el mercado laboral. Si bien no existen medidas específicas dirigidas a la inclusión en el mercado laboral de refugiados reconocidos y beneficiarios de protección internacional, se brinda apoyo específico a los solicitantes de asilo bajo el sistema SPRAR durante la segunda fase de las políticas de recepción. Los proyectos de SPRAR son buenos ejemplos de medidas de intervención temprana para la integración en el mercado laboral de los solicitantes de asilo.

Las acciones llevadas a cabo por SPRAR además del alojamiento, la asistencia sanitaria, el apoyo legal y / o psicológico y la alimentación, brindan cursos de idiomas, exámenes de habilidades, cursos de capacitación, conocimientos y habilidades para la integración social. Los proyectos generalmente duran 6 meses, extendiéndose en algunos casos por otros 6 meses. SPRAR ha implementado programas de integración estandarizados para apoyar a solicitantes de asilo o beneficiarios de protección internacional dentro del sistema a través de iniciativas individualizadas que incluyen capacitación vocacional y pasantías.

Como se menciona en el capítulo anterior, cada año, la legislación italiana, por medio de un decreto del Presidente del Consejo de Ministros (a través del decreto de flujo), especifica los criterios generales para definir las cuotas de entrada en el territorio italiano y establece que las evaluaciones anuales son la base para el cálculo de su cantidad total. Para planificar los flujos de migración a Italia durante 3 años<sup>184</sup>, la Ley de Consolidación de la Inmigración hace referencia a un documento de política emitido por el Gobierno (previsto por la propia Ley de Consolidación).

En vista de los costos a corto plazo incurridos para la recepción de refugiados y solicitantes de asilo, los beneficios económicos disponibles a mediano y largo plazo dependen de la participación en la vida económica de los países de acogida. La integración de este tipo de extranjeros en el mercado laboral es crucial para compensar los costos asociados con la gestión de los flujos de solicitantes de asilo: cuanto más rápida es la participación de refugiados y solicitantes de asilo en el mercado laboral, primero se activan los ingresos vinculados a los egresos, mientras que las contribuciones fiscales y de seguridad social son los efectos potenciales en el crecimiento económico de los países de acogida

---

<sup>184</sup> Se debe de tener en consideración que a pesar de la existencia de este plan trienal donde se analizan los flujos migratorios, el número definitivo para la admisión de nuevos solicitantes, lo dictamina el Decreto de Flujo, publicado anualmente.

Existe literatura que ha documentado ampliamente las características de la ocupación laboral extranjera, los efectos sobre la probabilidad de empleo y el impacto sobre los salarios de los trabajadores nativos, además de otros aspectos más generales sobre el crecimiento agregado a largo plazo.<sup>185</sup> Recientemente, a la luz de los flujos migratorios de los últimos años, caracterizados gradualmente por una proporción creciente de los relacionados con el canal humanitario, se muestran estudios, los cuales hacen distinción entre migrantes económicos, los que lleguen para el trabajo, la familia o estudio y los consignados por razones humanitarias, refugiados y solicitantes de asilo.<sup>186</sup> De estos análisis Surge la importancia de hacer una separación entre estos flujos cuando se analizan las implicaciones de empleo. De hecho, estos dos tipos de extranjeros pueden tener diferentes características latentes, distintas trayectorias de empleo y el tipo de impacto generado en los mercados laborales nacionales.

Existen al menos dos razones por las que el rendimiento de los dos tipos de extranjeros en el mercado laboral puede ser diferente. La primera es que, si bien los migrantes por razones económicas, por definición, eligen el país de destino maximizando las oportunidades de empleo, la función objetivo de los solicitantes de asilo es asegurar sus vidas y la de los miembros de la familia; las consideraciones económicas, para este tipo de extranjeros, aunque relevantes, son por lo tanto secundarias. El segundo se refiere al contexto institucional: a diferencia de los migrantes por razones económicas, para las cuales generalmente no hay barreras después de ingresar al país anfitrión, el desempeño laboral de los refugiados y solicitantes de asilo puede ser penalizado por limitaciones regulatorias que dificultan su participación al mercado laboral. Estas limitaciones pueden acortar la contribución de los solicitantes de asilo a la economía de los países de acogida en el corto plazo en comparación con la de otros tipos de extranjeros.

Para evaluar la integración de los refugiados y solicitantes de asilo en el mercado laboral italiano en comparación con los residentes nativos y los inmigrantes que llegaron por razones económicas, para el presente estudio se utilizan las encuestas de fuerza de trabajo de ISTAT para el período 2009-2015.<sup>187</sup> La encuesta proporciona información sobre la nacionalidad de los ciudadanos extranjeros y sobre el año de llegada al país, pero no sobre el motivo de la entrada. En ausencia de tal información, no es posible, por

---

<sup>185</sup> véase, por ejemplo, Borjas 2003; Card, 2009; Ottaviano y Peri, 2012, D'Amuri y Peri, 2014, Barone y Mocetti, 2011.

<sup>186</sup> Pieter Bevelander y Ravi Pendakur, *The labour market integration of refugee and family reunion immigrants: A comparison of outcomes in Canada and Sweden*, Norface Discussion Paper Series 2012041.

<sup>187</sup> *Ministerio Del Lavoro E Delle Politiche Sociali*, *Vivere e lavorare in Italia*. (Recurso en línea, consultado el 30 de mayo de 2018) <http://www.integrazionemigranti.gov.it/Pagine/default.aspx>

lo tanto, distinguir directamente entre los dos tipos de migrantes. En este ejercicio, para remediar esta falta, se toma la nacionalidad de los inmigrantes para atribuir el estatus de refugiado o solicitante de asilo a los extranjeros que pertenecen a las diez nacionalidades más representativas para solicitudes de asilo en el período 1990-2015, según los archivos del Ministerio del Interior.<sup>188</sup>

Siguiendo este procedimiento extranjeros pertenecientes a las siguientes nacionalidades: los países de la antigua Yugoslavia, Nigeria, Irak, Albania, Turquía, Pakistán, Somalia, Eritrea, Mali y Afganistán, son considerados refugiados, solicitantes de asilo o con algún tipo de protección subsidiaria, mientras que todos los demás entran en la categoría de migrantes por razones económicas.

La tabla abajo expuesta describe las principales características de este tipo de inmigrantes en comparación con los extranjeros ingresados por razones económicas y residentes nativos. La proporción de hombres entre los refugiados y los solicitantes de asilo, para el periodo es de alrededor del 55 por ciento, frente el 46 por ciento de otros inmigrantes y el 48 por ciento de los residentes nativos. Además, en comparación con los migrantes por razones económicas, los extranjeros ingresados a través del canal humanitario poseen un grado menor en cuanto a nivel de estudios y tienen una edad promedio significativamente más alta.

Dada la heterogeneidad en las características de los refugiados en comparación con otros tipos de inmigrantes y residentes nativos, estas estimaciones toman en cuenta las variables de contexto socioeconómico como la edad, el sexo y el nivel de educación. Los efectos temporales también se incluyen para capturar las consecuencias del ciclo económico en las probabilidades de empleo y las reacciones relacionadas con la región de residencia.

Para hacer una aproximación acerca de la asimilación en el mercado laboral, las estimaciones se realizan en diferentes ciclos: para los extranjeros que han llegado a Italia durante menos de cinco años, para los que se quedan en el país entre seis y diez años y para los que son más diez años. En los primeros cinco años desde su llegada a Italia, los refugiados tienen menos probabilidades de ser empleados que los italianos (alrededor de 16 puntos porcentuales) y otros inmigrantes (alrededor de 12 puntos porcentuales); en

---

<sup>188</sup> Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali. (Recurso en línea, consultado el 02 de junio de 2018) <http://dait.interno.gov.it/servizi-demografici>

este resultado, son factor influyente presumiblemente las restricciones impuestas por el marco regulatorio.<sup>189</sup>

La brecha de empleo de los refugiados en comparación con los nativos se reduce con el aumento de la permanencia en el país, lo que atestigua, después de diez años desde su ingreso en Italia. Para los otros inmigrantes, en el mismo período de tiempo, la brecha con respecto a los residentes italianos se reduce e invierte, lo que favorece la probabilidad de empleo de extranjeros en alrededor de 3 puntos porcentuales. Estos resultados podrían afectar en parte un proceso de selección vinculado a la emigración de aquellos extranjeros que, al no haber encontrado trabajo en Italia, deciden salir del país.

Un aspecto importante se refiere a los efectos del ciclo económico en el año de llegada en el camino de la integración de los inmigrantes. Los efectos negativos del ciclo económico son más pronunciados para los inmigrantes: la brecha negativa en las posibilidades de empleo en los primeros cinco años de la llegada es más grande, tanto en la categoría de los refugiados como para otros inmigrantes, considerando también las fases positivas del ciclo económico en el año de entrada. Además, los efectos adversos del ciclo económico no desaparecen con la continuación de la permanencia en el país: el camino de asimilación en el mercado laboral es siempre más bajo en todo momento para los solicitantes de la protección internacional.

Diseñar una política laboral de fácil y rápida inclusión resulta una tarea ardua, sobre todo cuando se desconoce el número de efectivos que pueden llegar al territorio en el plazo que se planea el cometido. Equilibrar la balanza entre los nacionales sin empleo y los solicitantes de protección internacional que arriban por primera vez a tierras italianas, es una labor que no solo depende del gobierno, es la suma de esfuerzos del sector privado de la mano con el sector público y la sociedad civil.

---

<sup>189</sup>Ministerio Del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Seventh annual report Migrants in the Italian Labour Market* (2017).



## REFLEXIÓN FINAL

El discurso sobre la migración en Italia presenta un gradual deterioro desde comienzos de la crisis global gestionada en 2008, suceso que originó recortes presupuestales a diversos ministerios, aunado al constante aumento de las llegadas masivas, ha convertido a este tema en un tópico candente en los medios, así como en el discurso político. Según una encuesta reciente del Eurobarómetro, el 49% de los italianos cree que la inmigración es el principal problema político que enfrenta la Unión Europea, muy por encima del terrorismo (8% de los italianos) y la situación económica (24%).<sup>190</sup>

La actitud de los italianos hacia los inmigrantes es cada vez menos tolerante. La desconfianza y, en algunos casos, la hostilidad están aumentando. Una vez más recurriendo a encuestas nacionales recientes<sup>191</sup>, la proporción de italianos que aceptan tolerar solo una cuota predefinida, aumentó rápidamente del 46% en septiembre de 2016 al 50% en enero de 2017, mientras que la posición “abierta” que se pronuncia en favor de aceptar a todos, disminuyó del 26% en septiembre de 2016 al 19% en enero de 2017.

Detrás de estas actitudes cambiantes también se sobrepone la difícil situación del mercado laboral italiano y la creencia de que los inmigrantes pueden ocupar los puestos de trabajo en lugar de los italianos. Sin embargo, la causa principal de la creciente muestra de desafecto hacia este sector de la población, se debe a la reacción por los recientes episodios terroristas llevados a cabo por presuntos inmigrantes musulmanes en Europa.

El impacto emocional y mediático en la población de estos eventos ha sido enorme y ha afectado la percepción colectiva de los inmigrantes en general, especialmente entre las personas mayores o con un grado menor de educación. No obstante, simultáneamente podemos encontrar la antítesis de la prohibición de las llegadas, un ejemplo de ello, es la iniciativa que propone revalorizar, repensar y generar una conciencia con vista positiva a los temas de migración, que es presentado en el trabajo de la Asociación Carta di Roma, fundada en 2011 con el objetivo de implementar el Código de Conducta del Periodista sobre inmigración, para convertirse en un punto de referencia estable para quienes trabajan con los medios y cuestiones de minorías (periodistas, operadores de medios, así como diversas Instituciones, asociaciones y activistas, etc.).

---

<sup>190</sup> Recurso consultado en línea a través de la pagina web de la Comisión Europea, visto por última vez el 15 de julio de 2018: <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm>

<sup>191</sup> *Ibíd.*

Por todas estas razones, el fenómeno se encuentra en el centro del debate político, especialmente en vista de las pasadas elecciones políticas, donde la influencia del pensamiento anti migratorio, ya mostró resultados directos para la toma de decisión. El aumento en la migración de hecho ha encendido uno de los debates más divisivos en la política italiana, y ha empeorado las actitudes hacia la Unión Europea. La opinión pública cree que Italia se quedó sola en el manejo de la crisis de refugiados, con los países fronterizos sellando sus fronteras. Los partidos de derecha se han aferrado al creciente número de solicitantes de asilo como votantes, argumentando que el gobierno de centro izquierda es incapaz de detener el flujo de migrantes. Este debate también afecta las actividades de rescate marítimo de organizaciones humanitarias y no gubernamentales.

La querrela divisiva también se encuentra creciendo dentro de los partidos políticos de centro-izquierda que apoyan al gobierno actual. El gobierno italiano está cada vez más fragmentado sobre el tipo de políticas de inmigración y la guerra contra los traficantes de personas. El último punto de controversia fue el código de conducta para las ONG que operan en aguas italianas emitido por el Ministerio del Interior y, más recientemente, las declaraciones con Libia para reducir el número de salidas de sus puertos. Ambas decisiones también han provocado desgaste entre los políticos y los ciudadanos que apoyan a la coalición gubernamental y las ONG.

Italia al ser un país de llegada y tránsito en lugar de uno de destino, centra sus esfuerzos en la recepción en lugar de las medidas de integración. En donde se gestiona una situación de emergencia, en un contexto caracterizado por condiciones socioeconómicas difíciles y una capacidad institucional y administrativa débil, así como por la incertidumbre con respecto al destino final de los solicitantes de asilo. Estos desarrollos y las difíciles condiciones económicas resultantes de la crisis han desplazado a un segundo plano cuestiones relacionadas con las medidas de integración que, en cambio, están en la vanguardia del debate político en los países de destino. Esto también ha significado incurrir en altos costos económicos y sociales a corto plazo, los cuales son poco probables que produzcan rendimientos a largo plazo, ya que la mayoría de los solicitantes de asilo no van a permanecer en este país una vez que se les reconoce su estatus. Dentro de este marco, el mercado laboral y la integración social de los pocos refugiados reconocidos generalmente se tratan con estrategias que abordan a los migrantes y los grupos vulnerables en general, sin medidas específicas.

Además de la dificultad de cubrir los crecientes costos financieros en un período de restricciones presupuestarias públicas, se lidia con las ya mencionadas crecientes actitudes anti inmigrantes en la opinión pública. Es probable que este deterioro de la

actitud del público tenga consecuencias muy negativas a largo plazo en términos de la cohesión social y el clima político de este y otros países de la EU.

Los principales desafíos se refieren sobre todo a los solicitantes de asilo, la creación de centros y servicios de recepción; la aceleración de los procedimientos de recepción y reconocimiento de asilo; y la implementación de medidas de integración temprana, a fin de mejorar sus oportunidades de integración, evitar su explotación en la economía informal y reducir las tensiones con las comunidades locales.

La capacidad de implementar medidas efectivas requiere personal bien capacitado que pueda atender las diferentes necesidades de las personas que llegan, y particularmente a los más desfavorecidos (mujeres, niños, víctimas de violencia y personas con problemas de salud). En el caso de menores no acompañados, un tema específico es cómo evitar que desaparezcan de los centros de acogida. En cuanto a los solicitantes de asilo adultos, se debe involucrarlos en la capacitación, pasantías y trabajo socialmente útil durante el tiempo necesario para completar su solicitud. A este respecto, la experiencia italiana de las medidas de integración temprana en el sistema SPRAR parece ser una buena práctica, aunque todavía limitada.

En Italia, el mayor papel del SPRAR y de los municipios en los servicios de recepción e integración muestra aspectos tanto positivos como negativos. Por un lado, muestra los efectos positivos de una mayor participación de las autoridades locales en la implementación de políticas de recepción e integración en todo el territorio italiano; por otro lado, sin embargo, aumenta el nivel de conflicto entre el gobierno nacional y los municipios, especialmente cuando ciertos partidos políticos alimentan actitudes negativas anti inmigrantes o xenofóbicas. El elevado número de entradas también creó problemas en los centros de recepción de primera línea que no estaban preparados para enfrentar esta emergencia. Esto contribuyó a crear diferencias en la forma en que la hospitalidad y la recepción se llevaron a cabo de un centro a otro. A pesar de esta situación, el sistema SPRAR ha podido desarrollar prácticas muy interesantes para un pequeño número de personas en comparación con el número total de desembarcos.

Otra contrariedad es el creciente papel de los municipios y las comunidades locales en la recepción e integración de migrantes y solicitantes de asilo, así como de las ONG en la gestión de los servicios. Las pequeñas islas, los municipios y las ciudades de las regiones fronterizas se enfrentan a desafíos dramáticos a la hora de proporcionar servicios de primeros auxilios y recepción a grandes afluencias de migrantes. En las ciudades más grandes, en cambio, las preocupaciones se relacionan principalmente con la vivienda, el



acceso a las escuelas, el empleo y la segregación étnica. Además, las ciudades tienen que lidiar con los desafíos relacionados con el creciente número de migrantes indocumentados, ya que a menudo permanecen en las ciudades cuando se rechazan sus solicitudes de asilo.

En este contexto, la integración de inmigrantes se considera un problema político incómodo. Los partidos políticos prefieren hablar de la inmigración como un tema de seguridad y legalidad en lugar de una cuestión de integración, porque estos son temas más atractivos para obtener consenso político. Por el contrario, la integración nunca está en el centro de los discursos públicos y políticos, pero se concibe como un proceso de facto, esencialmente participación en el mercado laboral. Como consecuencia, hasta hace unos años, las políticas de integración estaban formuladas principalmente para favorecer la inserción económica de los migrantes. Solo recientemente la integración cultural y social se ha convertido en parte de los discursos políticos, y se han planificado los instrumentos de política.

Sin embargo, al examinar las políticas de integración italiana, se podrían hacer dos observaciones. En primer lugar, las políticas de integración pueden tener un enfoque asimilativo. Por ejemplo, el Acuerdo de Integración enfatiza requisitos que los inmigrantes deben satisfacer para integrarse: es decir, para asimilar, mientras que no hay referencias a la protección de las culturas y lenguas de inmigrantes. En segundo lugar, hay una brecha entre la política y la práctica. Varios documentos de políticas planifican la asignación de fondos o la implementación de organismos comprometidos con cuestiones de integración, pero estas acciones nunca se han implementado o, después de un breve período de ponerse en marcha, se han eliminado.

Por el contrario, las políticas de integración se han implementado a nivel local. Las regiones están activas en este sentido. Gracias a un cierto grado de autonomía, coordinan todo el sistema local de servicios sociales. En consecuencia, deciden cómo asignar fondos de integración. Las autoridades locales invierten en cursos de idiomas. En muchos contextos locales, diversas organizaciones y asociaciones implementan cursos de idiomas en colaboración con las autoridades locales, gracias al Fondo Europeo. Otra área en la que las regiones invierten fondos para las políticas de integración es la vivienda. Algunas regiones (por ejemplo, Lombardía y Piamonte) implementaron proyectos para ofrecer alojamiento temporal a los migrantes, apoyarlos en la búsqueda de alojamiento permanente y favorecer las relaciones con los vecinos italianos.

Algunas iniciativas se implementan en el área de trabajo, en particular las mesas de ayuda que lidian con la oferta y demanda de mano de obra. Pero los actores no estatales también son activos y tienen un papel muy importante porque muchas iniciativas de integración se implementaron (y se implementan) gracias a los proyectos que desarrollan. La ONG'S, de hecho, han compensado la falta de políticas de integración durante muchos años (desde los primeros flujos de inmigración), y son Instituciones italianas complementarias o sustitutas incluso ahora.

Como consecuencia, la implementación de herramientas de políticas es fragmentada y no homogénea en Italia. Dependen de las iniciativas de las autoridades locales y los actores no estatales que están activos en un territorio específico. Con suerte, las buenas prácticas de algunos contextos locales se implementarán en otras regiones italianas.

Planificar y atender los asuntos relacionados a los solicitantes de la condición de refugiados significa más que convertir todos los datos en estadísticas para saber el número de personas extranjeras que se internaron en el territorio de acogida, es ir más allá de cuantificar el gasto público destinado a los programas o Instituciones para después contraponer las cifras logradas con la "inserción laboral" de los refugiados. Como lo señalan múltiples informes orientados a contabilizar sistemáticamente a las personas que se desplazan de un territorio a otro.

Afrontar el tema del refugio, es el entender la diversificación de culturas, sobre todo cuando se vive en primer plano el trato con personas provenientes desde varios puntos del orbe. Dejar atrás prejuicios, replantearse, desaprender las creencias arraigadas y enfrentar las diferencias del devenir histórico-cultural entre de los solicitantes, vivir la mezcla cultural y hacer conciencia que al momento de recibir a un nuevo refugiado se comienza a crear una nueva cultura proveniente del altercado entre ciudadanos y los reconocidos por la protección internacional de ésta tan humana figura llamada "refugio".

## FUENTES DE CONSULTA

### *Bibliografía*

Ayala Espino, José Antonio. 2003. *Límites del mercado. Límites del Estado: Ensayos sobre economía política del Estado*. México: Instituto Nacional de Administración Pública.

Baumgarten, Frank R. y Brian D. Jones, eds. 2002. *Policy Dynamics*. Chicago: University of Chicago.

Belts, Alexander y Gil Loescher. 2011. *Refugees in International Relations*. Reino Unido: Oxford.

Billari, Francesco C. y Giampiero Dalla Zuanna, 2008. *La rivoluzione nella culla*. Milan: EGEA.

Blanco, Cristina. 2000. *Las migraciones contemporáneas*. Madrid: Alianza Editorial.

Bombardieri, Maria. 2011. *Moschee d'Italia. Il diritto al luogo di culto, il dibattito sociale e político*. Bologna: EMI.

Bonifazi, Corrado. 2007. *L'immigrazione straniera in Italia*. Bologna: Il Mulino.

Buzan, Barry, Ole Waever y Jaap de Wilde. 1997. *A New Framework for Analysis*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.

Campomori, Francesca. 2008. *Immigrazione e cittadinanza locale. La governance dell'integrazione in Italia*. Roma: Carocci.

Caponio, Tizana. 2006. *Citta e immigrazione: Discorso pubblico e politiche a Milano, Bologna e Napoli*. Bologna: Il Mulino.

Caponio, Tiziana y Asher Colombo. 2005. *Stranieri in Italia: Migrazioni globali, integrazioni locali*. Bologna: Il Mulino.

Carmel, Emma, Alfio Cerami y Theodoros Papadupoulos, eds. 2011. *Migration and Welfare in the New Europe: Social Protection and the Challenges of Integration*. Bristol: Policy Press.

Caruana, Sandro, Liliana Coposescu y Stefania Scaglione, eds. 2013. *Migration, Multilingualism and Schooling in Southern Europe*. Reino Unido: Cambridge Scholars Publishing, 2013.

Castelli Gattinar, Pietro. 2016. *The Politics of Migration in Italy, Perspectives on local debates and party competition*. Abingdon: Routledge.

Castles, Stephen y Mark J. Miller. 2013. *The Age of Migration. International Population Movements in the Modern World*. Reino Unido: Palgrave Macmillan

Cesareo, Vincenzo, ed. 2017. *The twenty-second Italian Report on Migrations 2016*. Milán: Mc Graw Hill Education.

Colombo, Maddalena y Mariagrazia Santagati. *Nelle scuole plurali. MiSure di integrazione degli alunni stranieri*. (Fondazione ISMU, 2014).

Donne, Delle y Umberto Melloti, eds. 1993. *Immigrazione in Europa: solidarietà e conflitto*. Roma: Università di Roma.

Gaja, Giorgio. 1983. *I lavoratori stranieri in Italia*. Roma: ICEPS.

Golini, Antonio. 2006. *L'immigrazione straniera: indicatori e miSure di integrazione*. Bologna, Italy: Il Mulino.

Goodin, Robert E. y Hans-Dieter Klingemann, coords. 1988. *A New Hand Book of Political Science*. Reino Unido: Oxford University Press.

Hammar, Tomas. 1985. *European Immigration Policy: A Comparative Study*. Reino Unido: Camdrigde University Press.

Ishiyama, John T. y Marijke Breuning. 2011. *21<sup>st</sup> Century Political Science A Reference Handbook*. Estados Unidos: University of North Texas.

Jansen, Yolande y Robin Ceikates. 2015. *The Irregularization of Migration in Contemporary Europe: Detention, Deportation, Drowning*. Estados Unidos: Rowman & Littlefield International.

Lecours, André, ed. 2005. *New Institutionalism Theory and Analysis*. Canadá: University of Toronto Press.

Paul, Pierson. 1993. *When Effect Become Cause: Policy Feedback and Political Change*. Estados Unidos: World Politics.

Pennix, Rinus, Maria Berger y Karen Kraal, eds. 2006. *The Dynamics of International Migration and Settlement in Europe. A State of the Art*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Pittau, Franco. 2015. *The Other Side of Italy Immigration in a changing country*. Italia: Nova Science Publishers Incorporated.

Powell, Walter W y Paul J. DiMaggio. 1999. *El Nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: Fondo de Cultura Económica.

Pugliese, Enrico, ed. 2005. *Lo stato sociale in Italia: Rapporto Irpps-Cnr*. Roma: Donzelli.

Rawls, John. 1971. *A theory of justice*. Camdrigde: Harvard University Press.

Rawls, John. 1979. *Teoría de la Justicia*. México: Fondo de Cultura Económica.

Reyneri, Emilio. 1979. *La catena migratoria*. Bologna: Il Mulino.

Rhodes, R.A.W. y Sara A. Binder. 2006. *The Oxford handbook of political institutions*. Reino Unido: Oxford University Press.

Sigona, Nando y Nidhi Trehan, eds. 2005. *Romani Politics in Contemporary Europe Poverty, Ethnic Mobilization, and the Neoliberal Order*. Basingstoke: Palgrave MacMillan.

Triandafyllidou, Ana, ed. 2010. *Muslims in 21st Century Europe: Structural and cultural perspectives*. Londres: Routledge.

### *Hemerografía*

Ambrosini, Maurizio y Elena Caneva, "Local Policies of Exclusion: The Italian case", *ACCEPT-PLURALISM*, no. 07 (2012).

Canales, Alejandro I. y Christian Zolnisky, "Comunidades transnacionales y migración en la era de la globalización", *Notas de Población*, no. 73 (2001).

Caneva, Elena. "The integration of migrants in Italy: an overview of policy instruments and actors", *INTERACT RR 2014/05, Robert Schuman Centre for Advanced Studies* (2014).

Caponio, Tiziana. "The Legal and Political Dimension of Local Integration Policies", *European Cities and their Migrant Integration Policies: A State of the Art Study for the Knowledge for Integration Governance (KING) Project*, Overview paper n° 5 (Julio 2014).

Carey, John M. "Parchment, equilibria, and institutions", *Comparative Political Studies* (2000).

Caselli, Marco. "Transnationalism and co-development. Peruvian associations in Lombardy", *Migration and Development*, vol. 1, no. 2 (2012).

Ceccagno, Antonella. "New Chinese Migrants in Italy", *International Migration*, vol. 41, número 3 (2003).

Citrin, Jack Donald P Green y Christopher Muste, "Public Opinion toward Immigration Reform: The Role of Economic Motivations", *The Journal of Politics*, vol. 59, no. 3 (agosto 1997).

Clough Marinano, Isabella y Ulderico Daniele. "Roma and Humanitarianism in the Eternal City", *Journal of Modern Italian Studies*, vol. 16 (2011).

D'Amauri, Francesco y Giovanni Peri, "Immigration, jobs and employment protection: evidence from Europe before and after the Great Recession", *Journal of the Economic Association*, vol. 12 (2014).

Di Giambattista, Lorella, "La gestione delle migrazione alla luce delle receti iniziative dell'Unione Europea", *Note su atti dell Unione Euorpea*, Nota No. 114 (septiembre 2014).

Dutsmann, Christian et al., "On the Economics and Politics of Refugee Migration", *Economy Policy*, vol. 32, no. 91 (2017)

Gallya Lahav y Marie Courtemanche, "The Ideological Effects of Framing Threat on Immigration and Civil Liberties", *Political Behavior*, vol. 34, no. 3 (septiembre 2012).

Hainmueller, Jens y Michael J. Hiscox, "Educated Preferences: Explaining Attitudes toward Immigration in Europe", *International Organization*, vol. 61, no. 2 (2007)

Hainmueller, Jens y Michael J. Hiscox, "Educated Preferences: Explaining Attitudes toward Immigration in Europe", *International Organization*, vol. 61, no. 2 (2007).

Hammar, Thomas. *European Immigration Policy: A Comparative Study* (Reino Unido: Cambridge University Press, 1985).

Hanson, Gordon y Craig McIntosh, "Is the Mediterrean the new Rio Grande?: US and EU Immigration PresSures in the Long Run", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 30, no. 4 (otoño 2016).

Hatton, Timothy J. "Refugees and Asylum Seekers, the Crisis in Europe and the Future of Policy", *Economic Policy*, vol. 32, no. 91 (Julio 2017).

Hatton, Timothy J. "Refugees, Asylum Seekers and Policy in OECD Countries", *American Economic Review: Papers and Proceedings*, no. 5 (2016).

Helbing, Marc, Dominic Hoeglinger y Bruno Wüest, "How Political Parties Frame European Integration", *European Journal of Political Research*, vol. 49, no. 4 (abril 2010)

Kearney, Michael y Bernadete Beserra. "Migration and Identities: A class-based approach", *Latin American Perspectives*, vol. 31, no. 5 (2004).

Lahav, Gallya y Guiraudon, V. "Actors and Venues in Immigration Control: Closing the Gap between Political Demands and Policy Outcomes", *West European Politics* (2006).

Lahav, Gallya y Marie Courtemanche, "The Ideological Effects of Framing Threat on Immigration and Civil Liberties", *Political Behavior*, vol. 34, no. 3 (septiembre 2012).

Mara, Isilda, "Surveying Romanian Migrants in Italy Before and After the EU Accession: Migration Plans, Labour Market Features and Social Inclusion", *Research Report*, no.378 (Julio 2012).

Marco Caselli, "Transnationalism and co-development. Peruvian associations in Lombardy", *Migration and Development*, vol. 1, no. 2 (2012)

Oslo, Laura. "La migración hacia España de mujeres jefas de hogar", *Revista del Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones*, no. 5 (1998).

Penninx, Rinus. "Decentralising integration policies: Managing migration in cities, regions and localities", *Policy Network paper* (noviembre 2009).

Ricker, William. "Implications from the disequilibrium of majority rule for the study of institutions", *American Political Science Review*, vol. 774, no. 2 (junio 1980).

Rosario Maria Ballatore, et al., "I rifugiati e i richiedenti asilo in Italia, nel confronto europeo". *Questioni di Economia e Finanza, Occasional paper*, no. 377 (abril 2017).

Russel, King y Jacqueline Andall, "The Geography and Economic Sociology of Recent Immigration to Italy", *Modern Italy*, vol. 4, no. 2 (1999).

Tori, Manuel. "El Fenómeno Migratorio en Italia, una cuestión de seguridad", *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, (2014).

### Cibergrafía

1. "Agreement between the Government of Italy and the Government of Moldova in the Field of Labor Migration", *International Labour Organization*, 05 de Julio de 2011. <https://www.ilo.org/global/topics/labour-migration/policy-areas/measuring-impact/agreements/lang--en/index.htm>
2. "Italy: Law No. 189 of 2002, Changes in Regulations on the Matter of Immigration and Asylum", 30 de julio de 2002. <http://www.refworld.org/docid/3fd9cd6d4.html>
3. "Mare Nostrum Operation", *Ministerio Della Difesa.*" <http://www.marina.difesa.it/EN/operations/Pagine/MareNostrum.aspx>
4. Compilación sobre desplazamiento forzado/ Normas, doctrina y jurisprudencia nacional e internacional, Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos/ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados/ Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, no. 1 (Bogotá, 2000). <http://www.hchr.org.co/index.php/publicaciones/file/107-compilacion-sobre-desplazamiento-forzado-normas-doctrina-y-jurisprudencia-nacional-e-internacional?tmpl=component>
5. Consiglio Nazionale Dell'Economia e del Lavoro. <https://www.cnel.it/II-CNEL>
6. Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos N° 3: Personas en situación de desplazamiento (2017). <http://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/desplazados6.pdf>
7. Definición de emigrante. <http://conceptodefinicion.de/emigrante/>
8. Diccionario de la Real Academia Española. <http://lema.rae.es/drae/?val=migrar>
9. Glosario sobre Migración", Derecho Internacional de Migración, *Organización Internacional para las Migraciones*, N° 7, (2006). [http://publications.iom.int/system/files/pdf/iml\\_7\\_sp.pdf](http://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_7_sp.pdf)

[http://extranjeros.empleo.gob.es/es/Fondos\\_comunitarios/programa\\_solidaridad/integracion/pdf/FEI\\_PLAN\\_PLURIANUAL\\_2007\\_2013.pdf](http://extranjeros.empleo.gob.es/es/Fondos_comunitarios/programa_solidaridad/integracion/pdf/FEI_PLAN_PLURIANUAL_2007_2013.pdf)

[http://www.ilo.org/global/topics/labour-migration/policy-areas/measuring-impact/agreements/WCMS\\_382448/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/global/topics/labour-migration/policy-areas/measuring-impact/agreements/WCMS_382448/lang--en/index.htm)

<https://www.boe.es/doue/2004/158/L00077-00123.pdf>

10. *Ministerio Del Lavoro E Delle Politiche Sociali*, Vivere e lavorare in Italia. <http://www.integrazionemigranti.gov.it/Pagine/default.aspx>
11. Organización de las Naciones Unidas. “Intensificación de la promoción y el fomento de los derechos humanos y las libertades fundamentales, en particular la cuestión del programa y los métodos de trabajo de la comisión: derechos humanos, éxodos en masa y personas desplazadas”  
<http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2001/0022>
12. Página web de la Unión Europea. [https://europa.eu/european-union/documents-publications/libraries-archives\\_es](https://europa.eu/european-union/documents-publications/libraries-archives_es)
13. Página web del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). <http://www.acnur.org/noticias/noticia/refugiado-o-migrante-acnur-insta-a-usar-el-termino-correcto/>
14. Página web del Diario Oficial de la Unión Europea.
15. Plan Plurianual Fondo Europeo Para la Integración de Nacionales de Terceros Países 2007-2013.
16. Consejo de la Unión Europea, “Sesión nº 2618 del Consejo Justicia y Asuntos del Interior”, 19 de noviembre de 2004. [http://europa.eu/rapid/press-release PRES-04-321\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release PRES-04-321_es.htm)







Time Magazine

Tesis

## IMPPLICACIONES SOCIOCULTURALES DEL PROBLEMA

DE REFUGIADOS EN EL DISEÑO DE LA POLÍTICA MIGRATORIA DEL GOBIERNO ITALIANO A PARTIR DE 2010 HASTA 2016:

**EVALUACIÓN Y PERSPECTIVAS**



Farid Daudet  
Hernández J.