

Nuevas tendencias en las políticas de inmigración italianas: “cambiar algo para que nada cambie”

*Claudia Finotelli y Giuseppe Sciortino **

Tema: Este ARI¹ examina los recientes cambios en la política de inmigración italiana llevados a cabo en 2008 por el gobierno conservador de Silvio Berlusconi.

Resumen: Las medidas contra la migración irregular aprobadas en 2008 han suscitado una oleada de críticas en toda la UE. El gobierno italiano de Silvio Berlusconi ha sido acusado de racismo mientras que el ministro de Interior italiano insistía en que solo se trataba de formas razonables de ocuparse de la inmigración irregular y de garantizar la seguridad de los ciudadanos italianos. Este ARI sostiene que las nuevas normas, a pesar de ser más ambiguas de lo que parecen a primera vista (y a veces bastante desagradables), no resuelven la contradicción existente en la política de inmigración italiana, donde existe una demanda creciente de mano de obra extranjera que choca con la tendencia hacia medidas más restrictivas. El principal objeto de este ARI es mostrar que la reforma propuesta por el gobierno italiano difícilmente logrará reducir el flujo de inmigrantes irregulares en Italia.

Análisis:

Política de inmigración en nombre de la ley y el orden

Desde la crisis migratoria de los años 90, el desarrollo del régimen de migración italiano ha estado sumido en una profunda contradicción. Por un lado, otros Estados miembros de la UE así como amplios sectores de la opinión pública italiana presionan a los gobiernos del país para que adopten medidas restrictivas en materia de inmigración; por otro lado, los gobiernos italianos deben dar respuesta a una creciente demanda estructural de mano de obra extranjera.² En tiempos de ortodoxia restrictiva, la legitimación económica se ha convertido en el factor más importante para distinguir a los que se perciben como “buenos inmigrantes”, que pueden ser integrados, de los “malos” inmigrantes, carentes de permiso de residencia y quizá involucrados en actividades delictivas. Tanto los partidos de derecha como los de izquierda han intentado forjar sus políticas de inmigración basándose en la diferencia entre inmigración legal, descrita como útil para la economía, y la inmigración ilegal, considerada como una posible fuente de delincuencia.

* Investigadora becada por la Cátedra Juan de la Cierva en el Instituto Universitario Ortega y Gasset, y catedrático de la Universidad de Trento

¹ Adaptado de la famosa máxima: “*Se vogliamo che tutto rimanga come è, bisogna che tutto cambi!*”, pronunciada por el aristócrata convertido en revolucionario Tancredi en la famosa novela de Tomasi di Lampedusa *Il Gattopardo* (Feltrinelli, Milán).

² Para una introducción general en la política de inmigración italiana, véase L Einaudi (2007), *Le politiche dell'immigrazione in Italia dall'unità a oggi*, Laterza, Bari, e Istat (2007), *La presenza straniera in Italia: caratteristiche socio-demografiche*, http://www.istat.it/dati/catalogo/20070828_01/.

Esta diferenciación se corresponde también con la ambigua actitud que mantienen los ciudadanos italianos respecto a la inmigración. Por una parte, los italianos están convencidos de que los inmigrantes son necesarios para la economía; por otra parte, han desarrollado la percepción de que la ilegalidad y la criminalidad están profundamente interrelacionadas.³ La preocupación por la seguridad ha sido explotada sistemáticamente por partidos populistas de derecha como la Liga Norte, pero la cuestión ha sido reconocida y tratada recientemente tanto por los partidos de centro izquierda como por los partidos conservadores.

En octubre de 2007, por ejemplo, el gobierno de centro izquierda de Romano Prodi (2006-2008) aprobó un decreto que permitía a las fuerzas de seguridad deportar a ciudadanos de la UE y a los miembros de sus familias del territorio italiano si se les consideraba peligrosos para el orden público. El decreto número 181/2007 fue una reacción política al atroz asesinato de una mujer italiana a manos de un ciudadano rumano, un crimen que desencadenó un sentimiento de pánico entre la población. Críticos izquierdistas del gobierno de Prodi calificaron el decreto de “elemento de discontinuidad”⁴ en la izquierda italiana que pocos meses antes había elaborado una nueva ley, bastante liberal, sobre cuestiones de inmigración (la ley *Amato-Ferrero*) que, sin embargo, nunca fue aprobada por el Parlamento debido al colapso del gobierno de Prodi. Por el contrario, la izquierda moderada definió las medidas como razonables y necesarias. El por entonces vicepresidente del gobierno italiano, Francesco Rutelli, argumentó que era obligación política e institucional del Estado garantizar la tranquilidad de los ciudadanos italianos haciendo uso del “rigor y la severidad” de la ley.

Durante la campaña electoral de 2008, fue especialmente la Liga Norte quien defendió sistemáticamente la necesidad de adoptar medidas firmes contra los inmigrantes irregulares y los criminales extranjeros. En esta ocasión, sin embargo, la importancia política del orden público abarcó todo el espectro político: el candidato del Partido Democrático y ex alcalde de Roma, Walter Veltroni, declaró reiteradamente durante la campaña que el orden público era un “derecho universal”, cuya protección se sitúa más allá de las políticas partidarias (*Corriere della Sera*, 26/III/2008).

Menos de dos meses después de ganar las elecciones en abril de 2008, la coalición conservadora⁵ promulgó un nuevo decreto que contenía “medidas urgentes sobre seguridad pública”. El decreto ley 92/2008, convertido posteriormente en la ley 125/2008, cambió el Código Penal italiano e hizo posible deportar a un extranjero o expulsar a un ciudadano de la UE en caso de que fuese declarado culpable de un crimen que acarrease una condena de más de dos años de prisión. Este nuevo decreto prevé también la posibilidad de encarcelar a ciudadanos italianos o extranjeros que hayan

³ Esta percepción no se debe únicamente a actitudes xenófobas. Estudios muy sólidos han demostrado que el índice de criminalidad entre los inmigrantes es relativamente alto. Sin embargo, los índices varían según el tipo de delito. Los índices más bajos corresponden a los extranjeros detenidos por asaltos a bancos (3% de la cifra total de los detenidos en 2004-2006), seguidos por los extranjeros detenidos por asesinato y violencia sexual (32% y 39%, respectivamente). Los índices más altos conciernen a los hurtos callejeros o robos en domicilios en el que el índice de extranjeros se sitúa entre el 50% y el 70% de todos los detenidos. No obstante, el índice de criminalidad de extranjeros irregulares supera el 70% del número total de extranjeros detenidos en casi todos los crímenes con la excepción de los delitos relacionados con la violencia de género. Véase Ministero dell'Interno (2007), “Rapporto sulla criminalità in Italia”, Roma.

⁴ Véase F. Pastore (2007), “Se un delitto fa tremare l'Italia. Come si affronta una *security crisis*”, *Italianeuropei*, 5, pp. 19-32.

⁵ La actual coalición gubernamental liderada por Silvio Berlusconi está formada por el Pueblo de la Libertad y la Liga Norte.

alquilado un piso a ciudadanos en situación irregular. Además, invistió al ejército italiano con la tarea (limitada) de controlar el territorio y otorgó poderes especiales a las autoridades civiles en situaciones de emergencia relacionadas, entre otras cosas, con la inseguridad urbana.⁶

La nueva ley fue reforzada con un decreto legislativo posterior destinado a convertir en ley nacional la directiva de la UE 2004/38/CE sobre la libre circulación de los ciudadanos de la UE. Según este segundo decreto, los ciudadanos de la UE pueden establecerse en Italia durante más de tres meses solo si registran su presencia y pueden demostrar que disponen de ingresos legales. Los ciudadanos de la UE que no hayan registrado su presencia en el país pueden ser expulsados por razones de seguridad pública. La insistencia en regulaciones restrictivas para los ciudadanos de la UE puede verse como una reacción tardía a la ampliación de la UE hacia el Este. De hecho, las medidas estaban claramente dirigidas contra los gitanos rumanos con el objeto de debilitar el grado de protección que éstos habían adquirido gracias al proceso de ampliación.

El decreto ha reavivado la dicotomía entre los que se perciben como “buenos” y “malos” inmigrantes, identificando la marginalidad social con la inmigración problemática. Entre sus defensores, ha habido cierta voluntad de dividir en dos el flujo migratorio rumano, distinguiendo entre los rumanos gitanos (el lado “malo” de la inmigración) y los “rumanos buenos” que trabajan y viven de forma legal en Italia. Esta distinción ha permitido que el gobierno italiano cuente incluso con el apoyo de varias asociaciones de inmigrantes rumanos, deseosos de distanciarse claramente de los rumanos gitanos.

Una medida posterior fue la “ordenanza gubernamental” (número 3676 del 30/V/2008) que ordenó la clausura de los campamentos gitanos en tres regiones italianas (Lombardía, Lazio y Campania), el censo de toda la población gitana y la toma de huellas dactilares de los menores gitanos. Esta ordenanza provocó un amplio rechazo nacional e internacional, pues se interpretó como un ejemplo de discriminación étnica contra los gitanos, en particular contra los gitanos rumanos. Frente a esto, el ministro del Interior, Roberto Maroni (Liga Norte), justificó la ordenanza haciendo valer la necesidad de proteger a los menores gitanos de la explotación laboral y garantizar su escolarización. También insistió en que una parte significativa de su legislación se basaba en borradores y documentos elaborados en tiempos de anteriores gobiernos de centro izquierda.

El comisario de la UE intervino en septiembre de 2008 reconociendo que las medidas italianas podían ser consideradas como no discriminatorias siempre y cuando las huellas dactilares de los menores se tomaran bajo la supervisión de un juez y únicamente con un propósito de identificación. Al mismo tiempo, el comisario de la UE Jacques Barrot indicó al final de este mismo documento que la expulsión automática de ciudadanos europeos planteaba problemas de compatibilidad con las leyes de la UE y que, en ausencia de cambios legislativos, la Comisión iniciaría en breve procedimientos de contravención. Con posterioridad, en octubre de 2008, el ministro del Interior italiano anunció que algunas secciones del decreto habían sido bloqueadas ante el fallo negativo de la Comisión Europea.

⁶ Los Pactos por la Seguridad no son un algo nuevo. Ya en noviembre de 2007, 15 ciudades italianas firmaron “pactos por la seguridad” entre la administración central y las autoridades locales.

El activismo político del gobierno de Berlusconi en el ámbito de la inmigración no solo concierne a los ciudadanos europeos “indeseables”. Este mismo gobierno ha modificado también en un sentido restrictivo los decretos 5/2007 y 251/2007, elaborados para convertir en leyes de carácter nacional las directivas europeas 2004/83/CE y 2003/86/CE, que tratan respectivamente de la reunificación familiar y de las normas comunes de procedimientos de asilo. La nueva versión del primer decreto restringe el derecho de circulación de los demandantes de asilo a zonas específicas durante todo el proceso de audiencias para la concesión del asilo político. La nueva versión de la segunda ley introduce algunas nuevas restricciones en los procedimientos de reunificación familiar (véase la Tabla 1).

Por último, el gobierno ha redactado el borrador de una ley con “normas urgentes en materia de seguridad” que supuestamente introduce el “delito” de entrada ilegal en el país. Es interesante apuntar que el anteproyecto de ley presenta medidas contra la migración ilegal junto a otras disposiciones dirigidas contra la mendicidad y el vandalismo, así como la requisición de bienes pertenecientes a organizaciones criminales. Si esta ley es aprobada, los inmigrantes irregulares podrían ser detenidos y encarcelados por un período de entre seis meses y cuatro años. La ley extendería además la duración del período de detención posible en los centros de deportación (denominados CPT en la jerga burocrática italiana) y exigiría un período de espera más largo para las personas casadas con ciudadanos italianos que deseen solicitar la nacionalización. A nivel interno, estas reformas han sido acompañadas por un nuevo acuerdo de colaboración entre los gobiernos de Italia y Libia, destinado, entre otras cosas, a aumentar el control sobre la migración clandestina.⁷

⁷ El gobierno de Prodi había firmado ya un acuerdo en diciembre de 2007 con el gobierno de Libia sobre el control conjunto de la frontera marítima. El acuerdo suscitó graves dudas acerca del respeto de los derechos humanos por parte de las autoridades de Libia.

Tabla 1. Reformas legislativas propuestas por el gobierno Berlusconi

Tema	Antigua norma	Nueva norma	Referencia legislativa
Deportación	Deportación de un extranjero culpable de un delito con una condena no inferior a 10 años	Deportación de un extranjero o ciudadano de la UE en caso de una condena de más de dos años	Ley 125/2008
Permanencia en centros de detención	60 días	60 días + 60 días hasta un máximo de 18 meses	Anteproyecto de ley sobre asuntos de seguridad
Entrada irregular	Repatriación u orden de abandonar el país (<i>intimazione</i>) si la repatriación es imposible	Detención y encarcelación por un período de seis meses a cuatro años	Anteproyecto de ley sobre asuntos de seguridad
Nacionalización después de casarse con un ciudadano italiano	Después de seis meses de residencia legal en Italia	Después de dos años de residencia legal en Italia. Puede reducirse a un año en caso de tener hijos en común	Anteproyecto de ley en materia de seguridad
Ciudadanos de la UE	La ley requiere la inscripción en el padrón municipal. La autoridad municipal puede limitar el derecho de entrada y de residencia por razones de seguridad pública (si el comportamiento del extranjero amenaza derechos fundamentales y la integridad pública)	La ley requiere la inscripción en el padrón municipal. La autoridad municipal puede limitar la entrada y la residencia por razones de seguridad pública y, en cualquier caso, si el ciudadano de la UE no se ha inscrito en el padrón municipal	Modificación legislativa del decreto 30/2007 (bloqueada en octubre de 2008)
Reunificación familiar	Los solicitantes pueden ser esposos, menores, niños sin medios de subsistencia y padres en el país de origen que no tengan familiares que les puedan mantener	Los solicitantes pueden ser esposos mayores de 18 años, niños que por razones objetivas no tengan medios de subsistencia o sean discapacitados, padres dependientes sin hijos en el país de origen o cuyos hijos no puedan mantenerles	Modificación legislativa del decreto 5/2007
Asilo	Sin límites territoriales a la residencia	A los demandantes de asilo se les asigna un lugar o área de residencia específicos	Modificación legislativa del decreto 251/2007

El objeto de la reforma legislativa general es, obviamente, fortalecer la dimensión represiva de las políticas de inmigración de Italia. Cualquier valoración de las consecuencias de estas medidas es, sin duda, prematura: algunas de las disposiciones cambiarán como resultado de revisiones judiciales, otras podrían entrar en conflicto con la legislación europea y otras se tendrán que enfrentar a la inercia administrativa y presupuestaria que ya ha reducido drásticamente las ambiciones de medidas represivas previas. No obstante, en este momento puede decirse ya que muchas de estas medidas demostrarán ser poco efectivas en la lucha contra la migración irregular, puesto que no abordan los mecanismos estructurales que sustentan los sistemas de inmigración irregular.

La importancia de una política de control “positiva”

En conjunto, las reformas llevadas a cabo por el tercer gobierno Berlusconi se han limitado a intentar reducir la inmigración a una cuestión de seguridad. En este sentido, las nuevas medidas se dirigen a combatir uno de los síntomas en lugar de combatir las causas de la migración irregular. La migración clandestina en Italia es un fenómeno estructural profundo: la presencia de inmigrantes irregulares se inserta dentro de una

negativa mezcla de ausencia de un cauce de contratación legal de mano de obra extranjera, de pobres o débiles controles internos y de la existencia de una vasta economía sumergida. Dada la existencia reconocida de una fuerte demanda de trabajadores extranjeros, la lucha contra la migración irregular requiere la reforma del mercado de trabajo en lugar del simple reforzamiento de los controles en las fronteras.

En primer lugar, Italia necesita un cauce fiable de contratación de trabajadores extranjeros. A diferencia de otros países europeos, los gobiernos italianos han reconocido siempre la existencia de una demanda de mano de obra extranjera. En este sentido, Italia nunca se ha adscrito totalmente al dogma anti inmigración europeo. Sin embargo, las políticas de contratación aprobadas han sido relativamente contraproducentes. El sistema de contingentes establecido entre 1986 y 1990 nunca ha llegado a ser una auténtica herramienta de planificación, puesto que los decretos anuales eran limitados, atrasados y casi siempre basados en suposiciones poco razonables sobre el estado del mercado de trabajo italiano. La primera reforma del sistema de contratación fue ensayado por el gobierno de centro izquierda de Romano Prodi (1996-1998). Sin embargo, las cuotas de entrada establecidas por los gobiernos italianos se quedaron siempre muy por debajo de la demanda real (como reflejan, entre otros indicadores, el número de solicitudes presentadas por los empresarios). Por otra parte, no siempre ha sido fácil mediar entre los distintos grupos políticos y sociales implicados en el uso concreto de las cuotas. Por último, siguen existiendo dificultades considerables debido al proceso burocrático necesario para contratar a trabajadores extranjeros (Einaudi, 2007). El gobierno de Berlusconi no tiene planes oficiales sobre esta cuestión, lo cual supone ignorar uno de los principales escollos de la política de inmigración italiana.

Incluso si la inmigración disminuye debido a la crisis económica, la necesidad de un sistema de contratación eficiente para trabajadores extranjeros sigue siendo urgente. La recesión de 1991-1992 en Italia estuvo acompañada de un descenso en los flujos de inmigrantes. No obstante, la inmigración no se detuvo, porque siguió habiendo una demanda constante de trabajadores extranjeros en determinados sectores económicos. Así, es posible que en el futuro próximo algunos sectores económicos, como el de la construcción, necesiten menos inmigrantes en tanto que la necesidad de las familias italianas de emplear a trabajadores que cuiden de sus mayores seguirá siendo probablemente la misma.

El segundo factor importante en lo que respecta a la migración irregular es la calidad de los controles de fronteras –en particular de las fronteras marítimas–, un objetivo que ha sido prioritario para todos los gobiernos italianos desde 1990. La eficacia de los controles de fronteras ha mejorado a todas luces en las dos últimas décadas: las entradas clandestinas desde el mar han disminuido a un ritmo constante, sobre todo a lo largo de las costas del Adriático.⁸ En el mismo período, Italia ha reformado los procedimientos de expulsión y deportación, e introducido la posibilidad de la detención administrativa del extranjero que se vaya a expulsar. Esto ha contribuido a reducir el intervalo entre la emisión de la orden de expulsión y su ejecución. La efectividad ha mejorado también gracias a una cooperación internacional más intensa y a la introducción de cuotas de favor que se otorgan a los países que colaboran con Italia en el marco de acuerdos bilaterales. De hecho, el porcentaje de extranjeros expulsados es mucho mayor para ciudadanos de países que han firmado acuerdos de readmisión con Italia.⁹

⁸ P. Monzini, F. Pastore y G. Sciortino (2006), "Schengen's Soft Underbelly? Irregular Migration and Human Smuggling across Land and Sea Borders to Italy", *International Migration*, 44, pp. 1-25.

⁹ Como destacaba un informe del Ministerio italiano del Interior en 2007, el reforzamiento de los controles

El factor más determinante a la hora de alimentar un sistema de migración irregular es, en realidad, la existencia de una amplia economía sumergida. La economía sumergida italiana representa el 22,3% de su PIB y supone la principal fuente de ingresos para los inmigrantes irregulares. La lucha contra la migración irregular requeriría en primer lugar el control del empleo ilegal, para lo cual sería necesario combatir la economía sumergida. Sin embargo, en Italia, el control de los mercados laborales es escaso e ineficaz y, a menudo, lento. Italia carece de una organización administrativa que lleve a cabo este control y la labor de los inspectores de trabajo se enfrenta a la dificultad añadida de las numerosas lagunas burocráticas. Es más, la economía sumergida forma parte de una cultura civil muy tolerante con el empleo no regulado. Por estos motivos, la lucha efectiva contra este fenómeno significaría interferir también en la complicada relación entre el estado y la sociedad civil.¹⁰ En ausencia de controles internos eficaces, la regularización ha sido el instrumento más importante para controlar el empleo irregular de los inmigrantes, permitiendo la transferencia de la mano de obra extranjera de la economía sumergida a la economía formal. Desde 1986, los gobiernos italianos han regularizado a casi 1,4 millones de extranjeros, la mayoría de los cuales conserva todavía sus permisos de residencia. Esto significa que la regularización no solo ayuda a recuperar el control sobre los flujos irregulares sino que también contribuye a estabilizar la población extranjera. Con el paso del tiempo, la regularización se ha convertido en una herramienta típica de gestión de crisis del régimen de inmigración italiano, creando un cierto grado de continuidad entre las coaliciones gubernamentales de derecha y de izquierda.¹¹ Cuando la promulgación de una nueva amnistía ha sido políticamente inviable, se ha llevado a cabo bajo otros nombres: por ejemplo, en 2006, el gobierno Prodi aumentó el contingente de reclutamiento con el fin de absorber todas las solicitudes presentadas por los empresarios. La decisión se tomó basándose en el supuesto de que las solicitudes se habían presentado para trabajadores que ya vivían irregularmente en el país. Paradójicamente, los partidos italianos son conscientes de que las regularizaciones no son un reflejo de una política de inmigración racional sino sólo un eficaz instrumento de gestión del fracaso. Por esta razón, las regularizaciones se han presentado siempre como medidas excepcionales.

Conclusión: En la última década, Italia ha hecho esfuerzos cada vez mayores, aunque fueran intermitentes, para mejorar tanto la calidad de la contratación legal de trabajadores extranjeros como el control de las fronteras. Sin embargo, estos esfuerzos no han logrado reducir la migración irregular de forma significativa, debido a que la economía

fronterizas en Italia fue seguido, sin embargo, por un descenso significativo de las expulsiones desde principios de 2002. Este descenso estaría relacionado con la entrada de Rumanía y Bulgaria en la UE junto con el efecto reductor de los acuerdos de readmisión. Además, la colaboración de los países emisores podría haberse visto afectada por la reducción de las cuotas de favor en los primeros años del segundo gobierno Berlusconi (2001-2006). Por otro lado, debido a problemas presupuestarios, los gobiernos italianos tienen cada vez más problemas a la hora de garantizar los fondos adecuados para llevar a cabo las expulsiones. Por último, la presencia de inmigrantes irregulares no depende solo de la situación del sistema de control italiano. Otros gobiernos de la UE podrían ser igualmente importantes. La generosa política de concesión de visados que el gobierno alemán llevó a cabo entre 2000 y 2005 facilitó la llegada de inmigrantes de Europa del Este a otros países, sobre todo a Italia y España. Véase C. Finotelli y G. Sciortino (2006), "Looking for the European Soft Underbelly: Visa Policies and Amnesties for Irregular Migrants in Germany and Italy", en S. Baringhorst, J.F. Hollifield y U. Hunger (eds.), *Herausforderung Migration – Perspektiven der vergleichenden Politikwissenschaft*, LIT Verlag, Munster, pp. 249-280.

¹⁰ G. Sciortino (1999), "Planning in the Dark: the Evolution of Italian Immigration Control", en G. Brochmann y T. Hammar (eds.), *Mechanisms of Immigration Controls*, Berg, Oxford, pp. 233-260.

¹¹ A. Colombo y G. Sciortino (2003), "The Bossi-Fini Law: Explicit Fanaticism, Implicit Moderation and Poisoned Fruits", en J. Blondel y P. Segatti, *Italian Politics 2003*, Berg, Oxford, pp. 162-180.

sumergida italiana sigue siendo un poderoso imán para los inmigrantes irregulares. La lucha contra la migración irregular en el contexto italiano requiere la mejora drástica de la eficacia de los procedimientos de contratación legales y la reducción paralela del atractivo del empleo ilegal. Desgraciadamente, las cosas no van por ese camino. La tendencia política actual en Italia se centra principalmente en el lado represivo de la política de inmigración, olvidando –como hemos visto– que la inmigración irregular depende de un conjunto de factores más complejo. En consecuencia, lo más probable es que las medidas represivas no logren detener la reproducción constante de la irregularidad, y dejen las cosas como están pese a los vehementes llamamientos a favor de una mayor seguridad.

Claudia Finotelli

Investigadora becada por la Cátedra Juan de la Cierva en el Instituto Universitario Ortega y Gasset

Giuseppe Sciortino

Catedrático de la Universidad de Trento