

**REVISTA CIDOB D'AFERS
INTERNACIONALS 53.**
Ciudadanía Europea e inmigración.

La Ley de Inmigración italiana. La experiencia con Túnez.
Giorgio Napolitano

La Ley de Inmigración italiana. La experiencia con Túnez

*Giorgio Napolitano

RESUMEN

Ante la necesidad de llenar el vacío legal existente sobre el tema de la inmigración y de hacer frente tanto a la entrada de inmigrantes como a las políticas de integración, el Gobierno de centro-izquierda italiano presidido por Romano Prodi inicia el proceso de redacción de una ley orgánica para la inmigración y la extranjería (ley de 1998). Giorgio Napolitano se centra en estos hechos, así como en el artículo 21 de dicha ley, es decir, las relaciones del Gobierno italiano con los países de origen, en este caso, concretamente con Túnez.

El Gobierno de centro-izquierda presidido por Romano Prodi inició su actividad en junio de 1996 y fijó como uno de sus principales objetivos la elaboración de una ley orgánica para la inmigración y la extranjería. El proyecto de ley fue presentado en febrero de 1997, y aprobado en última instancia por el Parlamento –tras una difícil discusión, en la que el Gobierno se empleó a fondo– en febrero de 1998. El compromiso estaba justificado por la necesidad de llenar un vacío, cada vez más grave, debido al crecimiento de la presión migratoria hacia Italia y a la necesidad de mano de obra extranjera, y que hasta aquel momento se había intentado solucionar a través de procedimientos de urgencia limitados e ineficaces, así como mediante repetidas sanciones. Faltaba, por tanto, una disciplina común que regulara las entradas legales de extracomunitarios en nuestro país, y su estatuto de residentes en Italia, y adoptara las medidas de control y de seguridad en lo que respecta a la inmigración clandestina. El proyecto de ley se elaboró no sólo con la aportación de todos los ministerios interesados (Interior, Seguridad Social, Asuntos Exteriores, Trabajo, etc.) sino también mediante una acti-

*Diputado del Parlamento Europeo y Presidente del Comité de Asuntos Constitucionales.

Ex Ministro del Interior del Gobierno Italiano

va participación tanto de organizaciones sindicales y empresariales, como de asociaciones que asisten a los inmigrantes y, naturalmente, de todas las fuerzas políticas que después serían llamadas a debatir el proyecto en el Parlamento.

En primer lugar, había que trazar una distinción muy clara entre dos tipos de fenómenos y de problemas bien diferenciados. Por una parte, la situación y los problemas de quienes habiendo entrado en Italia de forma legal, o habiendo sido regularizados por la ley, estuvieran integrados legal y activamente en la vida económica y social del país, y debieran, por tanto, gozar de los mismos derechos reconocidos a los ciudadanos italianos (especialmente si eran ya residentes de forma legal desde hacía al menos cinco años, en tal caso, se les debería conceder un título específico, un *permiso de residencia*, que diera estabilidad y confirmara su estatus). Por otra parte, estaba la situación y los problemas de aquellos que intentaran entrar ilegalmente en Italia, sobre todo por mar, y a través de los canales de un tráfico organizado por grupos criminales sin escrúpulos, que habría que rechazar y desestimar con la mayor determinación. Era necesario fijar y mantener de forma firme una distinción de este tipo, sin hacer concesiones –en nombre de una solidaridad malentendida– que toleraran la clandestinidad o permitieran tanto una apertura indiscriminada, como una acogida sin reglas ni límites.

He aquí los dos ejes de la nueva disciplina: la parte *positiva* de la ley, dedicada al establecimiento de cuotas anuales de entradas legales en Italia y a las políticas de integración (durante mucho tiempo confiadas a las Regiones y a los entes locales); y la parte más detallada, *severa* y represiva de la ley, que alberga un sistema de rechazos y de expulsiones administrativas y que se funda también sobre instrumentos como los “centros de acogida provisional” donde se podría mantener hasta 20 o 30 días, si fuera necesario, a los clandestinos que hubiera que identificar y organizar su repatriación.

Hemos rechazado la opción, insostenible e hipócrita, de la “inmigración cero”, con la firme convicción de que, tanto el *tráfico* de seres humanos, como la explotación criminal de los desesperados que intentan entrar en Italia para encontrar trabajo y gozar de condiciones de vida más cívicas, pueden combatirse más eficazmente ofreciendo como alternativa entradas legales de trabajadores extracomunitarios, dentro de los límites que sean compatibles cada año, con las posibilidades de una inserción digna en la actividad laboral, la vivienda, y los servicios sociales.

El autor de este artículo percibe con gran satisfacción que en la reciente comunicación de la Comisión europea se ha adoptado también una actitud crítica hacia políticas –todavía presentes de forma oficial en algunos países de la Unión– de *inmigración cero*, contraponiendo una actitud favorable al pleno reconocimiento de un amplia variedad de derechos a los inmigrantes residentes legalmente desde hace cinco años. Asimismo, es motivo de satisfacción ver que –en dicha comunicación– se ha hecho hincapié sobre el establecimiento de relaciones con los países desde donde se originan los flujos migratorios hacia nuestros países.

Precisamente por el desarrollo de estas relaciones ha apostado fuertemente la ley de 1998, y de forma más general la política de inmigración de los gobiernos de centro-izquierda en Italia. Con el fin de que funcionen lo mejor posible tanto los mecanismos de las entradas legales de inmigrantes extracomunitarios –basadas en cuotas anuales– como las disposiciones dirigidas a contener la presión de los clandestinos y a reprimir el tráfico gestionado por organizaciones criminales, es absolutamente necesaria una colaboración total con las autoridades de los países de procedencia. Una colaboración que canalice hacia Italia una oferta apropiada de mano de obra, y otra que luche contra las corrientes migratorias ilegales; ambas deben y pueden concebirse al mismo tiempo como aspectos interrelacionados de un objetivo común. Esta interrelación está indicada de forma explícita y precisa en el artículo 21 de la ley de 1998. En el ámbito de las cuotas de entrada establecidas por los decretos anuales, “se asignan de forma preferente cuotas reservadas a los estados no pertenecientes a la Unión Europea con los cuales el Gobierno italiano haya firmado acuerdos para la reglamentación de los flujos de entrada y de procedimientos de readmisión”. De este modo, se ha adoptado una auténtica medida para que se incentive una participación activa de cada uno de los países en los dos frentes de aplicación de la ley. El primer *test* –quizá todavía hoy el más significativo– fueron las relaciones que se establecieron con Túnez en el verano de 1998.

Tras los meses de julio y agosto de aquel mismo año, se verificó una auténtica ola de desembarcos, sobre las costas sicilianas, de clandestinos procedentes de puertos tunecinos. Para las fuerzas policiales no fue difícil bloquearles, al ser desembarcos que se producían sólo en algunos tramos de costa fácilmente controlables. Tomando como base la nueva ley que había sido aprobada recientemente por el Parlamento, se equiparon con rapidez “centros de acogida temporal” en algunas localidades de Sicilia, y allí fueron alojados varios miles de clandestinos.

Pero pronto la operación –que había que realizarse en un espacio de 20 o 30 días como máximo– de identificar a las personas procedentes de Túnez, pero seguramente no todas ellas de nacionalidad tunecina, desprovistas de cualquier documento, dispuestas a declararse de nacionalidad tunecina o marroquí o argelina, se reveló muy ardua sin que fuera fácil para las autoridades policiales italianas llegar a conclusiones fiables basándose en la lengua hablada.

Se hizo indispensable una colaboración con las autoridades tunecinas y marroquíes –mediante el envío de funcionarios a los centros de acogida temporal establecidos en Sicilia– y aunque fue más fácil obtener dicha colaboración de las autoridades tunecinas, hubo que llevar a cabo repetidas intervenciones por parte italiana, para que finalmente se establecieran un conjunto de acuerdos que desde entonces están plenamente operativos:

a) un acuerdo general de cooperación entre Italia y Túnez, que ya era objeto de negociación desde hacía tiempo y que fue firmado por los dos gobiernos en agosto de 1998;

b) un acuerdo contextual de readmisión, sobre cuya base fue posible proceder a la repatriación de un número importante de clandestinos desembarcados en Italia, identificados como ciudadanos tunecinos sin permiso para residir de forma legal en Italia;

c) un compromiso por parte italiana de asignar –según el artículo 21 de la nueva ley de inmigración– una cuota reservada de entradas legales con una vía preferente para Túnez;

d) un acuerdo de asistencia técnica y financiera a las fuerzas de policía tunecina con el fin de controlar las costas desde donde se originaba el tráfico de embarcaciones con clandestinos hacia Italia y bloquearlo.

Se puede afirmar que la experiencia obtenida gracias a aquellos acuerdos se ha revelado positiva, eficaz, duradera, y ha abierto el camino que se debe seguir también en las relaciones con otros países de donde proviene el impulso migratorio más fuerte hacia Italia. No me detendré aquí en analizar la otra experiencia, muy significativa y a demás mucho más compleja, obtenida como resultado de las relaciones establecidas con Albania. Me limitaré a señalar que en el reciente decreto gubernamental para la programación del flujo migratorio dirigido hacia nuestro país, durante el año 2001, se ha fijado –sobre una cifra de 50.000 entradas– una cuota reservada para Túnez de 3.000: previa presentación por parte de las autoridades tunecinas de una lista de trabajadores, cuyas características y aptitudes correspondan a las necesidades de mano de obra extranjera en Italia. Las cuotas no son números establecidos de forma arbitraria e imprecisa, sino que constituyen el resultado de estudios realizados con la máxima atención de acuerdo con las exigencias de nuestra economía y las peticiones de nuestras empresas, y están basadas, por tanto, en indicaciones relativas a diferentes cualificaciones laborales.

Una ley seria de inmigración como la italiana del 1998 requiere –para poder traducirse en una política con resultados convincentes– un gran esfuerzo de coordinación en el seno del Gobierno, iniciativas en el ámbito de las relaciones internacionales, la implicación de múltiples elementos institucionales y sociales, y comunicación constante con el Parlamento y la opinión pública.