

## Hacia una sociedad multiétnica: Notas sobre la política de "acogida" en Italia

Marco Paggi\*

*Abogado de la CGIL, Padua, Región de Venecia*

Más allá de las profundas "controversias" sobre el significado de la palabra "integración", creo que no se puede imaginar una forma (cualquiera que ésta sea) de convivencia pacífica entre "diversos" si no se crean las mínimas condiciones para superar la neta separación existente entre los inmigrantes y los nacionales, separación debida fundamentalmente a condiciones totalmente objetivas.

La discusión sobre la integración cultural y sobre las raíces del racismo, está destinada a ser un debate puramente académico si la referencia específica (el inmigrante) continua estando en condiciones de marginación material.

Ciertamente, se puede compartir plenamente la opinión de quien sostiene que no es suficiente encontrar casa y trabajo a los inmigrantes para alcanzar la "integración"; pero es igualmente obvio que faltando estas dos condiciones, no se puede ni siquiera imaginar una posible integración.

Por lo que se refiere a la exigencia de favorecer sobre todo una estabilidad en la vida y en las relaciones de los inmigrantes, intentaré poner de manifiesto algunos factores que, hoy por hoy, constituyen un obstáculo al primer nivel de inserción de la mayor parte de los inmigrantes y que quizás podrían superarse con intervenciones más efectivas en esta materia.

Ante todo, hoy no se puede decir que la relación del inmigrante con las instituciones locales competentes se realice de manera adecuada para satisfacer las lógicas exigencias de estabilidad en tales relaciones. El acercamiento a las instituciones, los primeros contactos, la relación de los inte-

resados con éstas, se vuelve desde el principio más difícil que la práctica que han asimilado, que ya han aprendido en sus países de origen en estas relaciones con las instituciones. Procedimientos generalmente marcados, delineados según la clientela y caracterizados por una importante ausencia del derecho, que normalmente sustituyen "el favor" y "el cambalacheo".

En otras palabras, es muy difícil que el inmigrante (no entendiendo como tal el extracomunitario de Estados Unidos o de Suiza) perciba realmente que se encuentra frente a una organización administrativa que debe aplicar reglas y normas precisas, ya que frecuentemente está ante una Administración en cuyos actos no existe uniformidad y coherencia.

Por poner solo algún ejemplo, la experiencia del inmigrado (que obviamente es patrimonio común de toda la categoría "inmigrante") le enseña que la regularización (normalización, legalización) se puede obtener más fácilmente en una Comisaría o Jefatura de Policía que en otra; que la prueba de la residencia en Italia desde cierta fecha puede plantearse de una determinada manera en una Comisaría y en otra hay que hacerlo de otra forma; que el permiso de residencia en el país debe renovarse dentro de 8 días, pero que se puede hacer aunque haya pasado un mes desde su caducidad, siempre que el funcionario no se oponga, ocasionalmente, a aceptar el retraso; que el derecho a la asistencia sanitaria está garantizado a todos los extranjeros ..., pero en realidad luego sólo se reconoce a los que han encontrado un trabajo y no a los que están parados (en flagrante violación del principio de plena igualdad de trato con los trabajadores nacionales) y, por tanto, tampoco a los clandestinos; que se tiene derecho al reagrupamiento familiar, pero han aprendido que los plazos son inexplicablemente largos, por lo que es preferible la entrada clandestina de la familia; que el procedimiento de expulsión impide el quedarse en

---

\* **Dirección para correspondencia:** Marco Paggi. *Abogado de la Confederazione Generale Italiana dei Laboro (CGIL)*, Galleria Ezzelino, 5. 35139 Padova (Italia).

© *Copyright 1994:* Secretariado de Publicaciones e Intercambio Científico, Universidad de Murcia, Murcia (España). ISSN: 0212-9728. Traducción de Ana Sánchez-Migallón. Artículo recibido: 26-1-94, aceptado: 26-4-94.

Italia, pero que se puede uno quedar lo mismo ya que no existen los medios para hacer eficaz tal procedimiento; que un extranjero que vive y trabaja honestamente tiene que soportar más problemas burocráticos, que quien, en lugar de ello, se las "apaña" como sea; que el obtener la residencia y el empadronamiento consiguiente no es un derecho sino, mucho más frecuentemente, consecuencia de una "valoración de oportunidad", etc.

Una experiencia de este tipo (especialmente si se compara con la experiencia vivida en los países de origen) se vuelve viciada desde que se inicia la relación del inmigrante con las distintas instituciones, induciéndolo a la búsqueda de métodos inadecuados para saltarse las normas, más que para buscar soluciones realmente legales, ya que éstas son realmente difíciles de conseguir.

La misma dinámica se refleja en términos análogos en la relación que se establece con el universo "del asociacionismo" y del voluntariado: el inmigrante, de hecho, no ve especiales diferencias entre organismos privados y organismos públicos, institucionales o no, desde el momento en que debe pedir "ayuda" en cualquier "ventanilla" o la misma ayuda en todas las ventanillas para solucionar su problema individual, sin ni siquiera entender si está ejerciendo un derecho o si debe cumplir con algún deber.

Es por esto por lo que entonces la asistencia se vuelve asistencialismo y la actividad adoptada en el ámbito no consigue producir soluciones generalmente válidas; todo lo más que produce es algún pequeño remedio a nivel individual; sin contar con la extrema dificultad para fomentar el desarrollo de relaciones estables con sujetos que están poco acostumbrados a las relaciones con sujetos colectivos que no sean la familia.

Es verdad que en cierta manera el emigrante se presenta a la Administración como un usuario difícil, de manera especial en su primer periodo de residencia; es también verdad que generalmente la administración no se presenta a los inmigrantes como interlocutor fiable: ya hemos hablado de la poca coherencia y homogeneidad de las respuestas de la administración, y otras consideraciones podríamos hacer respecto a los "tiempos" burocráticos y otras complicaciones también burocráticas.

Podemos intuir que frente a todo esto el inmigrante reducirá sus relaciones con las oficinas públicas –y también con las asociaciones públicas o privadas– al mínimo indispensable; reduciendo así de hecho la posibilidad de control (no necesariamente represivo) y de gestión del fenómeno migratorio.

Por otro lado, la actividad de las diferentes oficinas que a título diverso están llamadas a desempeñar las correspondientes competencias en relación con los inmigrantes, se limitan a atender cada una rigurosamente una parte –la que les corresponde según la Administración– del problema, es decir, como si la mano derecha no debiera saber lo que hace la izquierda.

Observemos que este mínimo funcionamiento del aparato público no se traduce simplemente en mayores dificultades y más lentitud para el inmigrante; lo que más llama la atención en esta situación es la escasa utilización –o mejor dicho el desaprovechamiento– de los recursos, que aun existiendo no son utilizados de manera adecuada para que produzcan los resultados esperados.

El mundo central que hay que afrontar en el territorio (prescindiendo en este momento de las cuestiones que pueden encontrar respuesta sólo a nivel normativo, nacional e internacional) está representado por la necesidad de coordinación y de valoración de los recursos, indispensable a nivel institucional y más que recomendable por lo que se refiere al asociacionismo.

Poniendo un ejemplo respecto a esta última cuestión (solo que al contrario), es significativa la política de la "primera acogida" que ha sido puesta en práctica hasta ahora en la Región de Venecia y en otras Regiones en términos más o menos análogos. Los fondos previstos han sido repartidos por todo el territorio no tanto con base en la efectiva necesidad, sino con base en las peticiones formuladas a las Administraciones locales, de manera que aquellas que han presentado y argumentado las solicitudes han obtenido alguna cosa, mientras que algunas áreas que resultan más claramente interesadas por la necesidad de alojamientos para los inmigrantes no han recibido ningún fondo por el simple hecho de que no han sido ni tan siquiera pedidos: con el resultado de que en una región en la que las oportunidades de trabajo están muy distribuidas por el territorio, fuera de los Centros urbanos (a la Región Véneta se la conoce usualmente como "fábrica difusa"), ha sido una urbanización artificial, creando lugares-dormitorio lejos de los puestos de trabajo.

La decisión de dotar antes de nada a la ciudad de "centros de acogida" no responde realmente a un programa de inserción, sino sobre todo a una política de "limpieza urbana", dirigida a no hacer tan visible la marginación en los centros urbanos. De todas maneras, aparte del dinero, ningún criterio concreto ha sido tenido en cuenta para el uso de los alojamientos por parte de los emigrantes,

perdiendo así la ocasión para gestionar con carácter definitivo la acogida "premiando" a quien demuestra voluntad de inserción y excluyendo a los sujetos desviados.

Lo que más nos llama la atención, es que una programación efectiva ni tan siquiera se ha intentado hacer ni a nivel regional, ni a nivel nacional; por un lado, de hecho, la Región no ha conseguido implicar realmente a los Ayuntamientos principalmente interesados en el fenómeno, y ha dado dinero sin vincular su utilización a la consecución de algunos objetivos; mientras que a nivel provincial, ni los prefectos ni los presidentes de las Provincias han considerado oportuno abrir un debate permanente entre los administradores de los Ayuntamientos interesados.

Otro ejemplo típico de la falta de coordinación –aunque en relación con cuestiones no complejas– está representado por la falta de relaciones entre las Jefaturas de Policía y las oficinas Provinciales de trabajo, lo cual conlleva que cada vez que un emigrado cambia de trabajo (o se inscribe en las listas de desempleo o, viceversa, es autorizado a establecer una nueva relación de trabajo), debe presentarse en la Jefatura de Policía para "poner al día" su permiso de estancia y esperar meses hasta obtenerlo de nuevo sin poder trabajar en regla mientras tanto a pesar de que al permiso de estancia le falte tiempo para perder su validez; mientras que los datos laborales "actualizados" podrían ser transmitidos automáticamente por las oficinas de empleo a las Jefaturas de policía, ahorrando tiempo y energías tanto a los interesados en el permiso como a los empleados de la Jefatura de Policía.

Queriendo sacar una conclusión de lo expuesto hasta ahora, de los dos ejemplos dados, no es difícil sostener que la actual política de acogida no está haciendo mucho para facilitar la inserción de las personas merecedoras de acogida, dejando sin embargo espacios considerables al asistencialismo para los más "astutos", mientras que la política de control sobre la regularidad del empleo corre el riesgo de producir trabajo negro, aun cuando éste se podría evitar.

Es inútil decir que los instrumentos normativos para garantizar una coordinación existen (baste pensar en el nuevo Instituto de la "conferencia de servicios", Ley 241/1990), pero, precisamente, el problema de los medios y de los recursos asume una importancia secundaria ante una escasa voluntad política.

Las instituciones constituyen de hecho instancias quizás compartidas pero en cualquier caso débiles con tendencia a considerar la política sobre

la emigración como un "compartimento estanco": como si programando las intervenciones en materia sanitaria no se debiera comprender también el fenómeno migratorio, o tratando de programación profesional no se pudiese hablar también de la formación específicamente dirigida a los emigrantes.

Cuando se tiene que tratar con oficinas concretas con competencias diferentes en temas de emigración, se tiene la sensación, muy a menudo, de no encontrarse frente a un organismo que siente sobre sí la responsabilidad de contribuir a afrontar positivamente los problemas y más bien se advierte la preocupación de no ir más allá del cumplimiento de los deberes estrictos con base en las directrices superiores.

La falta de una política gubernamental con credibilidad en el tema de la emigración, se refleja también después sobre el mercado de trabajo, en el cual el encuentro entre la demanda y la oferta sería posible porque de hecho existe tanto la una como la otra, pero resulta difícil y complicado por la falta de condiciones mínimas para la estabilidad de esa relación.

Precisamente, el mercado "internacional" de trabajo está ya viciado por una "programación de los flujos migratorios" (artículo 2 de la Ley 39/1990), que continúa presuponiendo un encuentro a distancia entre demanda y oferta del todo ficticio y productor de clandestinidad. A todo esto sumamos la falta de perspectivas concretas (de alojamiento, de relación, de trabajo estable) y de señales unívocas y coherentes por parte de la Administración, lo contrario de lo que ocurre en el caso de los emigrantes "astutos", que consiguen vivir fácilmente cuando adoptan modelos desviados. Es harto difícil que en tal situación los emigrantes adquieran y asimilen las "reglas del juego" de nuestra sociedad –es decir los derechos y deberes– volviéndose parte integrante de ella.

Por otro lado, no se debería tampoco pretender que los empresarios que dan trabajo (por necesidad de mano de obra) se hagan cargo enteramente de las exigencias de integración social, porque es más fácil pensar en reacciones de rechazo: no parece casualidad, en efecto, que después de presiones hacia los ambientes empresariales para que se hagan cargo del problema del alojamiento de los emigrantes, los empresarios hayan respondido a menudo declarando no tener necesidades ocupacionales (ha resultado muy elocuente, a este respecto, una circular enviada por el Presidente de la Asociación de Industriales de Vicenza a todos los asociados, en la que se ha dado la consigna

"corporativa" de no declarar la necesidad de mano de obra inmigrante).

El hecho es que, todavía, la emigración es un fenómeno que se puede solamente administrar, pero no frenar y por lo tanto debemos necesariamente encontrar soluciones a problemas que en

realidad no se refieren sólo a los emigrantes, sino a toda la sociedad: tenemos, en efecto, la absoluta necesidad de crear y hacer tangibles las posibilidades concretas de convivencia, porque sólo de esta manera podrán ser superados el racismo y la discriminación.