
Giuseppe Campesi. Investigador en sociología del derecho en el Dipartimento di Scienze Politiche (Università di Bari) donde enseña Ciudadanía y Derechos Humanos, y Teoría del Control Social y de la Pena. Fue investigador invitado Jean Monnet en el European University Institute. Dentro de sus actuales intereses de investigación se encuentran la teoría social contemporánea y la relación entre migraciones, libertad y seguridad.

Contacto: giuseppe.campesi@gmail.com

Piero Donadio. Graduado con mención *cum laude* en Jurisprudencia y especializado en Profesiones Legales. Habilitado para el ejercicio de la profesión forense, ha colaborado en el proyecto de investigación “Lexilium” de la Clínica Legal de la Università di Roma Tre y como investigador en el “Observatorio sobre la detención administrativa de inmigrantes y la acogida de solicitantes de asilo en Puglia”.

Contacto:pierodonadio@live.it

Luigi Pannarale. Abogado y profesor ordinario de Sociología del Derecho en el Dipartimento di Giurisprudenza (Università di Bari). Presidente de la Asociación de Estudios sobre Derecho y Sociedad y miembro del Comité de Dirección de la revista *Sociología del Derecho*. Se ha ocupado de la teoría de los sistemas sociales, *law and literature*, derechos humanos, organización de la justicia, familia.

Contacto: professorepannarale@gmail.com

Ivan Pupolizio. Profesor asociado de Sociología y Filosofía del Derecho en el Dipartimento di Giurisprudenza (Università di Bari). Habilitado para el ejercicio de la profesión forense. Se ha ocupado de la justicia informal y mediación social, teoría crítica del derecho y bienes comunes. Sus intereses actuales de investigación se refieren a las grandes dicotomías de la teoría del derecho y en particular aquella entre lo público y lo privado.

Contacto:ivan.pupolizio@gmail.com

LA INCLUSIÓN DIFERENCIAL DE LOS SOLICITANTES DE ASILO EN ITALIA

Giuseppe Campesi, Piero Donadio, Luigi Pannarale, Ivan Pupolizio
Università di Bari

THE DIFFERENTIAL INCLUSION OF ASYLUM SEEKERS IN ITALY

DOI: 10.17450/180105

Fecha de recepción: 15 de enero de 2018; fecha de aceptación: 28 de febrero de 2018. Este artículo es un producto del grupo de investigación del “Osservatorio sulla detenzione amministrativa degli immigrati e l’accoglienza dei richiedenti asilo in Puglia” (www.osservatoriomigranti.org) constituido dentro de los Departamentos de Giurisprudenza e de Scienze Politiche de la Universidad de Bari “Aldo Moro” y financiado en el 2012 y en el 2016 por la generosa contribución de la Fundación de la Cassa di Risparmio di Puglia.

Resumen

Este trabajo pretende analizar críticamente el sistema de acogida de los solicitantes de asilo en Italia como dispositivo de “inclusión diferencial” de los migrantes en los confines meridionales de Europa. Para defender este argumento, en primer lugar, analizaremos la evolución y las principales características de ese sistema, además de

sus transformaciones más recientes a partir del 2011. En segundo lugar, observaremos que los tres segmentos principales del sistema de acogida pueden hallarse en una escala que va desde la mayor exclusión a la mayor inclusión. En tercer y último lugar, observaremos que también las “mejores prácticas” de acogida presentan un carácter ambivalente que produce una continua tensión entre los dos polos de la acogida y de la integración.

Palabras clave

Inclusión diferencial, exclusión, mejores prácticas, acogida, integración.

Abstract

This article aims to critically analyze the reception system for asylum seekers in Italy as a device for “differential inclusion” of migrants on the southern edge of Europe. To defend this argument, first, we will analyze the evolution and the main characteristics of this system, as well as its most recent transformations from 2011. Secondly, we will observe that the three main segments of the reception system can be found on a scale that goes from the greatest exclusion to the greatest inclusion. In third and last place, we will observe that the reception “best practices” also present an ambivalent character, producing a continuous tension between the two poles of reception and integration.

Keywords

Differential inclusions, exclusion, best practices, reception, integration.

1. La evolución del sistema de acogida

Es notorio que, por mucho tiempo, Italia ha sido el único Estado de la Unión Europea que carece de una ley orgánica y específica sobre el derecho de asilo, solo ha sido marginalmente contemplado en una normativa que se ocupa del más amplio fenómeno migratorio (Bonetti & Neri, 2004). También por esta razón, nuestro país ha empezado bastante tarde, respecto de los demás, a ocuparse de forma consciente de la cuestión de la acogida de refugiados y solicitantes de asilo presentes en su territorio. A partir de finales de los años noventa se han multiplicado los centros y las estructuras de acogida, llamados con muchos nombres y entregados a la gestión de sujetos diferentes, según lógicas y filosofías no siempre coincidentes (Marchetti, 2016; Bona & Marchetti, 2017). También por la convulsa evolución del sistema de acogida italiano, la clasificación de las tipologías de estructuras de acogida se ha complejizado bastante (Campesi, 2013; Accorinti, 2015). Por lo general, el sistema italiano parece haberse desarrollado sobre la base de dos modelos de acogida distintos.

El primer modelo aparece representado por los grandes centros de acogida gestionados directamente por el Ministerio del Interior y –por lo menos hasta ahora– prevalece en las regiones meridionales. Este modelo de acogida –basado en el principio de la “concentración” de los solicitantes de asilo en estructuras de grandes dimensiones– nace con el Decreto Ley 451/1995, que instituyó los primeros *centri di primo soccorso e accoglienza* (CPSA, centros de primera ayuda y acogida), a los que luego se añadieron los *centri di identificazione* (CDI, centros de identificación) creados con la Ley 189/2002 y sucesivamente llamados *centri di accoglienza per richiedenti asilo* (CARA, centros de acogida para solicitantes de asilo) con la entrada en vigor del Decreto Legislativo 25/2008.

En cambio, el segundo modelo se fundamenta en los pequeños centros de acogida difundidos en todo el territorio nacional, cuya administración es gestionada por los entes locales y por sujetos del tercer sector. Este segmento del sistema de acogida se ha desarrollado junto con las estructuras de acogida gestionadas por el Ministerio del Interior, gracias a un grupo de asociaciones que, junto con algunos entes locales, se proponía crear una primera red de servicios territoriales dirigidos no solo a los solicitantes de asilo, sino también a los refugiados. En 1999 nació el proyecto *Azione Comune* (Acción Común) para hacer frente a la emergencia de los expatriados por la guerra en Kosovo; en el 2001 se volvió a lanzar gracias al *Programma Nazionale Asilo* (PNA, Programa Nacional Asilo), basado en un protocolo de acuerdo entre el Ministerio del

Interior, la *Associazione Nazionale dei Comuni Italiani* (ANCI, Asociación Nacional de los Ayuntamientos Italianos) y la Alta Comisaría de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR); finalmente, se convirtió en el actual *Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati* (SPRAR, Sistema de Protección Para Solicitantes de Asilo y Refugiados), con la entrada en vigor de la Ley 189/2002.

Así las cosas, a pesar de no haber tenido un camino bastante lineal, el sistema de acogida italiano parecía expresar la idea de la complementariedad entre “primera” y “segunda” acogida, muchas veces deseada por la ACNUR (UNHCR, 2000, p. 26). De hecho, el primer modelo parecía responder mejor a las exigencias de la primera acogida, es decir, cuando los solicitantes de asilo, tan pronto llegan, necesitan de mayores servicios en términos de cuidados médicos y psicológicos, información, puesta en marcha de los trámites de protección internacional; esto es, de unos servicios que se necesitan concentrar en pocas estructuras de acogida, en donde la turnicidad sea muy rápida. En cambio, el segundo modelo expresaba las exigencias típicas de la segunda acogida, puesto que la acomodación en pequeños centros o pisos parece ser más útil a las exigencias de quien se queda, a menudo por mucho tiempo, esperando el resultado de la solicitud de protección internacional y que debe, pues, tener la posibilidad de reconquistar su propia autonomía.

A partir del 2011, con el aumento del número de migrantes desembarcados en el territorio italiano y también de las solicitudes de asilo¹, ese proyecto ha entrado inevitablemente en crisis y ha inducido al Gobierno a crear numerosas estructuras de acogida extraordinarias para proveer a la incapacidad del sistema de afrontar las nuevas y más apremiantes exigencias de acogida (Giovannetti, 2013). Por ende, un nuevo segmento de la acogida ha sido implementado más allá de los normales procedimientos relativos a los servicios de acogida, por la declaración de “emergencia humanitaria” hecha con el Decreto del Presidente del Consejo de los Ministros del 12 de febrero de 2011. Este segmento “extraordinario” de acogida, al principio entregado a la gestión de la Protección Civil, muy pronto se ha convertido en una característica estructural del sistema italiano, atestiguando todas las dificultades que Italia ha sufrido frente al desafío de ajustar cuantitativa y cualitativamente el sistema de acogida en una fase de rápido aumento del número de los potenciales beneficiarios (Campesi, 2018). Finalmente, la emergencia se normalizó con la aprobación del Decreto Legislativo 142/2015 que, reformulando el sistema de acogida italiano sobre la base de la Directiva 2013/33/UE, les ha permitido a las

1. Según los datos del Ministerio del Interior, en el 2013 los desembarques en las costas italianas fueron 42.925 y las solicitudes de asilo 26.620, mientras que en el 2016, 181.436 y 123.000, respectivamente.

gubernaciones civiles, frente a “llegadas consistentes y a corta distancia de solicitantes”, adoptar “medidas extraordinarias de acogida” recurriendo incluso a procedimientos de custodia directa (Decreto Legislativo 142/2015, art. 11).

En la actualidad, el sistema de acogida italiano se divide en tres segmentos que deben desempeñar funciones de:

a. “Primera ayuda, asistencia e identificación” (Decreto Legislativo 142/2015, art. 11), aseguradas en las estructuras llamadas “puntos de crisis” (Decreto Legislativo 13/2017, art. 17) e instituidas conforme al Decreto Ley 451/1995, que reglamentaba los antiguos CPSA.

b. “Primera acogida”, asegurada en las estructuras previstas por el art. 9 del Decreto Legislativo 142/2015 (centros de primera ayuda), o bien en las estructuras previstas por el art. 11 del Decreto Legislativo 142/2015 (centros de acogida extraordinaria).

c. “Segunda acogida”, asegurada a través de las medidas de acogida del Sistema de Protección para Solicitantes de Asilo y Refugiados (SPRAR), ofrecidas por los entes locales (Decreto Legislativo 142/2015, art. 14).

Sin embargo, la separación entre los diferentes segmentos del sistema y las diversas fases del itinerario de acogida es todo menos clara. No obstante las tentativas de distinguir claramente las diferentes estructuras, a menudo los beneficiarios se distribuyen en la red de acogida, dependiendo de la disponibilidad de cupos, total que un reciente informe sobre el sistema de acogida italiano ha hablado de la “lotería” de la acogida (Oxfam Italia, 2017). Esto tiene implicaciones importantes porque, como veremos, cada uno de los segmentos de acogida se fundamenta en presuposiciones y ofrece niveles de acogida radicalmente diferentes.

Nosotros consideramos que estos tres segmentos del sistema de acogida italiano se pueden colocar en una escala que va de la mayor exclusión (y de la menor inclusión) a la mayor inclusión (y a la menor exclusión), creando una especie de estructura “de peldaños” que parte de los grandes centros del Gobierno para llegar al SPRAR, y todo esto produce una auténtica carrera de obstáculos hacia la inclusión de los migrantes en las sociedades de llegada. Es una carrera que, de alguna manera, se justifica por la exigencia de seleccionar a las personas que llegan a nuestro país –en principio, a través de la difundida distinción entre los llamados migrantes “económicos” y “forzosos”–, pero que cuenta con una elevada tasa de fragmentariedad e irracionalidad y que, de todos modos, debe confrontarse con la subjetividad y las prácticas de resistencia de los migrantes.

2. La primera acogida

En todo el mundo, la fase de primera ayuda y asistencia a menudo no se desarrolla en un marco normativo preciso, sino según procedimientos excepcionales que permiten retener a los extranjeros recién llegados en los alrededores de las zonas de frontera en una condición de incertidumbre jurídica sustancial y en estructuras gestionadas según patrones claramente inferiores respecto de los usuales centros de acogida y detención de migrantes y solicitantes de asilo (Cornelisse, 2016; Mountz, 2011). El objetivo es mantener a los extranjeros recién llegados en zonas lejanas (como islas u otros espacios extraterritoriales) o de difícil acceso (como bases militares o las zonas internacionales de los aeropuertos), por lo menos hasta cuando sigan pendientes las exigencias de primera ayuda y no se realice una primera y crucial diferenciación entre los llamados migrantes “forzosos” y “económicos”.

Desde los años noventa, Italia ha empleado un modelo de primera ayuda y asistencia muy similar al descrito. En efecto, el art. 2 del Decreto Ley 451/1995 estableció que “para hacer frente a situaciones de emergencia relacionadas con la actividad de control (y contraste a la inmigración clandestina) y que implican a grupos de extranjeros sin medios de subsistencia y en la espera de identificación o expulsión”, se autorizara la apertura de estructuras de acogida “para las exigencias de primera asistencia a favor de dichos grupos de extranjeros”.

Así las cosas, el fundamento jurídico que reglamentaba el funcionamiento de los centros de primera ayuda (que, desde aquel entonces, sigue igual) era extremadamente ambiguo: por un lado, parecía sugerir que esas estructuras tenían una finalidad sobre todo “humanitaria” y, por otro lado, remitía las exigencias de control y contraste a la inmigración “clandestina”. El sistema de primera ayuda y asistencia que Italia desarrolló en los años siguientes, por cierto, ha sido afectado por esas ambigüedades, llevando al nacimiento de estructuras de “acogida” en las que los migrantes podían ser forzosamente retenidos sin una clara motivación jurídica (Campesi, 2013; Vassallo Paleologo, 2012).

El proyecto esbozado por el Decreto Legislativo 142/2015 (art. 11) no pareció modificar sustancialmente este escenario, y solo se limitaba a sugerir que las funciones de primera ayuda y asistencia siguieran siendo desempeñadas en las estructuras ya montadas conforme a las leyes sancionadas hacia la mitad de los años noventa. En la actualidad, estas estructuras se llaman “puntos de crisis” (*hotspot*), recordando la terminología introducida con la adopción de la llamada “agenda europea sobre migración” (European Commission, 2015), y funcionan como lugares en los que se desarrollan todos los pro-

cedimientos de rastreo sanitario, preidentificación, registro, fotos y eventual inicio de los procedimientos de protección internacional.

A despecho del título de estructuras de “primera ayuda y asistencia”, los puntos de crisis, de hecho, son estructuras en las que se desarrollan múltiples funciones de control (Neville, Sy & Rigon, 2016; Tazzioli, 2017; Campesi, 2018). En efecto, una de sus funciones principales es seleccionar preliminarmente entre los que se pueden aceptar en el territorio nacional como migrantes “forzosos” y los que serán rechazados por ser considerados migrantes “económicos”. Otra función es garantizar que todos los migrantes desembarcados sean identificados también con fotos y registrados en el banco de datos Eurodac, conforme al reglamento UE603/2013, para vincularlos así al sistema de asilo italiano. La tercera función –últimamente aclarada con el Decreto Ley 13/2017– es mitigar la presión en las fronteras hacia Europa del Norte, acogiendo a los que, de forma periódica, son desalojados de los principales lugares de tránsito (de los que Ventimiglia solo es el ejemplo más notorio) y otra vez devueltos al principio de su carrera de acogida, como en un cruel juego de la oca.

En la gestión de la primera acogida, las exigencias de control se esfuman pero no desaparecen. Al principio –con la entrada en vigor de la Ley 189/2002 y del siguiente Decreto del Presidente de la República 303/2004–, los centros de acogida para solicitantes de asilo se llamaban centros de identificación (CDI) y luego se transformaron en centros de acogida para solicitantes de asilo (CARA) gracias al Decreto Legislativo 25/2008. El proyecto inicial preveía obligar a residir en estructuras muy controladas a la mayoría de los solicitantes de asilo. Esta medida tenía el evidente objetivo por parte de la policía de controlar a los solicitantes en la espera del resultado de sus trámites, pero funcionaba también como medio para desanimar a los potenciales “falsos refugiados”, sobre la base de una lógica de la disuasión ya empleada por los sistemas de acogida en otros países europeos (Squire, 2009; Scheel & Squire, 2014). Según un informe publicado en el 2005 (Consorzio Italiano di Solidarietà, 2005), la institución de los CDI llevó a una drástica disminución del número de solicitudes de protección presentadas en Italia², por lo que desanimó realmente a muchos de los potenciales beneficiarios a la hora de ejercer su derecho de asilo.

La transformación de los CDI en CARA llevó, sin duda, a desagravar las medidas de vigilancia sobre los solicitantes de asilo (Campesi, 2013; Marchetti, 2016). Los centros de primera acogida fueron transformados en estructuras “abiertas”, en las que el

2. En el 2005, las solicitudes de asilo fueron 9.346; en el 2004, 14.189 y en el 2003, 15.179.

solicitante de asilo está obligado a residir solo por el tiempo necesario para formalizar la solicitud de asilo; después de ese período, puede irse o pedir ser acogido en uno de los centros SPRAR, en el caso de que demuestre que no posee lo suficiente para vivir. Sin embargo –tal y como ya lo hemos manifestado–, por la constante falta de cupos en la red del sistema SPRAR, el paso hacia la segunda acogida nunca ha funcionado fluidamente y, en muchos casos, los solicitantes acaban quedándose en los CARA por mucho tiempo, hasta finalizar los trámites de asilo.

El Decreto Legislativo 142/2015 no ha modificado de forma sustancial los cimientos normativos de la primera acogida que, ahora, se ofrece en estructuras llamadas “centros de primera acogida” (CPA). Lo que ha cambiado en los últimos años –sobre todo a partir del 2011– es que, por el aumento constante del número de beneficiarios de acogida, la potenciada red del SPRAR cada vez es menos capaz de garantizar la turnicidad en las estructuras de primera acogida. Esto implica notables consecuencias sobre los que tienen la mala suerte de quedarse “entrapados” en un CPA. De hecho, esos centros son estructuras muy grandes, en los que están alojados incluso millares de personas a la vez, según una lógica típicamente concentracionaria. Aunque las funciones de vigilancia ya no forman parte del mandato oficial otorgado a esos centros, igual desarrollan una función de “destierro humanitario” (Campesi, 2015), que permite ejercer una solapada forma de control sobre los solicitantes de asilo.

Los CPA no sirven para favorecer la relación del solicitante con el territorio, se hallan en lugares remotos (en exbases militares desusadas, en el campo o en zonas de difícil acceso al público) y organizados de forma esencialmente “autárquica”, en el sentido de que los huéspedes deben poder ver satisfechas todas sus necesidades en la estructura de acogida. Además de reproducir formas de segregación espacial particularmente marcadas (Marchetti, 2011; Campesi, 2015), esto crea una relación de dependencia sustancial de los agentes humanitarios que, de hecho, parece concebida para desincentivar la capacidad del solicitante de asilo de desplazarse con autonomía y, desde una óptica potencial, de integrarse en la sociedad italiana.

Sin embargo, la verdadera novedad de los últimos años es el espantoso crecimiento del número de estructuras de acogida extraordinaria que, a finales del 2017, representaban el 73 % de las capacidades de cabida del sistema de acogida (ANCI et al., 2017, p. 115). La paradoja de una acogida extraordinaria que se normaliza se debe, claro está, a diferentes tipos de factores. En principio, a factores exógenos al sistema: pensemos en el aumento constante de los desembarques en el trienio 2014-2016 y en el consiguiente incremento de los solicitantes de asilo, debido también a las más rígidas normas euro-

peas en materia de identificación fotográfica de los migrantes que entran en el espacio Schengen. Los demás factores son endógenos: en primer lugar, el fracaso del proyecto de crear un CPA en cada región italiana (Ministerio del Interior, 2016), que ha perpetuado una situación en que la primera acogida se ofrece dando prevalencia a estructuras situadas en las regiones meridionales, con una cabida global inadecuada³ para garantizar una rápida turnicidad en períodos de mayor presión migratoria; en segundo lugar, el fallido desarrollo de la red SPRAR que, también por la renuencia de muchos entes locales a formar parte de esta, dificulta –incluso imposibilita– pasar de la primera a la segunda acogida (Marchetti, 2016, p. 137).

Aunque no faltan ejemplos virtuosos, por lo general la red de los CAS está excesivamente fragmentada y en su mayoría conformada por estructuras situadas en lugares remotos, entregada a la gestión de sujetos que carecen de competencias adecuadas (ANCI et al., 2017, p. 27). Antes de la aprobación del Decreto del Ministerio del Interior del 7 de marzo de 2017, que especificaba los servicios para ofrecer en todas las estructuras de primera acogida, no existían modelos de gestión comunes, y esto ha producido una situación extremadamente diferenciada sobre todo el territorio italiano. El nuevo esquema de alegaciones aprobado en el 2017 –que, de forma indistinta, se aplica a todas las estructuras de primera acogida– parece esbozar un modelo de acogida extraordinaria que se acerca al de los centros gubernamentales de grandes dimensiones, por lo que contradice la idea –anunciada por la Circular del Ministerio del Interior del 4 de agosto de 2017– de transformar progresivamente a los CAS en SPRAR (ANCI et al., 2017, p. 30). En efecto, el esquema prevé el suministro de servicios (como la vigilancia las veinticuatro horas, la erogación de comidas o la presencia de un consultorio médico en la estructura) que, de hecho, desaniman las relaciones de los beneficiarios de acogida con el territorio, mientras no hay ninguna referencia a la obligación de suministro de servicios fundamentales en el modelo de acogida típico del SPRAR, como la ayuda para la inserción laboral y la búsqueda de viviendas, la recualificación profesional y el apoyo legal.

En conclusión, tanto los CPA como los CAS son estructuras que sirven para desarrollar una función de primera acogida, esto es, estructuras por las que los solicitantes de asilo deberían pasar rápido antes de acceder a las estructuras de segunda acogida.

3. El Ministerio no publica de forma sistemática los datos sobre las personas acogidas en los CPA; las últimas informaciones disponibles se hallan en el informe de la ANCI del 2017 y en el informe publicado por la Fondazione Migrantes. Para el primero, hasta el 15 de julio de 2017 en los CPA había 15.083 beneficiarios, de los que 4.957 estaban en Sicilia, 3.461 en Pulla, 2.247 en Véneto, 1.105 en Calabria y 1.087 en Friuli-Venecia Julia (ANCI et al., 2017, p. 123). Para el segundo, hasta octubre de 2017 funcionaban 15 CPA, de los que solo 4 estaban en las regiones del norte, con más de 13.000 personas. Es crítica la situación de algunas estructuras, con más de 3.365 huéspedes en el CARA de Mineo (Catania), 1.550 en Bari Palese, 1.294 en Borgo Mezzanone (Foggia), 845 en Isola di Capo Rizzuto (Crotone) (Godio, 2017, p. 171).

Sin embargo, de hecho, los solicitantes de asilo permanecen en estas por mucho tiempo, en muchos casos hasta cuando terminan los trámites de protección internacional. Esta situación presenta dos graves problemas: en primer lugar, estas estructuras no ofrecen servicios adecuados para largos períodos de estadía ni un proceso de orientación e integración en el territorio, más bien favorecen el aislamiento y la segregación de los solicitantes de asilo; en segundo lugar, no se prevé ninguna “continuidad de la acogida” después de que el solicitante haya recibido una u otra forma de protección. Justo cuando los beneficiarios de la acogida adquieren un título para permanecer en el territorio nacional, y deberían fortalecer su proceso de integración, ellos pierden el derecho a la acogida y quedan desamparados (Marchetti, 2016, p. 140).

3. La segunda acogida

Desde su nacimiento, el SPRAR se ha extendido continuamente, casi de forma frenética en los últimos años; sin embargo, como ya hemos dicho, esto no ha sido útil para enfrentar las crecientes exigencias de acogida⁴. Con el paso del tiempo, el marco normativo y operativo del SPRAR⁵ ha sido afectado por algunos cambios, aunque ha quedado la idea básica de construir una red de pequeñas viviendas difundidas por el territorio: estas estructuras pueden contar con el apoyo y la ayuda del Servicio Central SPRAR (que desarrolla también funciones de control, tal vez de forma impropia (Bonzano & Pupolizio, 2014, p. 86)), pero las gestionan casi siempre organizaciones del tercer sector, a las que se entregan los proyectos presentados por los entes locales, los cuales de todas formas se encargan del servicio.

El eje del SPRAR es que los proyectos de acogida ofrecen una serie de servicios que debería superar aquellos ofrecidos en la primera acogida: estos aspiran a ofrecer a sus beneficiarios un proyecto personalizado, un conjunto de servicios y una relación con el territorio capaz de aumentar su autonomía y, por lo menos en lo ideal, favorecer su integración. Este modelo de acogida se ha llamado tradicionalmente “acogida integrada”, aparecía ya en los primeros manuales operativos del SPRAR y ahora se halla en las páginas introductorias del Decreto del Ministerio del Interior del 10 de agosto de 2016.

4. En el 2014, los proyectos financiados casi se triplicaron en un solo año (432 y 20.752 puestos); el crecimiento se afianzó al año siguiente (430 proyectos y 21.613 puestos), para luego aumentar aún más en el 2016 (652 proyectos y 26.012 puestos). Hasta el 15 de julio del 2017, los puestos disponibles a nivel nacional eran 31.313 (ANCI et al., 2017, p. 123).

5. En particular, con la aprobación del Decreto del Ministerio del Interior del 10 de agosto de 2016, que contiene las nuevas líneas guía para el funcionamiento del Sistema de Protección para los Solicitantes de Asilo y Refugiados.

En el art. 30 se lee: “la acogida integrada es la puesta en práctica de intervenciones materiales básicas (alojamiento y comida), junto con servicios dirigidos a apoyar procesos de inclusión social, útiles a la (re)conquista de la autonomía individual”.

Así las cosas, todo el funcionamiento de la red SPRAR parece moverse entre los polos de la acogida y de la integración. Lejos de ser un mero atributo de la primera, la segunda es muy diferente, incluso podríamos decir –recordando lo mencionado por uno de los operadores SPRAR– que “de alguna manera es su contrario” (Giovannetti & Olivieri, 2012, p. 56). En efecto, la acogida atañe a todas aquellas actividades esenciales que van de la oferta de alojamiento y comida al abastecimiento de ropa y a una pequeña suma de dinero (el llamado *pocket money*), pues actividades que prevén un papel preponderante de los operadores, mientras los beneficiarios se limitan a ser “objeto” de la acogida afrecida.

Por el contrario, la integración representa la meta final de cada proyecto SPRAR, un objetivo que desde luego implica alcanzar cierto nivel de autonomía de los sujetos beneficiarios, casi un cambio de papeles en la relación con los operadores. En nombre de la integración, estos últimos deben ceder el paso a los mismos beneficiarios, los cuales deberán emplear las competencias aprendidas en las fases iniciales del proyecto para construir su proceso personal de salida del proyecto mismo. De hecho, cada proyecto SPRAR tiene su fin (dura seis meses, salvo prórrogas, pero, por lo general, la primera prórroga casi es automática) y, como las demás relaciones de ayuda, desde el principio se pone el objetivo de pasar a ser superflua.

Podemos decir que, entre los dos polos opuestos de la acogida y la integración, se juega todo el reto del SPRAR. En particular, el desafío de la integración concierne a la capacidad de “reactivar los recursos” de los usuarios, aunque esconde un peligro, porque la “(re)conquista de la autonomía individual”, sobre todo en vista del inevitable momento de salida del proyecto, exige que sus beneficiarios sean capaces “a solas” de hacer elecciones que los responsables del proyecto pueden incluso no compartir. Es aquí donde cada relación de “ayuda”, también la más abierta y horizontal posible⁶, muestra su ambivalencia: tanto porque las elecciones “autónomas” de los beneficiarios pueden ser inútiles al objetivo de la integración como porque en algunos casos tampoco es fácil definir perfectamente en qué consiste ese objetivo⁷.

6. Como se configura en los diferentes manuales SPRAR sobre el argumento, o bien en la llamada perspectiva “antiopresiva” (Laird, 2008).

7. Sobre la polisemia del término *integración*, también desde el punto de vista específico de los operadores sociales, véase Cartaci (2011).

Tal y como los mismos operadores del SPRAR han afirmado, “en los procesos de integración los puntos de vista del operador y de los usuarios no siempre coinciden” (Giovannetti & Olivieri, 2012, p. 59). En algunos casos, los operadores tendrán que afrontar el dilema de si adoptar una actitud “paternalista” respecto de algunas elecciones de sus usuarios (actitud que los mismos operadores consideran preponderante en las lógicas de gestión de los grandes centros gubernamentales (Bonzano & Pupolizio, 2014, p. 88), o bien respetar la autonomía de estos últimos.

Por ejemplo, este dilema vuelve a aparecer en la actitud que se va a adoptar frente a la posibilidad de que un beneficiario logre encontrar un trabajo en la economía sumergida o informal, particularmente difundida en aquellos sectores más abiertos al “trabajo migrante”, como la agricultura, la construcción o los servicios de cuidado en los grandes centros urbanos. Las normas más recientes han superado la anacrónica incompatibilidad entre el estatus de solicitante de asilo y la posibilidad de trabajar, pero incluso cuando el titular de una forma de protección logra encontrar un trabajo, es difícil obtener un contrato regular. Y frente a las concretas dificultades de activar procesos de formación profesional o de inserción laboral (SPRAR, 2017, p. 39), es comprensible que los operadores del SPRAR a menudo se hallen en una situación complicada: un usuario insertado en un proyecto SPRAR logra encontrar un trabajo ocasional, sumergido, sin derechos ni oportunidades de una inserción estable, que al final igual es una forma (subalterna) de inserción económica y social, y sobre todo una manera de ganar dinero que, a su vez, es una etapa esencial para independizarse, en particular en vista de la salida del proyecto.

Entonces, ¿hay que prohibir a toda costa la elección de un trabajo sumergido, en nombre del respeto de la legalidad? ¿O bien esta representa una etapa necesaria del proceso que los solicitantes y titulares de protección internacional logran construir activando sus propios recursos, como otros grupos desfavorecidos, y que igual representa algo más para llegar a la integración? Probablemente, una respuesta única y universal a estos interrogantes no exista o no sea oportuna, y los operadores entrevistados se han mostrado titubeantes sobre este punto (Bonzano & Pupolizio, 2014, p. 103).

Otro ejemplo interesante atañe a las reglas que los beneficiarios deben respetar durante todo el proyecto, y que se resumen en el llamado “contrato de acogida”, explicado a los beneficiarios y suscrito por ellos tan pronto como entran en el proyecto mismo. Algunas de esas reglas –por ejemplo las que prohíben ingresar bebidas alcohólicas o fumar en los centros colectivos o en los pisos– sirven para permitir la convivencia entre desconocidos y también entre personas que proceden de situaciones muy diferentes y con historias personales muy difíciles. Sin embargo, también destacamos que las reglas

antes citadas pueden caracterizarse por el “paternalismo” que se justifica más desde el punto de vista de la acogida que desde aquel de la integración: la “(re)conquista de la autonomía” no implica también la de la salud y, por el contrario, tal vez debería implicar la posibilidad de decidir a solas cómo relacionarse con sustancias seguramente perjudiciales para la salud, aunque legales.

Alternativas análogas se hallan también en detalles operativos en apariencia irrelevantes, como las diferentes opciones disponibles para el suministro de comida: si el objetivo es “la completa autonomía en la gestión de las comidas” (Servicio Centrale SPRAR, 2007, p. 17), está claro que la erogación directa de dinero es la mejor elección respecto de las otras, es decir, tanto respecto de la erogación de cupones prepago para alimentos como respecto de la distribución directa de productos alimenticios por parte de los operadores. Sin embargo, en la praxis hay opciones diferentes, hasta la preparación de menús diarios por parte de los operadores porque, en su opinión, la anterior gestión autónoma de los beneficiarios (todos chicos adultos) había producido un régimen alimenticio “demasiado desequilibrado” (Bonzano & Papolizio, 2014, p. 92).

Finalmente, podemos considerar una oscilación entre el paternalismo de la acogida y el difícil reto de la autonomía, típica de la fase de la integración, según la modalidad de gestión del llamado *pocket money*, esto es, una pequeñísima ayuda para los gastos diarios que cada ente local está obligado a suministrar, además de “comida, alojamiento y ropa” (Directiva 2013/33/UE, art. 2, let. g.; DM 10 de agosto de 2016, art. 31.2), y de otros bienes y servicios eventualmente garantizados por el proyecto (como la tarjeta móvil o el transporte público). Esta suma de dinero puede variar de 1,5 a 3,5 euros por día por persona –dependiendo de los recursos empleados para otras necesidades– y se distribuye con periodicidad; a pesar de ser tan exigua, representa un importante vector de autonomía y por eso el *Manual SPRAR* (2015, p. 40) trabaja para que su suministro no sea percibido como un “óbolo” por sus destinatarios (sugiriendo el empleo de tarjetas prepago recargables o un marco “institucional” para la distribución del dinero). Esta suma de dinero les permite medirse con el costo de vida, interactuar con el territorio, comprar bienes que no son de primera necesidad (incluidos el alcohol y los cigarrillos que, como hemos dicho, no se pueden consumir en las estructuras). Ya que esta contribución “representa un componente esencial de las condiciones materiales de acogida” y, al mismo tiempo, está dirigido a “permitirles [a los beneficiarios] tener un nivel de autonomía adecuado”, los estándares europeos en materia de asilo imponen que esta no se suministre nunca en especie ni que se vincule con una finalidad predeterminada o que se entregue completamente a los beneficiarios (EASO, 2016, pp. 33y ss.).

Desde este punto de vista podemos entender que algunas prácticas sugeridas por el mismo *Manual SPRAR* pueden parecer inciertas: “reformular” (o bien reducir o anular) el *pocket money* si los usuarios logran obtener otras rentas puede parecer obvio, pero también puede inducirlos a no comunicar otros ingresos eventuales; “reformular la cantidad” del subsidio dependiendo de la asistencia a los cursos o de la participación en las actividades propuestas parece conferirle a esta pequeña suma de dinero los rasgos de un verdadero *instrumento disciplinario* con el cual estimular la participación en el proceso de integración o sancionar pequeñas infracciones al reglamento sin la suficiente gravedad para justificar la revocación de la acogida.

4. La inclusión diferencial de los solicitantes de asilo

Consideramos que este breve excursio sobre el sistema de acogida italiano permite enriquecer el concepto de *inclusión diferencial* que Mezzadra y Neilson (2013) han tomado de la literatura feminista y antiracista para relacionarlo con las migraciones, proponiéndolo como instrumento heurístico para observar *la proliferación de los confines*. Todo el sistema de acogida italiano representa un ejemplo patente de esta proliferación de confines. Los grandes centros gubernamentales, los centros de acogida extraordinarios y el SPRAR representan los tres pilares en los que se basa este sistema, contruidos de forma diferente, y por lo menos hasta el 2015 sin ninguna planificación consciente capaz de estructurar y separar, por ejemplo, la primera de la segunda acogida. A pesar de esto, estos tres segmentos se fundamentan en premisas y producen efectos diferentes que podemos poner sobre una línea recta que va de la máxima (relativa) exclusión a la máxima (relativa) inclusión.

Se suele recurrir a grandes estructuras de acogida en las situaciones consideradas “críticas”, pero también cuando se desea evitar que los refugiados se desplacen con libertad por el territorio. En Italia, estructuras similares, basadas en una lógica claramente “concentracionaria”, han aumentado desmedidamente en la última década y, a despecho de los comunicados oficiales (Ministerio del Interior, 2016), el Gobierno italiano nunca ha logrado superar ese modelo de primera acogida basado en centros de grandes dimensiones. En esas estructuras, los solicitantes de asilo no están sometidos a formas explícitas de detención y vigilancia; no obstante, los afecta un control más sutil, basado de hecho en la fuerza centrípeta que una acogida similar es capaz de ejercer, alimentando la dependencia de sus beneficiarios de los agentes del “gobierno humanitario”

(Agier, 2006). Este modelo de acogida garantiza la satisfacción de las necesidades principales de los solicitantes de asilo, aunque los relegue a un limbo jurídico y social cuyo resultado es una especie de *acogida sin integración*.

El segmento de acogida “extraordinaria” se desarrolló tras las repetidas emergencias que, a partir del 2011, sacudieron el sistema y, sin ninguna planificación consciente, muy pronto se ha convertido en su eje. Las estructuras de acogida extraordinaria de alguna manera crean una situación intermedia entre la primera acogida ofrecida en los grandes centros gubernamentales y la segunda acogida en la red SPRAR. Si algunos aspectos negativos –relacionados con la estadía en estructuras de grandes dimensiones como los CPA– en este caso faltan, muchos límites del modelo de primera acogida caracterizan también a los CAS, a los que se aplican los mismos estándares de gestión de los grandes centros gubernamentales. Cabe añadir el efecto de segregación espacial indirecto producido por el modelo de “dispersión forzosa” (Bloch & Schuster, 2005; Hynes, 2011) en el cual parece inspirarse y que, de hecho, condiciona el suministro de los servicios de acogida a la aceptación de una determinada residencia en lugares a menudo remotos y lejanos de los principales centros.

Por lo menos en apariencia, este último aspecto acaba acercando los CAS al SPRAR, por eso –como ya hemos dicho– recientemente el Gobierno ha propuesto una progresiva conversión de los primeros en los segundos, totalmente compartible aunque difícil de realizar. En efecto, si los CAS solo ofrecen los servicios indispensables para la acogida, el reto del SPRAR es la segunda acogida, es decir, la posibilidad de trabajar para la integración de los solicitantes y de los titulares de protección, desde una óptica de red con los demás servicios presentes en el territorio y por un tiempo limitado. Ya vimos cuáles y cuántos son los obstáculos a los que se enfrenta este reto pero, concluyendo, nos interesa exponer dos puntos, relacionados entre sí.

En primer lugar, el SPRAR representa el segmento más avanzado del sistema de acogida italiano, es decir, el más incluyente (o menos excluyente), porque se basa en el involucramiento de los entes locales y territoriales, en el empleo prevaleciente de pisos y en el abastecimiento de servicios que van más allá de la mera acogida; el SPRAR es la única parte del sistema explícitamente dirigida a la integración de los beneficiarios en la sociedad de llegada, es decir, a la “reconquista de su autonomía” que, antes que todo y tal vez de manera inevitable, se cruza con el trabajo.

En segundo lugar, precisamente este segundo, difícil y compartible objetivo que se pone el SPRAR permite observar de manera pormenorizada la tensión entre los dos polos ideales de la acogida y de la integración, así como la ambivalente naturaleza de

esta última. Y esto ocurre porque el primer polo exige una actitud pasiva, o como mucho indiferente, por parte de sus beneficiarios y, por consiguiente, es compatible con una actitud “paternalista”, para la cual los que suministran el servicio deciden *cuánta y qué tipo de acogida es necesaria* (por ejemplo, en qué tipo de estructuras se hospedará a los beneficiarios, cómo se les van a suministrar los servicios esenciales). En cambio, el objetivo de la integración necesita mucho más: exige que los operadores cedan el paso y que los beneficiarios decidan “a solas” qué elecciones hacer, aceptando el riesgo de que se equivoquen desde el punto de vista de los operadores.

Los pequeños dilemas observados en la praxis de la gestión de cada proyecto permiten arrojar luz sobre una tensión más amplia, que se halla en el objetivo de la integración que –como es notorio– no depende solo del SPRAR, sino que es un pilar de las políticas migratorias italianas y europeas. Por un lado, la integración exige fijar unos parámetros de base para medir el éxito del proceso de integración: pensemos en la capacidad de aceptar las reglas de la acogida y de la convivencia, en la de gestionar el dinero, de saber interactuar con los servicios presentes en el territorio o de firmar un contrato de locación. Los operadores deben detectar esos parámetros, aunque a veces recurren también a instrumentos disciplinarios impropios, como el *pocket money* para promover o dirigir la participación de los beneficiarios, que son el “objeto” de este proceso y de una evaluación por parte de los primeros. Por otro lado, la integración es un proceso momentáneo que aspira a independizar a sus “sujetos”; pero si “autonomía significa aceptar de los demás precisamente lo que de estos no se entiende” (Sennett, 2003, p. 256), entonces esta debe cargar con la cuenta no tanto de su fracaso (según los estándares antes citados), sino sobre todo del hecho de que esa misma autonomía se convierta en un rechazo o negación del mismo proceso de integración.

Traducción del italiano de M. Colucciello

Referencias

- Accorinti, M. (2015, abril-septiembre). Centri di accoglienza: varietà tipologica e dibattito collegato. *La Rivista delle Politiche Sociali*, (2-3), pp. 179-200.
- Agier, M. (2006). Le gouvernement humanitaire et la politique des réfugiés. En L. Cornu & P. Vermeren (Eds.), *La philosophie déplacée: Autour de Jacques Rancière, Colloque de Cerisy* (pp. 411-428). Paris: Horlieu Editions.

- Anci, Caritas Italiana, Cittalia, Fondazione Migrantes, Servizio Centrale Dello Sprar (2017). *Rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2017*. Roma. Recuperado de https://www.unhcr.it/wp-content/uploads/2017/10/Rapporto_2017_web.pdf.
- Bloch, A. & Schuster, L. (2005). At the extremes of exclusion: Deportation, detention and dispersal. *Ethnic and Racial Studies*, 28(3), pp. 491-512.
- Bona, M. & Marchetti, C. (2017). Il diritto d'asilo in Italia: sviluppi normativi e nel sistema di accoglienza a partire dagli anni Novanta. En L. Gorgolini (Ed.), *Le migrazioni forzate nella storia d'Italia del XX secolo* (pp. 219-50). Boloña: Il Mulino.
- Bonetti, P. & Neri, L. (2004). Il diritto d'asilo. En B. Nascimbene (Ed.), *Diritto degli stranieri* (pp. 1136-88). Padua: CEDAM.
- Campesi, G. (2013). *La detenzione amministrativa degli stranieri. Storia, diritto, politica*. Roma: Carocci.
- Campesi, G. (2015). Humanitarian confinement: an ethnography of reception centres for asylum seekers at Europe's southern border. *International Journal of Migration and Border Studies*, 1(4), pp. 398-418.
- Campesi, G. (2018). Seeking Asylum in Times of Crisis: Reception, Confinement, and Detention at Europe's Southern Border. *Refugee Survey Quarterly*, 37(1), pp. 44-70.
- Catarci, M. (2011). *L'integrazione dei rifugiati. Formazione e inclusione nelle rappresentazioni degli operatori sociali*. Milano: FrancoAngeli.
- Consorzio Italiano di Solidarietà (2005). *L'utopia dell'asilo: Il diritto di asilo in Italia nel 2005*. Torino: Gruppo Abele.
- Cornelisse, G. (2016, marzo). Territory, Procedures and Rights: Border Procedures in European Asylum Law. *Refugee Survey Quarterly*, 35(1), pp. 74-90.
- EASO (2016). *Guidance on Reception Conditions: Operational Standards and Indicators*. Recuperado de <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/EASO%20Guidance%20on%20reception%20conditions%20-%20operational%20standards%20and%20indicators%5B3%5D.pdf>.
- European Commission (2015). *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A European Agenda on Migration*. COM (2015) 240. Brussels. Recuperado de https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf.
- Giovannetti, M. (2013). *L'infinita emergenza*. Roma: Anci, Cittalia.
- Giovannetti, M. & Olivieri, M. S. (Eds.) (2012). *Tessere l'inclusione: territori, operatori e rifugiati*. Roma: Grasso.

- Godio, G. (2017). Sistema di accoglienza: i dati. En Fondazione Migrantes (Ed.), *Il diritto d'asilo. Report 2017* (pp. 169-201). Todi: Editrice Tau.
- Hynes, P. (2011). *The dispersal and social exclusion of asylum seekers: Between liminality and belonging*. Bristol: Policy Press.
- Laird, S. E. (2008). *Anti-oppressive Social Work. A Guide for Developing Cultural Competence*. Londres: Sage.
- Marchetti, C. (2011). Assistiti o segregati? I grandi centri per richiedenti asilo in Italia. *La Società degli Individui*, 14(2), pp. 57-72.
- Marchetti, C. (2016). Le sfide dell'accoglienza. Passato e presente dei sistemi istituzionali di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati in Italia. *Meridiana. Rivista di storia e scienze sociali*, 86, pp. 121-43.
- Mezzadra, S. & Neilson, B. (2013). *Border as Method, or, the Multiplication of Labour*. Londres: Duke University Press.
- Ministero dell'Interno (2016). *Piano accoglienza 2016. Tavolo di coordinamento nazionale*. Roma.
- Mountz, A. (2011, marzo). The enforcement archipelago: Detention, haunting, and asylum on islands. *Political Geography*, 30(3), pp. 118-28.
- Neville, D., Sy, S. & Rigon, A. (2016). *On the frontline: the hotspot approach to managing migration*. Brussels: European Parliament. Directorate General for Internal Policies.
- OXFAM Italia (2017). *La lotteria Italia dell'accoglienza. Il sistema dell'emergenza permanente*. Roma. Recuperado de https://www.oxfamitalia.org/wp-content/uploads/2017/11/La-Lotteria-Italia-dellaccoglienza_Report-Oxfam_8_11_2017_Final.pdf.
- Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea (26 de junio de 2013). Directiva 2013/33/UE. Recuperado de <https://web.icam.es/bucket/DIRETTIVA%2033%202013%20CONDICIONES%20ACOGIDA%20L00096-00116.pdf>.
- Parlamento Italiano (30 de julio de 2002). Ley 189/2002. Recuperado de <http://www.camera.it/parlam/leggi/02189l.htm>.
- Presidente della Repubblica (16 de septiembre de 2004). Decreto del Presidente de la República 303/2004. Recuperado de https://www.unhcr.it/wp-content/uploads/2015/12/Decreto_16_settembre_2004_n._303.pdf.
- Presidente della Repubblica (28 de enero de 2008). Decreto Legislativo 25/2008. Recuperado de http://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2008-02-16&atto.codiceRedazionale=-008G0044&elenco30giorni=false.

- Presidente della Repubblica (18 de agosto de 2015). Decreto Legislativo 142/2015. Recuperado de <http://www.meltingpot.org/Decreto-legislativo-n-142-del-18-agosto-2015.html#.WzJuY7mn9kg>.
- Presidente della Repubblica (17 de febrero de 2017). Decreto Legislativo 13/2017. Recuperado de <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2017/02/17/17G00026/sg>.
- Sennett, R. (2003). *Respect in a World of Inequality*. New York: Norton & Company Inc.
- Servizio Centrale SPRAR (2007). *Manuale operativo per l'attivazione e la gestione di servizi di accoglienza e integrazione per richiedenti e titolari di protezione internazionale*. Roma.
- Scheel, S. & Squire, V. (2014). Forced Migrants as Illegal Migrants. en E. Fiddian-Qasimiyeh, G. Loescher, K. Long, N. Sigona (Eds.), *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies* (pp. 188-99). Oxford: Oxford University Press.
- SPRAR (2015). *Manuale operativo 2015*. Recuperado de <http://www.sprar.it/news-eventi/online-il-manuale-operativo-sprar-2015>.
- Squire, V. (2009). *The Exclusionary Politics of Asylum*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Tazzioli, M. (2017). Containment through mobility: migrants' spatial disobediences and the reshaping of control through the hotspot system. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, pp. 1-16. doi: 10.1080/1369183X.2017.1401514.
- UNHCR (2000). *Reception Standards For Asylum Seekers In the European Union*. Ginebra. Recuperado de <http://www.unhcr.org/4aa763899.pdf>.
- Vassallo Paleologo, F. (2012). *Diritti sotto sequestro. Dall'emergenza umanitaria allo stato di eccezione*. Roma: Aracne.