

PERSONAS Y FAMILIAS MIGRANTES ENTRE PREJUICIOS, POLÍTICAS REPRESIVAS, RIESGO DE ASIMILACIÓN: ROL DE LOS ACTORES SOCIALES EN LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN.

D. Salvatore Casabona
Fecha de Recepción: 28 de Abril de 2007

RESUMEN

El artículo elaborado sobre la base de la ponencia presentada en la VII Semana de Humanismo y Universidad, sobre Nuevas Pobrezas, León, 2007. Proporciona una valiosa información sobre la problemática migratoria y su repercusión laboral, analizando a su vez el papel de los principales agentes sociales en la provisión de medidas superadoras de las condiciones de justicia y de reconocimiento de los derechos de ciudadanía, en el ámbito de la UE y de la responsabilidad de cada uno de los estados miembros.

PALABRAS CLAVE

Migraciones, globalización, flujos migratorios, feminización de las migraciones, trabajo, salario, protección social, derechos, ciudadanía.

1.- El contexto internacional.-

Hablar de nuestra época como época de las migraciones es correcto, no solo por la elevada dimensión alcanzada por los traslados de la población, sino también, y sobre todo, por el relieve de la cuestión en todos los países, sean estos de partida o de llegada. El impulso a emigrar está difundido en todos los países del sur del mundo, mientras la preocupación por las llegadas masivas de inmigrantes está ampliamente presente en los países desarrollados.

Diversos análisis sobre migraciones tratan de explicar las motivaciones de este fenómeno. Entre los más interesantes podemos citar los de Castels y Miller que analizan los elementos de novedad y las características principales de las actuales migraciones internacionales.

Según estos dos estudiosos existe sobre todo una globalización de las migraciones internacionales que se expresa a través del progresivo crecimiento de los Países interesados- entendidos como países de procedencia y de destino – que ve la participación en la experiencia migratoria de los países y de los pueblos que antes estaban excluidos. De hecho hoy los grandes flujos migratorios afectan principalmente a hombres y mujeres del Tercer mundo, regiones estas que en la fase anterior registraban pocas partidas y casi exclusivamente hacia los países de los que eran colonia.

Respecto a los países de destino en Europa, la gran novedad está representada, por la presencia, a partir de los años setenta de Grecia, Portugal, Italia y España (todos Países de Europa meridional), entre las metas principales de los flujos migratorios.

Hay un segundo aspecto de novedad: la aceleración de las migraciones. Se trata de una tendencia al aumento de movimientos internacionales. Naturalmente esta aceleración no se expresa del mismo modo en todos los Países, pero en todos se registra un fuerte crecimiento de población extranjera, regular o irregular. Italia es sin duda un caso significativo y representativo de esta tendencia, Aunque también otros Países como Alemania o los Estados Unidos en los últimos veinte años han absorbido una cantidad de población extranjera superior a la del pasado.

Un tercer aspecto, estrechamente vinculado al anterior está representado por una diferenciación de las migraciones. En otras palabras la composición de flujos migratorios aparece cada vez más compleja desde el punto de vista demográfico y social. Se asiste, de hecho, a un proceso de feminización de las migraciones y al mismo tiempo a una progresiva politización. Tales procesos advierten el

incremento de la incidencia de la componente femenina dentro de los flujos y de las comunidades de inmigrantes. El fenómeno de la politización consiste esencialmente en el hecho de que los flujos migratorios tienden a ser progresivamente regulados por las políticas migratorias de los países de llegada, si bien no siempre tales políticas alcanzan plenamente los efectos deseados, generando un aumento de los que entran en el área de la clandestinidad o de la ilegalidad. En este sentido se puede afirmar que la actual situación puede ser considerada más que como edad de las migraciones, como la edad del “control” y de la “preocupación” por las migraciones. Una novedad respecto al pasado está representada por la presencia de políticas restrictivas, de las que resulta un cuadro caracterizado por la contradicción entre un fuerte empuje migratorio en el ámbito internacional y una restricción igualmente fuerte respecto a los inmigrantes de parte de los países más ricos y desarrollados. Las nuevas migraciones internacionales, en otros términos, se mueven en un contexto de frontera cerrada o de alguna forma más cerrada que en el pasado.

En 1960 eran 76 millones las personas que vivían fuera de su País de origen. En el 2000 este número se ha más que duplicado, alcanzando los 175 millones aproximadamente. Hoy en el 2006 son 191 los que se definen como “migrantes del mundo” por la correspondiente estimación periódicamente actualizada por la Population Division de las Naciones Unidas y representan casi el 3% de los habitantes del mundo (caritas 2005). Respecto al 2000, los migrantes han aumentado en 16 millones. Sin embargo la tasa de aumento ha conocido una ligera flexión a causa del aumento de refugiados o solicitantes de asilo y los evacuados y dispersos registrados por los organismos internacionales competentes (según la UNHCR son 9,2 millones los solicitantes de asilo y 6,6 los dispersos y evacuados).

De los 191 millones de migrantes, 94 millones viven en las regiones más desarrolladas (excluida la CSI), y 70 millones, aproximadamente el 37% en regiones menos desarrolladas¹. La mayor parte de las personas contabilizadas como migrantes internacionales en 2005 vivían en Europa (64 millones), Asia (53 millones), América septentrional (844 millones), África (17 millones), América Latina y caribe (aproximadamente 7 millones) y Oceanía (5 millones).

El resultado de las transformaciones económicas y demográficas en la fase actual de globalización consiste esencialmente en la concentración del desarrollo económico en los Países del norte del mundo y en una concentración del desarrollo demográfico en los Países del sur.

De acuerdo con algunas estimaciones realizadas por estudiosos de los fenómenos demográficos, la población crece con un incremento anual entre 50 – 70 millones y en el 2050 alcanzará casi los 9.000 millones de individuos.

Esta dinámica, a causa de la reducción de la tasa de fertilidad y del aumento de la esperanza de vida, producirá un doble efecto: por un lado hará más evidente el envejecimiento de nuestras sociedades y por otro provocará una reducción de la población residente y económicamente activa²

¹ Los Países y las áreas se agrupan geográficamente en seis áreas principales: África, Asia, Europa, América Latina y Caribe, América septentrional, Oceanía; estas áreas principales se subdividen en Regiones geográficas. Por conveniencia estadística las Regiones se subdividen en “más desarrolladas” y “menos desarrolladas”. Estas últimas comprenden las regiones de África, Asia (excluido el Japón), América Latina y el Caribe, además de Melanesia, Micronesia y Polinesia. Las Regiones más desarrolladas comprenden Australia/Nueva Zelanda, Europa, América septentrional y Japón. Los Países menos desarrollados según la definición de la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2004 son 50.

² Parte de los siete países mayormente desarrollados (PMS) tendrá en el 2050 una población muy joven, con una media de edad de 23 años (Angola, Burkina Fasso, Somalia, Yemen), mientras que diecisiete países de desarrollo avanzado tendrán una población con una media de edad de 53 años. Entre ellos Italia con 52.

El envejecimiento de la población se situará frente a problemas nuevos respecto a los cuales aún no hemos encontrado respuestas ni disponemos de una experiencia consolidada en la que poder apoyarnos³

La intensificación de los intercambios en la nueva fase de la globalización, no ha mejorado las relaciones entre países pobres y países ricos. El resultado de estos procesos se pone de relieve a través de los datos proporcionados por el Banco Mundial en su informe 2000 (Attacking poverty).

El mundo vive una situación de pobreza en medio de la abundancia. De los 6 billones de habitantes del planeta 2.800 millones (cerca de la mitad) viven con menos de dos dólares al día y 1.200 millones viven con menos de un dólar. El 44% de estas personas viven en Asia del sur. En los países ricos menos de un niño sobre cien llega a la edad de cinco años, mientras que en los países pobres esta incidencia alcanza el 20%.

El mismo informe resalta también que la distribución de los efectos positivos del desarrollo es extremadamente desigual.

La renta media de 20 países más ricos es 37 veces más alta que la media de los 20 países más pobres. Una diferencia esta que se ha duplicado en los últimos 40 años (...). En los países de Europa Oriental y de África Central la transición hacia el mercado ha multiplicado por 20 el número de personas obligadas a vivir con menos de un dólar”

2.- Convención ONU sobre los derechos de los migrantes.-

Los principales Países de inmigración en Europa han ignorado hasta ahora la Convención de la ONU de 1990 sobre los derechos de los trabajadores migrantes

³ Basta pensar que los demógrafos calculan que en 2050 el peso del porcentaje de la población anciana sobre la población mundial será del 20,1% mientras que el de los jóvenes representará el 21,4%

y de sus familias. Los tentativos de implementar la Convención en Bélgica y en Gran Bretaña no han tenido éxito. Las razones son variadas, y derivan sobre todo de intereses contrastantes entre intereses de los Estados que producen los flujos migratorios y los países a los que llega la inmigración. Los principales países de inmigración en Europa han ignorado hasta ahora la Convención de la ONU de 1990 sobre los derechos de los trabajadores migrantes y de sus familias. Pero son evidentes los contrastes entre los mismos Estados europeos cuando se trata de adoptar medidas que vayan más allá de una mera consideración represiva de los fenómenos migratorios.

El principio fundamental en el que se basa la convención de la ONU es el reconocimiento a todos los migrantes de un standard mínimo de protección. Según la situación de regularidad o irregularidad se prevén medidas distintas con un listado de derechos más amplio para los que se encuentran en situación regular. Pero toda la primera parte de la Convención está dedicada a provisiones específicas que tienden a dar efectividad al principio de igualdad de trato en el reconocimiento de los derechos fundamentales de la persona humana. Esta visión del migrante trabajador, sobre todo persona inserta en un contexto familiar, contrasta con la neta distinción que se suele hacer en todos los países europeos entre inmigración regular e irregular, si bien recientemente todos se han visto obligados a reconocer la naturaleza mixta de los flujos migratorios, compuestos en parte de inmigrantes que están obligados al ingreso ilegal pero que tienen derecho al ingreso, como los solicitantes de asilo, las mujeres embarazadas y los menores.

Las dificultades más graves para la implementación de la Convención consisten en la consideración prioritaria de los aspectos relativos a los problemas de seguridad de las migraciones, con un desequilibrio creciente entre intervenciones y recursos destinados a la represión de la migración clandestina, en detrimento de las intervenciones en materia de integración y de los acuerdos de cooperación económica.

La exigencia de una cooperación internacional efectiva afirmada en la Convención de la ONU incluso en la perspectiva de acuerdos entre Estados a escala regional (ej. Euromediterránea) es distinta de cómo los países europeos entienden hoy las políticas de “vecindad” y de colaboración con los principales países de tránsito de flujos migratorios. La constante referencia a la operación FRONTEX por parte de la comisión de la UE, la creciente demanda de recursos para militarizar las fronteras del sur del Mediterráneo y externalizar los controles de frontera, distan mucho de las políticas de cooperación y de circulación de personas reclamadas por la Convención de la ONU sobre derechos de trabajadores y migrantes y de sus familias.

El principio de la condicionalidad migratoria (recursos y cuotas de flujos en lugar de un bloque de flujos migratorios) está en el centro de las políticas comunitarias y, en este cuadro cualquier reconocimiento de los derechos de los trabajadores migrantes irregulares y de sus familias, tema central de la Convención de la ONU de 1990, aparece en decidida contra tendencia. Afirmar la necesidad de identificar formas legales de ingreso para el trabajo y después basar las políticas comunitarias en intervenciones represivas y sobre el peligroso concepto de “migración selectiva”, o asignar a las oficinas consulares una función de “filtro” significa mantener condiciones que han producido en el tiempo la difusión de situaciones de clandestinidad de los trabajadores inmigrantes. Esta parece precisamente la dirección de la Comisión, del Consejo y de los Estados más autorizados de la Unión (comprendida la España de Zapatero) con alguna débil voz disorde en el Parlamento Europeo.

Proponer hoy intervenciones políticas a nivel comunitario para implementar la Convención de la ONU a nivel comunitario, incluso con ocasión de la aprobación de la Constitución Europea, si es que se llega a su aprobación, significaría proponer (sobre todo) una neta discontinuidad respecto a las políticas de la Unión Europea que han producido, incluso a través de la estipulación de acuerdos de readmisión que no garantizan de forma efectiva los derechos

fundamentales de la persona, un crecimiento exponencial de la clandestinidad, una expansión irracional de la sanción penal del ingreso y de la presencia irregular, la negación de derechos fundamentales de los migrantes, millares de víctimas en los desiertos africanos y en las aguas del Mediterráneo, abatimiento de los derechos de ciudadanía incluso a desventaja de migrantes regulares.

Sin una fuerte discontinuidad de las más recientes políticas de la Comisión y del Consejo sobre estos temas cualquier iniciativa en el ámbito europeo, que demande genéricamente la necesidad de ratificar la Convención ONU de parte de los Estados miembros, corre el riesgo de permanecer como una mera declaración de principios.

La implementación de la Convención ONU, podría darse gradualmente, a nivel de los ordenamientos nacionales, introduciendo en la legislación en materia de inmigración normas que den actuación a las previsiones más importantes de la Convención, sobre todo en la parte en la que reconoce derechos a los trabajadores migrantes irregulares y sus familias.

La perspectiva nacional parece la más practicable frente a los anteriores fallos de las iniciativas que, en el ámbito comunitario, han tratado de abordar la cuestión del ingreso legal por trabajo, tema sobre el cual no parece previsible alcanzar un acuerdo operativo entre los 27 países que integran la Unión.

Permanece como una hipótesis, en todo caso, una intervención a nivel de recomendación por parte de los organismos comunitarios, pero la implementación podrá acaecer solo en el ámbito nacional, a no ser que la nueva Constitución Europea no modifique el reparto de competencias entre autoridades comunitarias y nacionales en materia de inmigración y de asilo. Pero en esta perspectiva se trata de tiempos inciertos y muy condicionados a los resultados de las elecciones en los países europeos más importantes, como Francia.

Para mantenerse en el terreno de lo concreto y de la eficacia, es preferible dar curso a las siguientes previsiones fundamentales de la Convención, con

normativas nacionales, ya que se trata de materias en gran parte sustraídas a la competencia de los organismos comunitarios.

1. Es necesario dar actuación efectiva al art. 16 y en particular al art. 17 de la Convención según el cual “los trabajadores emigrantes y los miembros de sus familias que estén privados de su libertad deberán ser tratados con humanidad y con respeto de la persona humana y de su identidad”... y, en base a esta norma, “cualquier trabajador emigrante o miembro de su familia que sea detenido en un Estado de tránsito o en un Estado de llegada por violación de las normas sobre emigración debe ser tenido, en la medida de lo posible, separado de personas condenadas o detenidas en espera de juicio. Durante cualquier periodo de reclusión en ejecución de una sentencia emitida por un tribunal, la finalidad esencial del tratamiento de un trabajador emigrante o de un miembro de su familia debe ser su enmienda y su rehabilitación social”.

La pena debe tener por consiguiente una función rehabilitadora, también para los migrantes, por esta razón se ha de abrogar cualquier disposición que prevea un automatismo entre la ejecución de las medidas penales y la expulsión o alejamiento forzado del inmigrado, que se ha de valorar solo caso por caso. El tráfico y el trabajo clandestino de los migrantes pueden ser contrastados en el respeto de los derechos humanos fundamentales, como recuerda el art. 2 del T. U. en materia de inmigración actualmente vigente.

2. La Convención de la ONU sobre protección de trabajadores migrantes y de sus familias, en la primera parte, del art. 18 y por consiguiente a favor de los inmigrantes irregulares, confirma expresamente que el principio de legalidad, la reserva de ley en la disciplina de la condición jurídica de los extranjeros, el principio del contradictorio y del justo proceso, el derecho de defensa, la presunción de no-culpabilidad, el principio del doble grado de jurisdicción, y el derecho a la información y a la comprensión lingüística

son válidos para todos los trabajadores migrantes. Se trata en muchos casos de previsiones ya presentes en muchas Constituciones nacionales, como la Constitución italiana, y en la Constitución europea a salvaguardia de los derechos del hombre de 1950.

Es necesario modificar las normativas nacionales, también la legislación penal en materia de inmigración, a partir de la efectiva actuación de estos fundamentales principios del Estado democrático, sobre todo para eliminar el “derecho penal especial” que en estos años se ha construido con referencia a diversas “especies de hechos criminales” vinculados a la inmigración clandestina. Es necesario modificar, en especial el art. 12 del vigente T. U. en materia de inmigración que, de la manera en que está formulado, permite de facto a la pública administración, la definición del tipo de hecho penal de facilitación del ingreso de los clandestinos en contraposición con la reserva de ley y el principio de legalidad en materia penal, principios afirmados en la Convención ONU y también la italiana. La norma habrá de ser definida en términos tales que no permita apreciaciones de carácter discrecional y la cd. eximente humanitaria ha de ser ampliada a las intervenciones de salvamento actuadas por sujetos privados (como los pescadores) en aguas internacionales. La Convención ONU de hecho, considera los migrantes y no solamente los inmigrantes, afirmando la necesidad de una protección de los derechos fundamentales, a partir del derecho a la vida, de todas las personas a lo largo del periodo completo que comprende el itinerario de la migración.

3. Según el art. 22 de la Convención ONU de 1990

- Los trabajadores emigrantes y los miembros de sus familias no deben estar sujetas a medidas de expulsión colectiva. Cada caso de expulsión debe ser examinado y decidido individualmente

- Los trabajadores emigrantes y los miembros de sus familias pueden ser expulsados del territorio de una de los Estados adheridos a la Convención solo después de una decisión tomada por la autoridad competente según la ley.
- La decisión ha de ser comunicada en lengua para ellos comprensible. Sobre su demanda, donde el mandato no lo disponga de otra forma, la decisión debe ser comunicada por escrito, y salvo circunstancias excepcionales por la seguridad nacional, las razones de la decisión deben ser declaradas.
- Las personas interesadas deben ser informadas de sus derechos con anterioridad, o a más tardar antes de que la decisión sea comunicada.

Es necesario introducir en las legislaciones el principio del efecto de la suspensión del recurso contra las medidas de expulsión y rechazo, y confirmar la prohibición absoluta de expulsiones colectivas como las realizadas en Italia en 2004 y en 2005 de Lampedusa a Libia.

4. La política de limitación y de selección de las cuotas de ingreso anual ha demostrado en modo irrefutable que es imposible contener los flujos de ingreso irregular sin ofrecer un canal de ingreso legal para la búsqueda de trabajo. La Convención de la ONU de 1990, si se ratifica sin reservas en el ámbito europeo, en la parte dedicada a las previsiones sobre la inmigración regular, podría ser utilizada en defensa de los derechos más elementales de la población trabajadora inmigrante haciendo menos precarias sus condiciones. Será necesario al respecto diseñar una política común a nivel europeo para la admisión de ciudadanos de terceros países en busca de trabajo, incluso importando institutos como la esponsorización de los migrantes en busca de ocupación.

Se recuerda sobre todo el art. 68 segundo coma de la Convención en el que se afirma que las medidas contra la inmigración clandestina y el trabajo

negro no deben perjudicar a los trabajadores migrantes irregulares. La reapertura de canales de ingreso legal, mas que la proliferación de centros de atención y mejor que los acuerdos de readmisión, constituye el mayor freno a la inmigración clandestina. Lamentablemente las últimas decisiones de la Comisión y del Consejo de la U.E, así como los vértices políticos de los países de la Unión y las posiciones cerradas y xenófobas de muchos países en vías de adhesión, no permiten esperar nada de bueno para el futuro. Basta con recordar el infausto éxito de la propuesta de directiva presentada por la Comisión en el 2001 y arrinconada en el 2005, sobre las condiciones de ingreso, estancia y acceso a la ocupación de los migrantes (GUCE 332 del 27 de noviembre de 2001).

Existe ya una invitación precisa dirigida por el Comité económico y social europeo en el 2004 a los Estados miembros de la Comisión de proceder a la ratificación de la Convención de la ONU de 1990, pero a distancia de tres años después de la ampliación de la Unión a Rumania y a Bulgaria, esta invitación permanece desatendida, y el tema ni siquiera entra en la agenda del debate comunitario.

Permanece la perspectiva en el ámbito nacional en vista de una reforma en el ámbito sustancial del texto único de las leyes sobre inmigración actualmente en Italia, modificado por las ley Fini en 2002, sin modificaciones sustanciales recientes, auspiciadas por el gobierno Prodi.

5. La Convención ONU de 1990 insiste en la exigencia de una implementación de la Convención y el programa Durban (2001) contra la discriminación racial, a partir de esta llamada, y de las numerosas previsiones en las dos convenciones contra la discriminación racial (y no solo), sería necesario revisar la legislación interna en materia de discriminación, con la constitución de una agencia de monitoreo independiente, compuesta prioritariamente por representantes de las ONG,

articulada sobre base regional, y con una modificación de los art. 43 y 44 del T. U. 286 del 1998, que introduzca finalmente el principio de la inversión del gasto de la prueba a favor de la víctima de la discriminación y otras previsiones referidas a la legitimación de los organismos autorizados a intentar acciones colectivas contra actos de discriminación hechas por agentes institucionales. Más allá de las modificaciones legislativas es necesario intervenir respecto a las buenas prácticas, objeto de numerosas llamadas de atención en distintos puntos de la Convención de la ONU, para consolidar el principio de igualdad de trato, para poder intervenir por vía reglamentaria y organizativa frente a los abusos que se producen cotidianamente en muchas de las oficinas donde se gestionan los trámites administrativos referidos a los inmigrantes.

3.- El escenario italiano: acceso a los derechos de ciudadanía.-

Si bien Italia se considera con frecuencia un país de reciente inmigración, la presencia extranjera constituye un fenómeno estructural en continuo crecimiento. A este fenómeno no se corresponden las políticas migratorias estructuradas, hasta ahora más orientadas hacia la adopción de medidas de carácter represivo que hacia medidas de carácter integrador, con el consiguiente desequilibrio de inversión de recursos. A las dificultades de programación y realización de políticas de ingreso funcionales y a las exigencias presentadas por el mercado de trabajo, a las insuficientes recursos económicos destinados a la construcción de medidas dirigidas a reforzar la integración de los migrantes se añaden los episodios de xenofobia y racismo o de discriminación social.

Algunas de estas formas de discriminación pueden ser consideradas como formas de prejuicio difuso, fricciones entre población autóctona y población inmigrada, y a decisiones e inclinaciones de carácter subjetivo, pero al lado de

ellas existen verdaderas formas de discriminación que podrían definirse institucionales. No obstante la legislación italiana se haya dotado de instrumentos como los artículos 43 y 44 del Texto Único sobre la inmigración de 1998 para prevenir y combatir las formas de discriminación respecto a los inmigrantes, se trata de una normativa aplicada a modo parcial. De acuerdo con los mencionados artículos, de hecho, constituye discriminación “todo comportamiento que directa o indirectamente implique una distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en la raza, el color, la ascendencia o el origen nacional o étnico, las convicciones o prácticas religiosas, y que tenga como finalidad o efecto destruir o comprometer el reconocimiento, el disfrute o el ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y de las libertades fundamentales en campo político, económico, social y cultural y en cualquier otro sector de la vida pública”

El proceso de estabilización del fenómeno migratorio al interno de los países de la Unión Europea, y entre ellos Italia, necesita la integración de esta parte de la población en el proyecto de creación de una “ciudadanía europea” actualmente en proceso, para que no se reproduzcan formas de exclusión de los extranjeros no comunitarios de toda una serie de derechos políticos, sociales y civiles que se propone instituir. En un contexto europeo en el que la movilidad pretende ser una de las características principales no sería absurdo pensar que el concepto mismo de ciudadanía podría ser vinculado al lugar de residencia y no al país de nacimiento.

La participación a la vida pública debe ser parte fundamental de las políticas de inclusión de los extranjeros reforzando la idea de una gestión de los flujos migratorios más orientada hacia medidas integradoras.

Entre los diversos modos de participación en la vida pública, el aspecto que seguramente ha suscitado más atención y ha generado mayor debate, a nivel europeo e italiano es el derecho al voto de los ciudadanos no comunitarios. No obstante la UE haya introducido el concepto de ciudadanía civil y este derecho

haya sido contemplado en una resolución del parlamento europeo en enero de 2004⁴ en referencia a las elecciones administrativas y europeas, la cuestión de la participación política de los extranjeros no comunitarios continua siendo competencia nacional. Hasta hoy son 17 los países de la UE que han reconocido este derecho a los ciudadanos no comunitarios, si bien cada uno de ellos ha dispuesto la materia en modo diverso. Varían los años de residencia en el país de acogida, el nivel hasta el que pueden ejercer el voto, si el voto es activo, pasivo o ambos, la nacionalidad a la que se extiende el derecho, etc.

En referencia a Italia no existe una ley nacional que prevea la extensión del derecho de voto a los ciudadanos no UE. Nos encontramos así ante una serie de iniciativas desarrolladas a nivel local que tratan, con evidente dificultad de colmar la carencia a nivel nacional.

La adquisición de la ciudadanía italiana, permanece como se ha dicho, la única manera de acceso al derecho de voto. La vía de la naturalización presenta no pocos problemas. Por un lado la complejidad de los requisitos y tiempos burocráticos requeridos (a pesar de algunas normas propuestas recientemente que designan un recorrido más ágil y restringen los tiempos necesarios para su obtención), además algunos países no aceptan la doble ciudadanía, en este caso la adquisición de la ciudadanía italiana traería como consecuencia la pérdida de la ciudadanía de origen incidiendo negativamente sobre el derecho de participación a la vida política o de tener propiedades en el país de origen.

La ciudadanía no puede ser la única respuesta a la discriminación de los ciudadanos no comunitarios del pleno ejercicio de derechos electorales. El derecho al sufragio y la naturalización deben ser dos recorridos diferenciados y no deberían ser, en ningún caso, asimilables.

⁴ Resolución P5_TA-PROV(2004)0028 del 15 de enero 2004

Desde hace algún tiempo los expertos coinciden en afirmar que la participación a la vida pública en el contexto de acogida, favorece la integración de los extranjeros inmigrantes. Si bien es un momento en el que el proceso de integración comunitaria está puesto duramente a prueba, el concepto de ciudadanía europea que se quiere desarrollar debe reforzar la idea de que esta ciudadanía favorece los procesos de inclusión de todos los miembros de la sociedad, trasladando este concepto hacia criterios de residencia y no hacia los de nacimiento o naturalización.

4.- Acceso a las protecciones sociales.-

Las prestaciones de seguridad social se basan en general sobre el principio de la territorialidad de la obligación aseguradora. Los trabajadores deben estar asegurados a los fines de previsión y asistencia en el país donde desarrollan la propia actividad laboral. Esto significa que al trabajador en cuanto tal, le corresponde el derecho de previsión independientemente de su nacionalidad.

La legislación social de un Estado, a causa de sus límites territoriales, no parece estar en condiciones de tutelar por si sola la carrera aseguradora de los propios ciudadanos ni de los trabajadores procedentes de otros países. La legislación encuentra un complemento natural en la contratación bilateral y en los instrumentos propuestos por las organizaciones internacionales. Además de con los países comunitarios y con Suiza, con la que Italia está vinculada por los Reglamentos Comunitarios, los países con los que Italia ha estipulado convenios bilaterales en materia de seguridad social son los siguientes: Argentina, Bosnia Erzegovina, Brasil, Canadá, Croacia, Jersey e Islas del Canal de Macedonia, Israel, (acuerdo parcial), Principado de Mónaco, República de Cabo Verde, San Marino, Túnez, Turquía, U.S.A., Uruguay, Venezuela.

La Convención entre Italia y Yugoslavia del 1957 sigue provisoriamente en vigor con los Estados sucesivos a la crisis de la República Popular Federal de

Yugoslavia, incluso después de la declaración de independencia de dichos Estados. Siguen excluidos Croacia, que ha estipulado un nuevo Convenio (en vigor desde el 1º de noviembre de 2003) y Eslovaquia que actualmente forma parte de los 10 Estados entrados en la U. E. con ampliación, y con la que se aplican los Reglamentos Comunitarios. Desde el 1º de enero de 2004, además, ha entrado en vigor una nueva convención de seguridad social entre la Santa Sede y la República Italiana.

Además, los convenios con Chile, Filipinas, Marruecos y la república Checa resultan firmados pero no ratificados.

Desde la entrada en vigor del T.U.D.L. 286/98, a los trabajadores extranjeros no temporeros, que cesaban con su actividad laboral en Italia y regresaban a su patria, se les reconocía donde no estuvieran presentes acuerdos específicos de reciprocidad entre Italia y su País de origen, el derecho a obtener la restitución de las aportaciones versados hasta ese momento, mejorados por el 5%.

Tras las modificaciones introducidas en la ley n. 189/02, entrada en vigor el 10 de septiembre 2002 este cuadro ha cambiado profundamente. De hecho el régimen de liquidación (reembolso) de los aportes ha cesado, a norma del art. 22 (ex comma 11) ha sido re- formulado en los siguientes términos “Salvo lo previsto para los trabajadores temporales (art. 25, comma 5) en caso de repatriación el trabajador extra-ecomunitario conserva los derechos de previsión social y de seguridad social acumulados y puede disfrutar independientemente de la vigencia de un acuerdo de reciprocidad al completar los requisitos requeridos por la normativa vigente, al cumplir los 65 años de edad, incluso en concordancia con la superación del requisito contributivo mínimo previsto por el art. I, comma 20, de la ley 335/95.”

Esta norma, definida como “mejoradora” respecto a la orientación inicial (recordamos que según el diseño de ley original se trataba de cancelar, si términos medios, la norma relativa al reembolso de las aportaciones, con utilización – de los

importes correspondientes – en los “mejores gastos” inducidas por medidas de acompañamiento coactivo de los inmigrantes irregulares en las fronteras), deja en realidad amplios márgenes de sufrimiento..

De hecho, permaneciendo firme el explícito (y único) reenvío a la disposición del art. I, 20 de la ley 335/95, es de relevar que esta no se aplica a todos los asegurados, sino solamente a aquellos que son destinatarios del nuevo sistema contributivo (es decir a los asegurados por primera vez del 1/1/1996 en adelante, para los cuales la nueva pensión de vejez requiere un mínimo de cinco años de aportes efectivos). Por consiguiente, ya que en los otros casos (asegurados antes del 1/1/1996 y como tales destinatarios del sistema retributivo y mixto) la aportación mínima necesaria son 20 años, lo que significa que los trabajadores que dejan Italia sin haber satisfecho este mínimo, se exponen al riesgo de incurrir en una total frustración de sus derechos (perdida del derecho a solicitar la restitución de sus aportes e imposibilidad de obtener una pensión de vejez en atención al requisito mínimo)..

Por otra parte, según la información proporcionada por la dirección del INPS en su circular n. 45 del 28 de febrero 2003, estas modificaciones inducen a revisar, incluso lo que hasta hoy se entendía por “conservación”, en caso de repatriación, de los derechos de previsión y seguridad social adquiridos, aun en ausencia de reciprocidad. En efecto según el INPS, este principio se convierte en efectivo solamente con ocasión del perfeccionamiento de los 65 años de edad, con consecuencias extremadamente negativas para los interesados (pérdida del derecho a las prestaciones de invalidez y/o de vejez anticipada, así como el escalón de 5 años referido a las mujeres, respecto a la edad normal de jubilación por ancianidad) y para sus sobrevivientes. Todavía más que en el caso de las asignaciones del Estado, esta medida limita la posibilidad de retornos productivos en patria de los inmigrantes, y golpea de manera especial a algunas categorías. Es el caso, por ejemplo, de migrantes expulsados del territorio italiano con medidas a carácter administrativo (vinculados, por ejemplo a la imposibilidad de renovar el permiso

de permanencia) o judicial que no pueden disfrutar de aportes adquiridos durante su permanencia en Italia. La obtención de los aportes acumulados con fines a la pensión podrían constituir un recurso fundamental para un retorno más “blando” y sobre todo más productivo en patria.

Además, todo esto entra en contraste con una praxis anterior a la norma de la 843/86, según la cual en presencia de derechos adquiridos en régimen autónomo (es decir en presencia de requisitos aseguradores y contributivos enteramente satisfechos en la legislación italiana), el IMPS no ha aplicado nunca los principios de territorialidad (ya se trate de la demanda o la ejecución del pago) respecto a los asegurados, cualquiera fuere su nacionalidad.

En referencia a la c.d. pensión a los sobrevivientes, una discriminación respecto a los ciudadanos atañe a la causa de la muerte del trabajador extranjero antes del cumplimiento de los 65 años. En este caso los sobrevivientes de un ciudadano no comunitario no les corresponde ninguna pensión ya que la eficacia de la posición contributiva se alcanza solo al llegar a esta edad. En este caso los familiares sobrevivientes solo reciben la liquidación de una parte de la indemnización.

Además no podemos ignorar la cuestión de la esperanza de vida entre los países de la Unión europea y muchas áreas de procedencia de inmigrantes que llegan a Italia, como algunas áreas de África donde la esperanza de vida no supera los 40 años. Como ya resaltan diversos autores, para las cuestiones referidas a las pensiones sería necesario razonar en términos de igualdad “sustancial” y no formal como sucede ahora.

Parece oportuno extender nuestro análisis a la indemnización de la desocupación ordinaria. Este instituto se refiere a trabajadores que tengan al menos de 2 años de aportes para la desocupación involuntaria y al menos 52 aportaciones semanales en los dos años anteriores a la fecha de interrupción de la relación de trabajo y que estén inscritos en las listas del paro.

Los trabajadores extranjeros titulares del permiso de residencia por trabajo de temporada están excluidos de la obligación del seguro de paro, por tanto a los mismos no puede corresponderles dicha prestación.

Los trabajadores extranjeros con permiso de residencia a causa de un compromiso de trabajo de temporada, si bien pueden disfrutar de las prestaciones correspondientes al seguro obligatorio IVS, a los accidentes de trabajo, enfermedad, maternidad se excluyen del derecho a cualquier prestación por paro y las asignaciones familiares.

Esta medida se justifica en el texto único sobre la inmigración de duración limitada de contratos y de su especificidad. Las motivaciones adoptadas no parecen descansar sobre justificaciones objetivas y no se contemplan en las distintas normas internacionales como la convención de la OIT..

También en este caso, la doctrina habla de “tutela no homogénea”. No hay razones objetivas que expliquen de modo exhaustivo la disparidad de trato entre trabajadores no comunitarios por tiempo determinado o indeterminado y trabajadores temporeros no comunitarios.

5.- Diferencial retributivo.-

Otro aspecto interesante para el análisis es el relativo a los diferenciales retributivos entre trabajadores y dependientes no comunitarios y trabajadores italianos. De una investigación realizada por el Servicio de la Banca de Italia⁵, emerge que el periodo comprendido entre 1989.2002, los trabajadores dependientes extranjeros⁶ han recibido retribuciones netas inferiores a las de los italianos del 6-5 % sea en la entera economía que en el sector privado. Ambas fuentes consideradas en el estudio – los archivos administrativos del INPS y la encuesta sobre los

⁵ Brandolini A., Copollone P. E Rosolia A., *Le condizioni di lavoro degli immigrati in Italia*, Servizio Studi Banca d'Italia, 2005.

balances de las familias italianas de la Banca de Italia – Indican que los trabajadores inmigrantes ganan significativamente menos que los italianos. Algunas estimaciones tomadas en consideración por este estudio, muestran que este diferencial se reduce al aumentar la experiencia laboral en Italia del trabajador extranjero, tendiendo a anularse después de unos diez años.

Este razonamiento, debe ampliarse a través de los análisis de datos ISTAT contenidos en el informe anual 2004 y en el Anuario estadístico 2005, que se refieren a las retribuciones registradas en los archivos administrativos utilizados por la OROS (Ocupación, retribución, y costes sociales), en las que es posible analizar el diferencial entre retribuciones de trabajadores no comunitarios y los del total de dependientes.

Según los datos del ISAT a lo largo del período 2001-2003, el diferencial entre la media nacional de los salarios de hecho y la media de las retribuciones de los extra- comunitarios aparece mucho más significativo respecto a los datos de la Banca de Italia y en continuo crecimiento, pasando de 31 a 34 puntos el porcentaje de diferencia.

Considerando en particular la actividad económica en la que la mano de obra inmigrada está mayormente presente, aparecen evidentes las diversas dinámicas y el distanciamiento de la media en todos los sectores:

- Industria manufacturera: en el 2001 el gap. entre un trabajador italiano y un extranjero era del 25%, mientras que en el 2003 sube al 29% creciendo un punto más respecto a la media nacional.
- Construcción: en este caso el diferencial ha aumentado de tres puntos en el porcentaje, pasando del 17% de 2001 al 20% en el 2003.

⁶ Esta fuente se basa en el lugar de nacimiento y no sobre la ciudadanía efectiva

- Comercio: La dinámica de este sector aparece más impulsada, incrementando la separación en 8 puntos del porcentaje (del 18% en 2001 al 26% en 2003).
- Transportes y almacenaje: en este sector la retribución de un trabajador extranjero es casi la mitad (7%) de un colega italiano, este porcentaje permanece inalterado desde 2001.

Siempre a través de los datos del ISTAT, es posible observar los diferenciales retributivos entre los trabajadores dependientes italianos y los trabajadores dependientes no comunitarios regularizados después de la sanatoria de 2002⁷. De la comparación del nivel retributivo medio de las dos tipologías de trabajadores inmigrantes, resulta un evidente distanciamiento de las retribuciones medias todavía más marcado para los nuevos regularizados. La retribución media anual de un trabajador italiano es de 22.881 euro, de un operario italiano es de 18.025 euros, mientras que la retribución media de un trabajador no comunitario es de 15.1001 euros y la de un trabajador extranjero recientemente regularizado es de 13.042 euros.

Un estudio realizado por Caritas/Migrantes describe este fenómeno⁸, analizando las informaciones contenidas en el banco de datos del INPS. De acuerdo a esta fuente la retribución media registrada para trabajadores no comunitarios en 2003 fue de 9.423 euros (785 euros mensuales), es decir el 53,3% de la media para los trabajadores totales (italianos y extranjeros). Dentro de esta primera discriminación es posible articular otras (múltiples) en base al sexo, al sector laboral, a las áreas de procedencia, a los tiempos de trabajo y de permanencia en Italia.

⁷ D. L. N.195 del 9 de septiembre de 2002

⁸ XVI Dossier Statistico – Caritas/Migrantes.

Los trabajadores y trabajadoras del sector doméstico y del agrícola resultan los menos aventajados desde el punto de vista económico, en parte porque están sometidos mayormente a periodos de alternancia entre trabajo y no trabajo, entre periodos de trabajo regular (con declaración en el INPS) y periodos de trabajo sumergido. Las bajas retribuciones podrían depender de la periodicidad de la actividad laboral (especialmente para los temporeros) y de las irregularidades contractuales y contributivas.

En lo referente a las diferencias retributivas por áreas de procedencia, tomando en consideración solo las áreas de fuerte presión migratoria, los trabajadores africanos con 10.274 euros anuales son los que tienen la media retributiva más alta, seguidos por los trabajadores de Europa del Este (9.238 euros), asiáticos (8.740 euros) y América latina (8.330 euros). Una de las posibles explicaciones para motivar tales diferencias podrían localizarse en las principales ocupaciones de los distintos grupos: mientras que entre los europeos del este y los americanos el sur es común el trabajo doméstico a cargo de familias italianas y con retribuciones más bien bajas, y sobre todo en las que no siempre está registrado el horario real de trabajo, en el caso de los africanos predomina la proporción de hombres que trabajan en la industria donde los sueldos son de media más altos y es menos fuerte la incidencia del trabajo irregular. A estas diferencias contribuyen también otros factores: ante todo la inmigración norteafricana, que es superior respecto a la europea, favoreciendo, de alguna manera la capacidad contractual del trabajador. No solo, el hecho de que en el trabajo doméstico estén empleadas sobre todo mujeres que en principio tienen menor retribución que los hombres, baja la media retributiva de la comunidad de inmigrantes ocupados principalmente en este sector. En fin los grupos migratorios más recientes (precedentes en su mayoría de Europa centro-oriental) están dispuestos con frecuencia a aceptar condiciones de trabajo más desventajosas y precarias.

Como ya se ha insinuado, otro elemento de discriminación retributiva es el vinculado al género. Respecto a la distribución media de 9.423 euros anuales

percibidos en 2003 por los trabajadores inmigrantes, las mujeres han percibido 6.751 euros anuales respecto a los 11.253 de los hombres. En síntesis el sueldo de una trabajadora inmigrante es equivalente al 60% del de su colega masculino. Una vez más entre las explicaciones de esta discriminación es necesario tomar en consideración la alta incidencia de las trabajadoras en determinados sectores de trabajo. En este sentido “habría que controlar si la duración del tiempo declarado en tales sectores refleja las condiciones reales de trabajo, o si es mas bien el resultado de formas de evasión de las obligaciones aseguradoras, pero ciertamente el empleo con horario reducido puede ayudar a explicar las retribuciones más bajas”.⁹

La posibilidad de poder acceder solo a determinadas ocupaciones y a los niveles contractualmente más bajos, la mayor exposición al riesgo de paro y la situación de permanente extorsión que vive la persona inmigrada que para ser regularizada en Italia debe estar dispuesta a aceptar cualquier tipo de trabajo, son algunos de los factores que están a la base del diferencial de la retribución.

⁹ S. Strozza e Zucchetti (a cura di), *L'orario di lavoro e il reddito*, in *Il Mezzogiorno dopo la grande regolarizzazione .Vecchi e nuovi volti della presenza migratori*,. Franco Angeli, Milano. 2006.